

A3ES

Agência de Avaliação
e Acreditação
do Ensino Superior

Os Autores

Paula Argáinha Fonseca

É jurista e gestora de procedimentos na Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior – A3ES, secretariando o Conselho de Revisão. Atualmente encontra-se a desenvolver o seu doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, com uma investigação sobre fundações.

Manuel Fernando Santos Serra

Foi Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, sendo, actualmente, juiz conselheiro jubilado. É o Presidente do Conselho de Revisão da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior – A3ES, desde a sua criação.

A Obra

O Conselho de Revisão desempenha um papel fundamental na forma de atuação da A3ES. Por um lado, garante às instituições a transparência das decisões da A3ES e a sua conformidade com a lei; por outro lado dá à A3ES a segurança de uma análise jurídica detalhada da sua atuação e permite a sua conformidade com as normas dos ESG, condição sine qua non para o seu reconhecimento Europeu e o registo no EQAR.

Ao longo dos anos o Conselho de Revisão tem constituído um sólido corpo de jurisprudência cuja divulgação consideramos importante por permitir que, quer as instituições, quer a A3ES, adequem melhor a sua atuação aos princípios legais que os balizam. Princípios legais que incluem não só a legislação específica relativa aos processos de avaliação de qualidade como a legislação geral de que se destaca o Código de Procedimento Administrativo.

É por isso que foi decidido proceder à publicação desta coleção selecionada de deliberações do Conselho de Revisão a quem a A3ES agradece o enorme contributo que tem dado para o prestígio da Agência.

JURISPRUDÊNCIA DO CONSELHO DE REVISÃO DA A3ES

Paula Argáinha Fonseca
Manuel Fernando Santos Serra

A3ES

Agência de Avaliação
e Acreditação
do Ensino Superior

JURISPRUDÊNCIA DO CONSELHO DE REVISÃO DA A3ES

Paula Argáinha Fonseca
Manuel Fernando Santos Serra

A3ES READINGS

FICHA TÉCNICA

Autor(es): Fonseca, Paula; Serra, Fernando;

Título: JURISPRUDÊNCIA DO CONSELHO DE REVISÃO DA A3ES

Data: 2015

Editor: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
Praça de Alvalade, n.º 6 – 5.º Frente
1700-036 LISBOA
www.a3es.pt
a3es@a3es.pt

Colecção/Série: A3ES READINGS N.º14

Design gráfico/capa:
Ângela Calheiros

ISBN: ????

ÍNDICE

Prefácio	1
Processo: NCE/12/01436	6
Área Temática: Prerrogativa de ponderação e de avaliação do Conselho de Administração; ónus da prova no processo administrativo.	6
Processo: ACEF/1112/03437	12
Área Temática: Dever de fundamentação dos atos administrativos; audiência prévia dos Interessados; vícios substanciais da decisão.	12
Processo: NCE/13/01131	22
Área Temática: Princípio da igualdade; acreditação condicional.	22
Processo: NCE/13/00441	30
Área Temática: Não acreditação de um ramo; competência do Conselho de Revisão; decisão surpresa.	30
Processo: NCE/11/01616	45
Área Temática: Limitação da extensão das alegações de recurso; dever de fundamentação; acreditação condicionada.	45
Processo: ACEF/1213/23262	56
Área Temática: Efeito devolutivo do recurso; dever de fundamentação; acreditação condicionada.	56
Processo: NCE/13/00186	66
Área Temática: Dever de Fundamentação; prerrogativa de avaliação e de ponderação.	66
Processo: ACEF/1213/03102	75
Área Temática: Acreditação condicionada e medidas necessárias para o sistema de garantia da qualidade; atos inúteis; vício de desvio de poder.	75
Processo: CEF/0910/26836	84
Área Temática: Audiência os interessados; dever de fundamentação; princípio da igualdade; erro nos pressupostos de facto; inconveniência do ato.	84
Processo: CEF/0910/26151	95
Área Temática: Grau de Doutor	95

PREFÁCIO

A implementação do processo de Bolonha veio permitir uma maior intervenção da Comunidade Europeia na área do ensino superior, apesar de se tratar de uma área que os tratados reservam para a competência de cada Estado (princípio da subsidiariedade). Em particular, tem-se verificado uma intervenção significativa nos sistemas de avaliação e garantia da qualidade como forma de estabelecer a confiança entre estados membros quanto à qualidade das formações oferecidas pelos diversos países. Assim, em 2005, na reunião de Bergen dos Ministros europeus com responsabilidade pela educação, foram aprovadas os “European Standards and Guidelines” for Quality Assurance in the European Higher Education Area, ou simplesmente ESG. Em 2015, em Yerevan, os ministros aprovaram uma versão revista dos ESG.

Os ESG estabelecem um conjunto de normas a que os sistemas de avaliação de qualidade europeus devem obedecer, sendo que as agências que, na sequência de uma avaliação internacional, demonstrem atuar de acordo com esses princípios, podem ser inscritas no Registo Europeu de Garantia da Qualidade do Ensino Superior (EQAR), o que é o caso da A3ES.

Um dos princípios estabelecidos nos ESG é o da existência de mecanismos de recurso das decisões de uma Agência de avaliação. Na versão original dos ESG, na sua parte III relativa às agências de qualidade, mencionava-se nas orientações relativas ao § 3.7 (Critérios e processos de garantia externa da qualidade utilizados pelas agências) que “As Agências que produzem decisões formais de garantia da qualidade, ou conclusões que têm consequências formais devem ter um sistema de recursos. A natureza e a forma dos procedimentos de recurso devem ser determinadas de acordo com os estatutos de cada agência”.

Na versão original dos ESG há uma nova referência a um sistema de recursos nas normas para a avaliação cíclica internacional das agências. Assim pode ler-se:

“2.3.5. Sistema de recursos

A agência [em avaliação] presta informação sobre um sistema de recursos das suas decisões e a forma como esta metodologia é aplicada às necessidades da agência. A documentação deve tornar evidente em que medida o sistema de recursos é baseado num processo de audição pelo meio do qual a agência permite aos avaliados uma via para comentar e questionar os resultados da avaliação. No essencial, a agência deve fornecer evidência de que o sistema de recursos permite aos avaliados uma oportunidade para exprimir opiniões sobre os resultados da avaliação.”

Na versão revista dos ESG a questão dos recursos adquire uma maior visibilidade passando a ser um dos padrões da parte II dos ESG – Padrões Europeus e recomendações para a avaliação externa da qualidade.

“2.7 Reclamações e recursos

Os processos de reclamação e recurso devem estar claramente definidos como parte do planeamento dos processos de avaliação externa da qualidade, sendo comunicados às instituições.

Para salvaguardar os direitos das instituições e assegurar decisões justas, a avaliação externa da qualidade deve ser realizada de forma aberta e responsável. No entanto, podem ocorrer equívocos ou casos de descontentamento sobre os processos ou os resultados formais.

As instituições devem ter acesso a processos que lhes permitam abordar questões preocupantes com a agência; as agências precisam de lidar com essas questões por meio de um processo claramente definido e aplicado de forma consistente.

Um processo de reclamação permite que uma instituição manifeste a sua insatisfação sobre a condução de um processo ou os que o implementam.

Num processo de recurso, a instituição questiona os resultados formais do processo, por forma a demonstrar que o resultado não está baseado em evidências concretas, que os critérios não foram corretamente aplicados ou que os processos não foram implementados de forma consistente.”

No caso da A3ES, os seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei 369/2007, de 5 de Novembro, criam (artigo 17.º) o Conselho de Revisão, “órgão de recurso das decisões do conselho de administração em matéria de avaliação e acreditação”, determinando (artigo 18.º, n.º 1) que seja “composto por cinco membros, com experiência profissional relevante, sem vínculo permanente a instituições de ensino superior portuguesas, devendo integrar pessoas com experiência em organismos estrangeiros congéneres”.

O Conselho de Revisão, totalmente independente dos outros órgãos da A3ES, é constituído pelos seguintes membros:

- Juiz Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra (Presidente);
- Professor Doutor João Alcindo Pereira Martins e Silva;
- Professor Doutor Dionísio Afonso Gonçalves;
- Dra. Andrée Sursock (Consultora da European University Association);
- Dr. Pdraig Walsh (Presidente da Agência Irlandesa de avaliação).

O Conselho de Revisão desempenha um papel fundamental na forma de atuação da A3ES. Por um lado, garante às instituições a transparência das decisões da A3ES e a sua conformidade com a lei; por outro lado dá à A3ES a segurança de uma análise jurídica detalhada da sua atuação e permite a sua conformidade com as normas dos ESG, condição sine qua non para o seu reconhecimento Europeu e o registo no EQAR.

O trabalho do Conselho de Revisão tem permitido, também, um caminho de aprendizagem e aperfeiçoamento, quer da A3ES, quer das instituições. Longe vão os tempos em que algumas instituições começavam os seus recursos afirmando que concordavam com as recomendações das Comissões de Avaliação Externa... o que eliminava, logo à partida, qualquer efeito do recurso.

Ao longo dos anos o Conselho de Revisão tem constituído um sólido corpo de jurisprudência cuja divulgação consideramos importante por permitir que, quer as instituições, quer a A3ES, adequem melhor a sua atuação aos princípios legais que os balizam. Princípios legais que incluem não só a legislação específica relativa aos processos de avaliação de qualidade como a legislação geral de que se destaca o Código de Procedimento Administrativo.

É por isso que foi decidido proceder à publicação desta coleção selecionada de deliberações do Conselho de Revisão a quem a A3ES agradece o enorme contributo que tem dado para o prestígio da Agência.

Lisboa, 14 de Setembro de 2015

O Presidente do Conselho de Administração

Alberto M. S. C. Amaral

JURISPRUDÊNCIA
DO CONSELHO DE REVISÃO
DA A3ES

A3ES READINGS

Processo: NCE/12/01436

Data da deliberação: 30/07/2013

Tipo de Processo: Novo Ciclo de Estudos

Subsistema: Universitário Privado

Grau: Licenciado

Área Temática: Prerrogativa de ponderação e de avaliação do Conselho de Administração; ônus da prova no processo administrativo

Sumário:

- I. O Conselho de Administração da A3ES tem uma prerrogativa de ponderação e de avaliação no domínio da avaliação e acreditação das Instituições de Ensino Superior e dos seus ciclos de estudos em que intervêm critérios científicos, técnicos e culturais de grande complexidade.
- II. A Instituição interessada não demonstrou possuir os requisitos legalmente exigidos para a criação e funcionamento do ciclo de estudos no que concerne o seu corpo docente.
- III. O regime do ônus da prova em procedimento administrativo – ditado pelo comando de que “*cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado...*” (artigo 88º, nº 1, do Código de Procedimento Administrativo) – deve ser aplicado também no processo impugnatório de atos administrativos.
- IV. No caso vertente a Instituição interessada não cumpriu o ônus que sobre si impendia, pois não demonstrou, nem no procedimento, nem neste recurso, a satisfação da exigência legal relativa ao seu corpo docente para justificar o pedido de acreditação.

...

No presente processo relativo ao pedido de acreditação prévia do ciclo de estudos “Ciências e Tecnologias Forenses”, conferente do grau de “Licenciado”, em que é requerente “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2013/06/25, decidiu não acreditar o ciclo de estudos em concordância com a recomendação e fundamentação da Comissão de Avaliação Externa, aduzindo o seguinte:

O Conselho de Administração decide não acreditar o ciclo de estudos em concordância com a recomendação e fundamentação da Comissão de Avaliação Externa.

O corpo docente não cumpre os requisitos legais, nomeadamente, não foram apresentadas evidências de existência de corpo docente estável, qualificado e adequado em número, com publicações ou investigação relevante na área científica do ciclo de

estudos (artigo 6º do Decreto-Lei 74/2006, de 24 de Março, alterado pelo Decreto-Lei 107/2008, de 25 de Junho).

O corpo docente é composto por 51 docentes. Porém, existe uma falta de ligação, da grande maioria, com as ciências forenses. Este aspeto é desde logo perceptível nas publicações apresentadas. São apenas 5 os docentes com publicações internacionais indexadas na área forense, sendo que, destes, apenas 1 está a 100% na instituição (os outros têm um vínculo de 10% com a Instituição).

A pronúncia apresentada pela Instituição propõe um número significativo de alterações ao ciclo de estudos, impossíveis de ser valoradas, uma vez que consubstanciam alterações significativas à proposta de novo ciclo de estudos, conforme havia sido submetida.

Inconformada, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo estas alegações:

O “X” analisou atentamente o relatório preliminar da CAE e Decisão do Conselho de Administração e vem por este meio apresentar o recurso por ilegalidade e manifesta inconveniência, de desacordo total com a decisão de não acreditação e sua fundamentação, porquanto, com base nos argumentos a seguir expostos, entendemos que o ciclo de estudos reúne os requisitos previstos na lei para sua acreditação. Assim, solicitamos a modificação do ato recorrido, para acreditação do NCE de Licenciatura em Ciências e Tecnologias Forenses.

Refutamos a fundamentação do Conselho de Administração, por que:

- *O corpo docente cumpre todos os requisitos legais. O ciclo de estudos foi proposto nas áreas 429 (ciências da vida, programas não classificados noutra área de formação), 442 (Química), 310 (Ciências Sociais e do Comportamento) de acordo com a Portaria 256/2005, de 16 de Março (CNAEF). 92,9% dos docentes (em ETI, cálculos gerados automaticamente pela plataforma) têm formação de 3º ciclo nas áreas em questão, cumprindo o nº 2, Artigo 6º, do Decreto-Lei 74/2006 alterado pelo Decreto-Lei 107/2008, de 25 de Junho – “Disponham de um corpo docente próprio, qualificado na área em causa e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional;*
- *O corpo docente cumpre em 92,4% (em ETI - calculado automaticamente na plataforma) os requisitos legais, quando o mínimo imposto por Lei (ECDU) é de 75%. Acrescenta-se ainda que, 89,6% são doutorados a tempo integral, quando o mínimo imposto pelo GADES e A3ES é de 37,5% (consultar tabela 1 Regulamento A3ES “Critérios de Qualificação do Pessoal Docente – 2012);*

- *Os docentes são doutorados nas áreas dos ciclos de estudos propostos 429, 442 e 310 e publicam regularmente artigos em revistas nacionais e internacionais estando todos integrados em Centros de Investigação, a maioria em Centros de Investigação da FCT com Classificação Bom ou superior (50% classificação Muito Bom e Excelente). O ISCSN é já uma das instituições portuguesas com maior produção científica na área forense (mais de 100 artigos publicados);*

Mais ainda, refutamos a fundamentação da CAE que mereceu concordância do Conselho de Administração A da A3ES na sua deliberação, porque:

- *O Coordenador cumpre os requisitos Legais porque “é um Docente Doutorado em Regime de Tempo Integral com a Instituição e especializado na área de formação em causa” (Regulamento A3ES “Critérios de Qualificação do pessoal Docente – 2012);*
- *A estrutura curricular e plano de estudos cumprem os requisitos legais (Artigo 9º e 10º do Decreto-Lei 74/2006) e de comparabilidade com ciclos de estudos de referência no espaço europeu (reconhecido pela CAE);*
- *O ciclo foi proposto de acordo com a área predominante integrante em Ciências da Vida (429), área expressamente referida no Projeto Educativo da Instituição.*

Remetendo para um documento, que anexou e cujo teor aqui se dá como reproduzido, terminou assim:

No Anexo, complementa-se a fundamentação do pedido de Revisão da Deliberação de não Acreditação do Conselho de Administração.

Vejamos.

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelo DL n.º 107/2008, de 25 de Junho), fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade ou área de formação.

Concretamente, no caso em apreço, há que atender ao artigo 6º que, sob a epígrafe “Atribuição do grau de licenciado”, dispõe:

1. *As áreas de formação em que cada estabelecimento de ensino superior confere o grau de licenciado são fixadas pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*
2. *O grau de licenciado numa determinada área de formação só pode ser conferido pelos estabelecimentos de ensino superior que:*
 - a. *Disponham de um corpo docente próprio, qualificado na área em causa e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do*

grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional;

- b. *Disponham dos recursos humanos e materiais indispensáveis a garantir o nível e a qualidade da formação adquirida.*
3. *A verificação da satisfação dos requisitos referidos no número anterior é feita no âmbito do processo de acreditação.*

É também de observar o artigo 52º do mesmo diploma, que nos diz:

1. *A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos.*

E ainda o artigo 57º que, no seu nº 1, estipula:

São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:

- a) *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
- b) *Um corpo docente próprio, qualificado na área em causa, e adequado em número;*
- c) *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados”.*

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, preceitua, no seu artigo 3º, nº1, que:

Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

Em sintonia, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo àquele decreto-lei e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artigo 11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, a *decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação.*

Do transcrito quadro legal resulta, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para poder autorizar a

concessão do grau de licenciado e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau numa determinada área de formação.

Ora, sabendo-se que o grau de licenciado é conferido numa determinada área, a qualidade e quantidade global dos docentes da instituição não tem necessariamente reflexo na qualidade da "licenciatura", que está, isso sim, tendencialmente dependente da qualidade e quantidade dos docentes que asseguram o funcionamento do respetivo curso.

E daí a exigência das transcritas disposições legais quanto à composição do corpo docente, em que primacialmente importante será o nível dos docentes da própria área a que respeita o ciclo de estudos em questão.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender ao índice objetivo de exigência pedagógica, científica e cultural que decorre, desde logo, dos *ratios* mínimos de docentes com o grau de doutor ou especialista de reconhecida experiência e competência profissional na área em que é pedida a autorização para o funcionamento do ciclo de estudos em causa.

O que implica uma avaliação prévia para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os objetivos que a lei fixou para a licenciatura e se estão preenchidos os requisitos legalmente exigidos para a acreditação de um determinado ciclo de estudos, figurando, entre o mais, a exigência de que esse estabelecimento disponha *de um corpo docente próprio, qualificado na área em causa e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional.*

E, a propósito, será ainda de salientar que o relevante interesse público no domínio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem patente nos diplomas já citados, ilumina o caminho legalmente traçado no sentido de que a acreditação de um determinado ciclo de estudos está dependente da prévia verificação da satisfação dos requisitos fixados para esse efeito.

Sendo assim, e uma vez que, por força da lei, cabe ao Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação no apontado domínio, em que intervêm critérios científicos, técnicos e culturais de suma complexidade, temos de reconhecer que, na hipótese em apreço, os elementos instrutórios constantes do procedimento asseguram como correto o "iter" cognoscitivo e valorativo seguido na decisão tomada, com o desfecho de "não acreditar" o ciclo de estudos em causa.

Na verdade, e recordando, o órgão decidente constatou:

- *O corpo docente não cumpre os requisitos legais, nomeadamente, não foram apresentadas evidências de existência de corpo docente estável, qualificado e adequado em número, com publicações ou investigação relevante na área científica do ciclo de estudos...; e*

- *O corpo docente é composto por 51 docentes. Porém, existe uma falta de ligação, da grande maioria, com as ciências forenses. Este aspeto é desde logo perceptível nas publicações apresentadas. São apenas 5 os docentes com publicações internacionais indexadas na área forense, sendo que, destes, apenas 1 está a 100% na instituição (os outros têm um vínculo de 10% com a Instituição).*

Donde o acerto do aludido ato final, na exata medida em que a Instituição interessada não demonstrou possuir os requisitos referentes ao seu corpo docente, legalmente exigidos para a criação e funcionamento do pretendido ciclo de estudos.

E, em sede de impugnação, a Recorrente também não logrou destruir, ou sequer abalar, os fundamentos da decisão recorrida.

Aliás, compulsadas as alegações de recurso, e pese embora a ali manifestada "refutação" e "discordância" quanto à "fundamentação" do Conselho de Administração e da CAE, seguro é que a matéria factual alegada não foi minimamente comprovada, o que desde logo acarreta a improcedência do recurso.

É que, importa referir, a repartição do ónus da prova no processo impugnatório deve obedecer às regras vigentes no procedimento administrativo, pois uma tal sintonia é imposta pela coerência valorativa e axiológica reclamada pelo princípio da unidade do sistema jurídico, fator primordial da interpretação jurídica (cfr. artigo 9º nº 1, do Código Civil).

De sorte que o regime do ónus da prova em procedimento administrativo – ditado pelo comando de que "cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado..." (artigo 88º, nº 1, do CPA) – deve ser aplicado também no processo impugnatório de atos administrativos, porquanto vale aqui a ponderação de equilíbrio subjacente àquela disposição legal e não seria uma solução razoável valorar de formas diferentes as dúvidas sobre a matéria de facto quando está em causa a apreciação da mesma situação jurídica substantiva.

No caso vertente, e em suma, a Instituição interessada não cumpriu o ónus que sobre si impendia, pois não demonstrou, nem no procedimento, nem neste recurso, a satisfação da exigência legal relativa ao seu corpo docente para justificar o seu pedido de acreditação.

Pelo que bem andou o Conselho de Administração ao proferir uma decisão desfavorável, assim indeferindo o pedido formulado.

Tal como agora se impõe o indeferimento da pretensão da Recorrente, por totalmente infundada a sua arguição de ilegalidade e manifesta inconveniência da decisão recorrida.

Consequentemente, e pelo exposto, o Conselho de Revisão decide negar provimento ao recurso.

Custas pela Instituição recorrente.

Lisboa, 30 de Julho de 2013.

Processo: ACEF/1112/03437

Data da deliberação: 09/01/2014

Tipo de Processo: Ciclo de Estudos em Funcionamento

Subsistema: Politécnico Público

Grau: Licenciado

Área Temática: Dever de fundamentação dos atos administrativos; audiência prévia dos Interessados; vícios substanciais da decisão.

Sumário:

- I. O Conselho de Administração, na sua decisão, pode remeter para as propostas contidas no relatório de avaliação, caso em que essas propostas, como fundamentos de facto e de direito, constituirão parte integrante do ato decisório.
- II. O Conselho de Administração não está obrigado a acolher as propostas do relatório de avaliação, pelo que o preceituado no artigo 38º do Regulamento nº 504/2009, de 18 de Dezembro (revisto pelo Regulamento nº 392/2013, de 16 de Outubro) apenas releva no âmbito da fundamentação da decisão, sempre da competência do Conselho de Administração que poderá decidir e fundamentar de modo diferente da proposta apresentada pela Comissão de Avaliação Externa.
- III. O dever de fundamentação dos atos administrativos traduz a exigência de externalização das razões ou motivos determinantes da decisão administrativa, habilitando o destinatário a reagir eficazmente contra a sua lesividade e assegurando a transparência e imparcialidade das decisões administrativas.
- IV. O juízo sobre se o ato está devidamente fundamentado depende apenas da correção formal do discurso patente no ato, pelo que o órgão decidente não está obrigado a aceitar as sugestões ou a responder aos argumentos oferecidos pelos intervenientes no procedimento. A circunstância de as observações apresentadas durante o procedimento, designadamente na fase da audiência prévia, não terem sido atendidas ou sequer analisadas no ato final, não descaracteriza o cumprimento da formalidade legal.
- V. A decisão do Conselho de Administração foi tomada no exercício de poderes discricionários atinentes quer à avaliação dos diversos fatores, quer à formulação do juízo sobre as medidas necessárias para o sistema de garantia da qualidade, dentro do prazo para tanto fixado, tudo subordinado à observância de várias disposições legais, nomeadamente do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, com a expressa menção de terem sido afastadas “as alterações previstas no Decreto-Lei 115/2013, de 7 de agosto, ao Decreto-Lei 74/2006, de 24 de Março...”.

...

No presente processo relativo ao pedido de acreditação do ciclo de estudos “Marketing”, conferente do grau de “Licenciado”, em que é requerente “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na reunião de 2013/11/18, reafirmando o sentido de sua anterior decisão, entretanto anulada por falta de fundamentação, decidiu “acreditar com condições, por um período de 1 ano”, estabelecendo, como “condição a cumprir no prazo de 1 ano”, que “o corpo docente deve cumprir os requisitos legais, sem prejuízo de uma consideração em concreto do plano de formação desse corpo docente”.

Para tanto, aduziu longa fundamentação, cujos termos aqui se dão como reproduzidos, com este final:

É por estes motivos que o Conselho de Administração, em absoluta consonância com as regras que têm sido utilizadas em todos os outros casos, nomeadamente com o previsto no artigo 57º nº 1 alínea b) do Decreto-Lei 74/2006, de 24 de Março, alterado pelo Decreto-Lei 107/2008, de 25 de Junho entendeu ser de recomendar à instituição reforçar a composição do corpo docente, por forma a cumprir a legislação aplicável, tendo o prazo de 1 ano para demonstrar que o fez.

As alterações previstas no Decreto-Lei 115/2013, de 7 de agosto ao Decreto-Lei 74/2006, de 24 de Março, nomeadamente o seu artigo 6º nºs 5 e 6, apenas se aplicam “aos procedimentos de acreditação iniciados após a entrada em vigor do diploma”.

No entanto, fácil é verificar que também a instituição não cumpre o preceituado nesta alteração que, aliás, introduz maior exigência nas condições de acreditação”.

Inconformada com tal decisão, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo extensas alegações, aqui tidas como integradas e assim iniciadas:

O “X” não se conformando com a nova decisão final do Conselho de Administração (CA) da A3ES, porque ferida de invalidade, vem dela interpor recurso, nos termos e com base nos fundamentos discriminados em anexo.

Considerando manifestamente inválida a decisão do Conselho de Administração, quer por decidir em oposição contrária à proposta apresentada pela CAE, quer por decidir com base em orientações não aplicáveis e preterição do direito de audiência desta instituição, e portanto sobre os quais esta não teve oportunidade de se pronunciar, se requer a revogação da decisão do Conselho de Administração da A3ES, e a acreditação de acordo com os fundamentos expostos em anexo e com o próprio Relatório Final da Comissão de Avaliação Externa.

Tudo encerrado como segue:

Termos em que, sendo manifestamente inválida a nova decisão do CA, quer por decidir com preterição do direito de audiência desta instituição, e portanto sobre fundamentos esta não teve oportunidade de se pronunciar, quer porque a mesma decisão assenta ainda em critérios sem qualquer suporte legal nos termos já supra referidos, e portanto por estar ferida de vício de violação de lei por restringir os critérios de adequação do corpo docente, violando ainda os princípios da imparcialidade, legalidade, igualdade e transparência, se requer a revogação da decisão do Conselho de Administração da A3ES, sendo a decisão de acreditação por 5 anos a única decisão legal possível e coerente com os elementos constantes do processo, que o instruíram, e com o próprio relatório final da CAE.

Termos em que, e nos mais de direito, deve o presente recurso ser julgado procedente, com todas as consequências legais.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

A instituição interessada sustenta, no presente recurso, a tese que também desenvolveu no recurso apresentado no Processo ACEF/1112/03387.

Deste modo, justifica-se plenamente que o Conselho de Revisão siga, aqui, o caminho percorrido na apreciação daquele apontado recurso, o que conduzirá, logicamente, ao desfecho decisório ali alcançado.

Assim:

Antes do mais, enunciemos o direito aplicável.

Nos termos do artigo 49º, nº 1, alínea a), da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, o corpo docente das instituições de ensino politécnico deve satisfazer os seguintes requisitos: preencher, para cada ciclo de estudos, os requisitos fixados, em lei especial, para a sua acreditação.

E essa “lei especial” é precisamente o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março (alterado pelos Decretos-Leis nºs 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto), que fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade ou área de formação.

O artigo 6º deste diploma, sob a epígrafe “Atribuição do grau de licenciado”, e com o texto em vigor à data do início do procedimento de acreditação ora em apreço, dispõe:

1. *As áreas de formação em que cada estabelecimento de ensino superior confere o grau de licenciado são fixadas pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*

2. *O grau de licenciado numa determinada área de formação só pode ser conferido pelos estabelecimentos de ensino superior que:*
 - a) *Disponham de um corpo docente próprio, qualificado na área em causa e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional;*
 - b) *Disponham dos recursos humanos e materiais indispensáveis a garantir o nível e a qualidade da formação adquirida.*
3. *A verificação da satisfação dos requisitos referidos no número anterior é feita no âmbito do processo de acreditação.*

É também de observar o artigo 52º, que nos diz:

1. *A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos.*

E ainda o artigo 57º que, no seu nº 1, estipula:

São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:

- a) *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
- b) *Um corpo docente próprio, qualificado na área em causa, e adequado em número;*
- c) *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, preceitua, no artigo 3º, nº1:

Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

Acrescentando, no artigo 7º, nº 2:

Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas,

dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação, que pode ser:

- a) *Favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico e o reconhecimento do mesmo grau, nos termos do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março;*
- b) *Favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respetiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável;*
- c) *Desfavorável, tendo por consequência a não produção dos efeitos referidos na alínea a)”.*

Por fim, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo àquele Decreto-Lei e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artigo 11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, *a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação.*

Exposto o quadro legal pertinente, avancemos para a solução do problema que vem equacionado no recurso.

Começando pelo conhecimento dos vícios de forma arguidos pela Recorrente e que, alegadamente tornariam *“manifestamente inválida a decisão do Conselho de Administração”.*

Vejamos.

Em perfeita sintonia com o comando emergente dos atrás mencionados Decretos-Leis, o Regulamento nº 504/2009, de 18 de Dezembro (revisto pelo Regulamento nº 392/2013, de 16 de Outubro), afirma expressamente que *“é da competência do Conselho de Administração”* quer *“a decisão sobre o pedido de acreditação”* (artigo 15º), quer *“a decisão sobre a avaliação”* (artigo 38º, nº 1).

Ato decisório que, naturalmente deve ser fundamentado.

Na verdade, tem consagração constitucional e legal (v. artigo 268º, nº 3, da Constituição e artigo 124º do CPA) o dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. E, no dizer do artigo 125º, nº 1, do CPA, *“a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato”.*

Ora, é neste condicionalismo legal que deve ser lido e entendido o preceito do artigo 38º, nº 2, do dito Regulamento nº 504/2009, segundo o qual *“a decisão do Conselho de Administração pode consistir na manifestação de concordância, total ou parcial, com as propostas contidas no relatório de avaliação”.*

Ou seja, o Conselho de Administração pode remeter, na sua decisão, para *“as propostas contidas no relatório de avaliação”*, caso em que essas propostas, como fundamentos de facto e de direito, *“constituirão parte integrante”* daquele ato decisório, mas não está obrigado, de modo algum, a acolher tais propostas.

Daqui se vê que o preceituado no transcrito normativo do artigo 38º apenas releva no âmbito da fundamentação da decisão que, em qualquer caso, é sempre da competência do Conselho de Administração que, obviamente, poderá decidir, e fundamentar, de modo diferente da proposta apresentada pela Comissão de Avaliação Externa, cuja atuação/responsabilidade está limitada ao procedimento de avaliação, sem direta interferência, portanto, no ato de decisão (cfr. artigo 30º do mesmo Regulamento).

E daí também que, por maioria de razão, qualquer proposta de decisão vertida no relatório da CAE, podendo embora ser aceite pelo Conselho de Administração na decisão final a proferir, nunca poderá condicionar, e muito menos vincular, o sentido ou o conteúdo dessa decisão que, como se viu, é sempre da inteira competência do Conselho de Administração.

Passemos agora a conhecer do alegado vício em sede de *“audiência prévia”.*

Esta matéria encontra o seu tratamento legal no artigo 100º do Código do Procedimento Administrativo, cujo nº 1 preceitua:

Concluída a instrução, e salvo o disposto no artigo 103º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.

E, mais concretamente, no domínio que nos ocupa – regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, a cargo da A3ES -, o já mencionado Regulamento nº 504/2009 estabelece, no artigo 36º, que *“a instituição de ensino superior interessada é ouvida sobre o relatório preliminar”*, acrescentando o nº 1 do artigo 37º que, *“concluída a audiência da instituição do ensino superior interessada, a comissão de avaliação externa elabora o relatório final”*, o qual *“tem obrigatoriamente o conteúdo definido no artigo 35º, devendo ainda tomar em consideração a pronúncia da instituição de ensino superior interessada”* (nº 2 do mesmo artigo 37º).

O caminho assim legal e regulamentarmente traçado foi seguido rigorosamente no presente procedimento, como bem se alcança dos sucessivos atos procedimentais culminados na respetiva decisão final que, posteriormente anulada por vício de forma, veio a ser renovada pela que está agora sob recurso, obviamente sem aquele vício, mas com a manutenção de tudo o mais praticado no procedimento de acreditação em causa.

Aqui chegados, resta-nos conhecer, no domínio da arguição de vícios de forma, da fundamentação do ato impugnado.

É sabido que tem consagração constitucional e legal (cfr. artº 268º, nº 3, da Constituição e artºs 124º e 125º do CPA) o dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. Fundamentação que deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato.

Mas equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.

Quer isto dizer que o dever de fundamentação dos atos administrativos traduz a exigência de externalização das razões ou motivos determinantes da decisão administrativa, tendo como objetivos essenciais os de habilitar o destinatário a reagir eficazmente contra a respetiva lesividade, e assegurar a transparência e imparcialidade das decisões administrativas.

Por isso, a fundamentação devida dos atos administrativos é algo que se não confunde com as questões relativas à veracidade ou à exatidão jurídica desses fundamentos – matéria que respeita já a eventuais erros nos pressupostos de facto e/ou de direito da decisão.

De sorte que o juízo sobre se o ato está devidamente fundamentado depende apenas da correção formal do discurso patente no ato, isto é, tem exclusivamente a ver com os motivos ali enunciados, independentemente da bondade intrínseca dos mesmos.

Ora, na situação em análise, e recordando, o Conselho de Administração teceu longas considerações, de facto e de direito, para alicerçar a decisão que veio a proferir.

E, neste ponto, importará esclarecer que o órgão decidente não está obrigado a aceitar as sugestões ou a responder aos argumentos oferecidos por quem quer que seja, designadamente pelos intervenientes no procedimento.

Por isso, a circunstância de as observações apresentadas durante o procedimento, designadamente na fase da audiência prévia, não terem sido atendidas ou sequer analisadas no ato final, não descaracteriza o cumprimento da formalidade legal, na exata medida em que o facto de a entidade decidente silenciar matérias que os interessados lhe coloquem ao serem ouvidos significa que, na perspetiva dela, tais matérias não colhem para a decisão a proferir.

De exigir é, apenas, que o ato decisório aprecie as questões suscitadas e de que lhe cumpra conhecer, bem como explicitar as razões ou motivos que o determinaram, tudo por forma a habilitar o interessado a fazer uma opção consciente entre a aceitação do ato e a justificação da respetiva impugnação.

Nesta conformidade, e regressando ao caso concreto em apreço, perante os aduzidos fundamentos, fácil será constatar que a decisão recorrida enunciou, de forma clara, congruente e suficiente, as razões que a sustentam, permitindo assim à instituição interessada, como a qualquer destinatário normal, compreender perfeitamente a motivação do ato final, o que, aliás, a Recorrente inteiramente alcançou, como bem o demonstra ao desenvolver, no recurso interposto, a defesa consciente e alargada da sua posição.

Improcede, pois, em toda a linha, a arguição atinente aos apontados vícios de forma.

E melhor sorte não tem a Recorrente quanto aos invocados vícios substanciais, respeitantes ao conteúdo da decisão, traduzidos quer em “*violação da lei*”, quer em ofensa dos “*princípios da imparcialidade, da legalidade, da igualdade e da transparência*”. Como iremos verificar.

Do elenco normativo que atrás ficou transcrito resulta, claramente, que o órgão decidente está vinculado à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para poder autorizar a concessão do grau de licenciado e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau numa determinada área de formação.

Ora, sabendo-se que o grau de licenciado é conferido numa determinada área, a qualidade e quantidade global dos docentes da instituição não tem necessariamente reflexo na qualidade da “*licenciatura*”, que está, isso sim, tendencialmente dependente da qualidade e quantidade dos docentes que asseguram o funcionamento do respetivo curso.

E daí a exigência das transcritas disposições legais quanto à composição do corpo docente, em que primacialmente importante será o nível dos docentes da própria área a que respeita o ciclo de estudos em questão.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender ao índice objetivo de exigência pedagógica, científica e cultural que decorre, desde logo, dos ratios mínimos de docentes com o grau de doutor ou especialista de reconhecida experiência e competência profissional na área em que é pedida a autorização para o funcionamento do ciclo de estudos em causa.

O que implica uma avaliação prévia objetiva para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os fins que a lei fixou para a licenciatura e se estão preenchidos os requisitos legalmente exigidos para a acreditação de um determinado ciclo de estudos, figurando, entre o mais, a exigência de que esse estabelecimento disponha “*de um corpo docente próprio, qualificado na área em causa e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional*”, bem como disponha “*dos recursos humanos e materiais indispensáveis a garantir o nível e a qualidade da formação adquirida*”, designadamente “*espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados*”.

Sendo certo que, por força da lei, o Conselho de Administração da A3ES goza de uma prerrogativa de ponderação e de avaliação no assinalado domínio, com a inerente

competência para a integração, no caso concreto e em face das respetivas especificidades, dos conceitos vagos e indeterminados contidos naquelas pertinentes disposições legais, tarefa complexa em que intervêm critérios científicos, técnicos, académicos e culturais de extremo rigor.

Sabido isto, abordemos a situação concreta que nos ocupa.

Como emerge do relatado, a decisão sob recurso foi proferida nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 7º, nº 2, alínea b), do já citado Decreto-Lei nº 369/2007, preceito legal atrás transcrito e que permite uma decisão de acreditação *“favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respetiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável”*.

Quer isto dizer que tal decisão foi proferida no uso dos poderes discricionários legalmente conferidos ao Conselho de Administração, como logo decorre do teor daquele normativo, designadamente do segmento *“... a decisão de acreditação pode ser... favorável, mas condicionada à tomada...de medidas...julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado...”*.

O que, aliás, está em total harmonia com a atribuição ao Conselho de Administração, por via dos citados diplomas legais e conforme já salientado, de uma prerrogativa de ponderação e de avaliação dos diversos elementos com relevância no domínio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.

Em suma: a decisão do Conselho de Administração foi tomada no exercício de poderes discricionários atinentes quer à avaliação dos diversos fatores, quer à formulação do juízo sobre as medidas necessárias para o sistema de garantia da qualidade, dentro do prazo para tanto fixado, tudo subordinado à observância de várias disposições legais na mesma decisão convocadas, nomeadamente do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, com a expressa menção de terem sido afastadas *“as alterações previstas no Decreto-Lei 115/2013, de 7 de agosto, ao Decreto-Lei 74/2006, de 24 de Março...”*.

Com o acento tónico na composição do corpo docente, por referência - e bem - à qualidade e quantidade dos docentes afetos à área do pretendido curso.

Por conseguinte, não tem cabimento a arguição de que *“o Conselho de Administração, ao decidir como decidiu, violou os critérios à data vigentes para efeitos de preenchimento dos pressupostos/ requisitos de adequação em número do corpo docente (doutores ou especialistas), contidos no documento “Critérios de qualificação do pessoal docente para a acreditação dos ciclos de estudo” (versão 2012), bem como os princípios da imparcialidade, legalidade, igualdade e transparência que devem nortear todas as decisões”*, alegação esta que, produzida por forma genérica, vaga, conclusiva e sem demonstrar uma plena igualdade entre as apontadas situações, nunca poderia assumir aqui eficácia invalidante.

De resto, e a propósito, convirá ter presente a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, segundo a qual *“a auto-limitação ou auto-vinculação (melhor dizendo, uma certa auto-contenção), não é ilegal desde que a Administração não prescindida da apreciação casuística ou da ponderação específica das situações, assim continuando a gozar da faculdade de deferir ou indeferir total ou parcialmente os pedidos face às circunstâncias concretas de cada caso”*.

E foi precisamente o que ocorreu na hipótese vertente: o Conselho de Administração não prescindiu da apreciação do caso concreto e, ponderando a especificidade da respetiva situação, proferiu a decisão que teve como adequada.

Consequentemente, e pelo exposto, o Conselho de Revisão decide negar provimento ao recurso, mantendo-se, pois, na ordem jurídica o ato impugnado.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 09 de Janeiro de 2014.

Processo: NCE/13/01131

Data da deliberação: 12/05/2014

Tipo de Processo: Novo Ciclo de Estudos

Subsistema: Universitário Privado

Grau: Licenciado

Área Temática: Princípio da igualdade; acreditação condicional.

Sumário:

- I. O princípio da igualdade opera apenas como limite interno da atividade discricionária da Administração e não releva no exercício de um poder vinculado, onde é consumido no princípio da legalidade.
- II. A doutrina e a jurisprudência entendem que não está consagrado constitucionalmente o princípio da igualdade na ilegalidade.
- III. As condições a estabelecer no ato de acreditação, como em todo e qualquer ato administrativo em geral, não podem respeitar aos requisitos que a lei exige para a validade desse ato.
- IV. As condições do ato de acreditação são “medidas no âmbito do sistema de garantia de qualidade”, o que não comporta, nem pode comportar, os requisitos cuja satisfação a lei impõe para uma decisão de acreditação favorável, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 7º do Decreto-Lei 74/2006, de 24 de Março (alterado pelos Decretos-Leis 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto).

No presente processo relativo ao pedido de acreditação do ciclo de estudos “Gestão Hoteleira”, conferente do grau de “Licenciado”, em que é requerente a “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2014/04/22, decidiu “não acreditar o ciclo de estudos, em concordância com a recomendação e a fundamentação da Comissão de Avaliação Externa”, aduzindo o seguinte:

“A proposta não apresenta um corpo docente qualificado numa das áreas fundamentais do ciclo de estudos – gestão hoteleira. Verifica-se a inexistência de qualquer doutorado em gestão hoteleira. Os doutorados não apresentam publicações na área de Gestão Hoteleira. Um docente doutorado em turismo tem publicações orientadas para pequenas e médias empresas de turismo, embora não necessariamente de tipologia hoteleira. Acresce uma docente que, sendo doutorada em Ciências Sociais (Psicologia Social) tem apenas uma publicação e que esta é focada no ensino superior de hospitalidade, não em gestão hoteleira.”

Ao analisar as fichas curriculares dos doutorados em gestão / ciências empresariais, verifica-se que nenhum dos docentes tem qualquer publicação ou experiência na área de gestão hoteleira. A constituição do corpo docente das 13 unidades curriculares (66 ECTS) classificadas em gestão hoteleira é a seguinte: 1 licenciado em Ciências Empresariais, a 100%; 1 licenciado em Turismo, a 30%; 1 licenciado em Engenharia Eletrotécnica, a 15%; 1 licenciado em Engenharia Agrícola, a 15%; 1 mestre em História das Culturas, a 30%; 1 mestre em Controle da Qualidade, a 15%; 1 doutorado em Marketing, a 15%”.

Por seu turno, o relatório final da CAE - com o qual o Conselho de Administração manifestou expressa concordância e cujo teor aqui se dá por reproduzido - apresenta estas conclusões:

“12.1. Recomendação final:

O ciclo de estudos não deve ser acreditado

...

12.4. Fundamentação da recomendação:

1. *O corpo docente não satisfaz os requisitos exigíveis de Doutores/Especialistas nas áreas fundamentais do ciclo de estudos. A instituição deverá rever a composição da equipa docente de modo a satisfazer esta meta.*
2. *A estrutura curricular e plano de estudos carecem igualmente duma reformulação de modo a se tornarem adequados face aos objetivos de formação na área de Gestão Hoteleira.*

Resposta a pronúncia

A CAE reconhece o esforço da Instituição ao elaborar uma pronúncia que procura complementar a informação constante do pedido apresentado para a criação do novo ciclo de estudos.

Se por um lado, se constata a existência de pequenos ajustamentos ao plano de estudos, por outro a questão nuclear do corpo docente cumprir os requisitos legais continua a não se verificar.

De acordo com o DL 115/2013, de 7 de Agosto, a percentagem de corpo docente doutorado especializado na área do ciclo de estudos deve ser no mínimo de 30%.

Ao optar por apresentar um 1º ciclo de estudos em Gestão Hoteleira, a instituição definiu ab início uma licenciatura de banda estreita na sua proposta formativa. Esta perspetiva tem paralelo com dois outros ciclos de estudos em Portugal mas em instituições do ensino superior politécnico (...).

Ao ser conseqüente com a área científica do ciclo de estudos verifica-se a inexistência de qualquer doutorado em gestão hoteleira.

Ao procurar na lista de doutorados aqueles que tenham apresentando elementos tangíveis de especialista em gestão hoteleira designadamente ao nível de publicações, a conclusão é semelhante. Porém, pode-se argumentar que existe um docente doutorado em turismo com publicações orientadas para pequenas e médias empresas em turismo, embora não necessariamente de tipologia hoteleira. Acresce uma docente que sendo doutorada em Ciências Sociais (Psicologia Social) tem apenas uma publicação e que esta é focada na gestão universitária no sector do turismo, não em gestão hoteleira. Apesar disso, pode-se admitir a aproximação destes dois docentes à área científica em que assenta o ciclo de estudos.

Ao analisar as fichas curriculares dos doutorados em gestão / ciências empresariais, verifica-se que nenhum dos docentes tem qualquer publicação ou experiência na área de gestão hoteleira.

Em síntese, do número total de docentes equivalentes em tempo integral que neste caso é de 18,7 no mínimo 30% ou seja 5,6 devem ser doutorados especializados na área do ciclo de estudos. Da análise efetuada acima, apenas dois (2,0) se aproximam desta exigência. Por outras palavras, a instituição apresenta 10,7% o que equivale a apenas 1/3 do mínimo necessário.

Em conclusão, esta CAE não encontra argumentação tangível que permite justificar uma alteração de recomendação quanto à não acreditação do ciclo de estudos apresentado”.

Inconformada, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações aqui tidas como integradas e desenvolvidas, fundamentalmente, na base da arguição de “desigualdade de critérios na avaliação dos cursos de diferentes IES, na análise do corpo docente e da produção científica”, para o que indicou vários processos em apoio da sua tese, resumida nesta interrogação:

“Face a estes processos de doutoramento acreditados condicionalmente, em que supostamente as exigências devem ser maiores, e considerando que, no caso da proposta de um primeiro ciclo em Gestão Hoteleira, estes requisitos são cumpridos, contesta-se mais uma vez a decisão do Conselho de Administração. Mesmo que o Conselho de Administração argumentasse fundamentadamente porque não são os critérios cumpridos, porque não acreditar condicionalmente por um ano e recomendar melhorias?”.

E termina assim:

“Conclusão: Considerando que as exigências que nos estão a ser impostas decorrem de interpretações subjetivas da própria legislação e ainda de um tipo de atuação completamente discricionária e discriminatória, prejudicando quem trabalha de uma forma

séria, rigorosa e transparente, acreditamos firmemente na razão que nos assiste, vindo assim interpor recurso da decisão do CA baseada nas evidências que apresentamos”.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

Começamos por fixar o quadro legal pertinente.

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto), fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade ou área de formação.

No caso vertente, há que observar os artigos 5º e seguintes, designadamente o artigo 6º, que dispõe sobre as condições em que pode ser conferido o “grau de licenciado”.

É também de atentar no artigo 52º, que nos diz:

1. *A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos conferentes de grau académico.*

E ainda no artigo 57º que, nos seus n.ºs 1 e 2, estipula:

1. *São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:*
 - a) *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
 - b) *Um corpo docente total próprio, academicamente qualificado e especializado;*
 - c) *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*
2. *São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado numa determinada área de formação os fixados pelo artigo 6º.*

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, preceitua, no artigo 3º, n.º1:

Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho

das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

Acrescentando, no artigo 7º, nº 2:

Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação (...).

Em sintonia, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo àquele decreto-lei e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artigo 11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, “*a decisão final sobre os procedimentos... de avaliação ou de acreditação*”.

Do transcrito quadro legal resulta, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para poder autorizar a concessão do grau de licenciado e para a acreditação de um ciclo de estudos condacente a esse grau numa determinada área de formação.

Ora, sabendo-se que o grau de licenciado é conferido numa determinada área, a qualidade e quantidade global dos docentes da instituição não tem necessariamente reflexo na qualidade da “licenciatura”, que está, isso sim, tendencialmente dependente da qualidade e quantidade dos docentes que asseguram o funcionamento do respetivo curso.

E daí a exigência das transcritas disposições legais quanto à composição do corpo docente, em que primacialmente importante será o nível dos docentes da própria área a que respeita o ciclo de estudos em questão.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender ao índice objetivo de exigência pedagógica, científica e cultural que decorre, desde logo, dos ratios mínimos de docentes com o grau de doutor ou de especialistas de reconhecida experiência e competência profissional na área em que é pedida a autorização para o funcionamento do ciclo de estudos em causa.

O que implica uma avaliação prévia objetiva para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os fins que a lei fixou para a licenciatura e se estão preenchidos os requisitos legalmente exigidos para a acreditação de um determinado ciclo de estudos, figurando, entre o mais, a exigência de que esse estabelecimento disponha de “*um corpo docente total que assegure a lecionação do ciclo de estudos que seja próprio, academicamente qualificado e especializado na área ou áreas de formação fundamentais do ciclo*”, bem como disponha quer dos “*recursos humanos e materiais indispensáveis à garantia do nível e da qualidade da formação ministrada*”, quer ainda de “*um coordenador do ciclo de estudos titular de grau de doutor na área de formação fundamental do ciclo, que se encontre em regime de*

tempo integral” (cfr. as várias alíneas do nº 2 do artigo 6º do já citado Decreto-Lei nº 74/2006, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 115/2013).

Sendo certo que os conceitos de corpo docente “*próprio*”, “*academicamente qualificado*” e “*especializado*” são preenchidos nos termos legalmente enunciados para tais efeitos (v. nº 3 do mesmo artigo 6º).

Tudo a ser considerado pelo Conselho de Administração da A3ES, entidade que, por atribuição da lei, goza da prerrogativa de ponderação e de avaliação no assinalado domínio, em que intervêm critérios científicos, técnicos, académicos e culturais de suma complexidade.

Passemos agora à abordagem da situação concreta, avançando para a solução do problema que nos ocupa.

Perante os elementos instrutórios constantes deste procedimento, temos de reconhecer como correto o “iter” cognoscitivo e valorativo seguido pelo Conselho de Administração, com apoio no relatório da CAE, para que remeteu, com o decidido desfecho de não acreditar o ciclo de estudos em referência.

Decisão que, porém, não foi acatada pela instituição interessada e daí o presente recurso, onde, e como se viu, vem alegado que esse ato decisório traduz uma “*desigualdade de critérios na avaliação dos cursos de diferentes IES, na análise do corpo docente e da produção científica*”, alegação que a Recorrente ilustra com a indicação de “*processos de doutoramento acreditados condicionalmente, em que supostamente as exigências devem ser maiores*”.

Vejamos.

Antes do mais, convirá salientar que o “princípio da igualdade” opera, apenas, como limite interno da atividade discricionária da Administração e, portanto, não releva no exercício de um poder vinculado, onde é consumido no princípio da legalidade, vigorando, a propósito, o entendimento uniforme da doutrina e da jurisprudência no sentido de que não está consagrado constitucionalmente o princípio da igualdade na ilegalidade.

De qualquer modo, será de observar que a factualidade apurada não permite concluir que a apontada situação de outros estabelecimentos de ensino superior não fosse diferente e não reclamasse, por isso, tratamento também diferente do que foi dispensado à pretensão aqui formulada.

Feita esta observação, e retomando a linha discursiva, damos como certo o já proclamado: a lei atribui ao Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação dos diversos fatores com relevância no âmbito dos procedimentos deste tipo.

Mas seguro é também que a decisão de acreditação está subordinada aos rigorosos parâmetros estabelecidos nos citados preceitos legais, que fixam os requisitos para a criação e funcionamento dos ciclos de estudos, a cuja observância, portanto, o respetivo ato decisório está vinculado.

Ou seja, as situações, como a presente, têm de ser apreciadas e tratadas à luz do quadro legal aplicável, sem interferência, pois, do dito “princípio da igualdade”.

Pelo que, e desde logo, é de afastar a tese sustentada no recurso.

Não obstante, relativamente à pretensão de “*acreditar condicionalmente por um ano e recomendar melhorias*”, sempre se dirá que a disposição da alínea b) do nº 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 369/2007 - que permite uma decisão condicionada – necessita de ser enquadrada e entendida no ordenamento jurídico pertinente.

É que, no tocante ao ato de acreditação – como, aliás, no concernente a todo e qualquer ato administrativo em geral –, as condições a estabelecer não podem respeitar aos requisitos que a lei exige para a validade desse ato.

Por isso, aquela disposição legal admite apenas, como condições, “*medidas no âmbito do sistema de garantia de qualidade julgadas necessárias pela Agência*”, o que, obviamente, não comporta, nem pode comportar, os requisitos cuja satisfação a lei impõe para uma decisão de acreditação favorável, nos termos da alínea a) do nº 2 do mesmo artigo 7º.

E daí que, em domínio de tão relevante interesse público, bem patente nos diplomas já mencionados, o juízo sobre a verificação do preenchimento dos requisitos, legalmente exigidos para a criação e funcionamento de um determinado ciclo de estudos, tenha logicamente de preceder a decisão sobre a acreditação desse mesmo ciclo de estudos.

Pelo que a falta de um qualquer desses requisitos acarreta, sem mais, e por força da lei, uma decisão desfavorável, conforme a alínea c) do nº 2 do referido artigo 7º.

Ora, na espécie em análise, e recordando, o Conselho de Administração constatou e afirmou:

A proposta não apresenta um corpo docente qualificado numa das áreas fundamentais do ciclo de estudos – gestão hoteleira. Verifica-se a inexistência de qualquer doutorado em gestão hoteleira. Os doutorados não apresentam publicações na área de Gestão Hoteleira. Um docente doutorado em turismo tem publicações orientadas para pequenas e médias empresas de turismo, embora não necessariamente de tipologia hoteleira.

Acréscce uma docente que, sendo doutorada em Ciências Sociais (Psicologia Social) tem apenas uma publicação e que esta é focada no ensino superior de hospitalidade, não em gestão hoteleira.

Ao analisar as fichas curriculares dos doutorados em gestão / ciências empresariais, verifica-se que nenhum dos docentes tem qualquer publicação ou experiência na área de gestão hoteleira.

A constituição do corpo docente das 13 unidades curriculares (66 ECTS) classificadas em gestão hoteleira é a seguinte: 1 licenciado em Ciências Empresariais, a 100%; 1 licenciado em Turismo, a 30%; 1 licenciado em Engenharia Eletrotécnica, a 15%; 1 licenciado em Engenharia Agrícola, a 15%; 1 mestre em História das Culturas, a 30%; 1 mestre em Controlo da Qualidade, a 15%; 1 doutorado em Marketing, a 15%.

Deste modo, perante a não satisfação da exigência legal quanto aos requisitos do corpo docente - cujo preenchimento era indispensável para o funcionamento do pretendido ciclo de estudos - impunha-se desde logo uma decisão desfavorável, sem lugar para uma eventual acreditação condicionada.

Consequentemente, impõe-se-nos concluir pelo acerto da decisão recorrida que, por não padecer de qualquer vício, designadamente o que lhe foi imputado pela Recorrente, merece ser totalmente confirmada.

Termos em que vai negado provimento ao recurso.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 12 de Maio de 2014.

Processo: NCE/13/00441**Data da deliberação:** 26/06/2014**Tipo de Processo:** Novo Ciclo de Estudos**Subsistema:** Universitário Privado**Grau:** Licenciado**Área Temática:** Não acreditação de um ramo; competência do Conselho de Revisão; decisão surpresa**Sumário:**

- I. Se o Conselho de Administração da A3ES pode decidir não acreditar todo um determinado ciclo de estudos, pode também decidir não acreditar um dos ramos, ou uma das especialidades, ou uma das áreas de formação desse mesmo ciclo, pela simples razão de que *“quem pode o mais, pode o menos”*.
- II. O ato de acreditação, como qualquer ato administrativo em geral, não pode incluir pressupostos de legalidade nas condições que estabelece. O juízo sobre a verificação do preenchimento dos requisitos legalmente exigidos para a criação e funcionamento de um determinado ciclo de estudos tem logicamente de preceder a decisão sobre a acreditação desse mesmo ciclo de estudos. Ou seja, a satisfação desses requisitos legais constituiu fator indispensável para a acreditação do ciclo de estudos em causa, pelo que, numa precedência lógica, a falta de um desses pressupostos acarreta necessariamente uma decisão desfavorável, com as legais consequências.
- III. Em sede de recurso, o Conselho de Revisão da A3ES, ao abrigo do artigo 43º do Regulamento nº 504/2009, *“pode confirmar, revogar, modificar ou substituir a decisão do Conselho de Administração”* ou, nos termos do artigo 32º do Regulamento nº 869/2010, de 2 de Dezembro, *“pode confirmar ou revogar, no todo ou em parte, a decisão do Conselho de Administração”*, bem como, *“quando considere que no procedimento ... se praticaram atos ou formalidades indevidas ou se deixaram de praticar atos ou formalidades devidas ... pode anular, no todo ou em parte, aquele procedimento...”*.
- IV. Os recursos deste tipo têm por finalidade a reapreciação da matéria decidida, competindo ao órgão *“ad quem”* julgar novamente o fundo da causa, pronunciando-se sobre a melhor solução a dar ao assunto a resolver.
- V. A factualidade respeitante àquele requisito legal não foi considerada e valorada na decisão do Conselho de Administração, pelo que, se fosse agora utilizada como fundamento para a não acreditação, constituiria uma *“decisão surpresa”*.

...

No presente processo relativo ao pedido de acreditação do ciclo de estudos “Ciências do Desporto e Atividade Física”, conferente do grau de “Licenciado”, em que é requerente “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2014/05/06, decidiu “acreditar com condições, em concordância ou discordância favorável com a CAE”, aduzindo o seguinte:

“Condições a cumprir de imediato:

- Reduzir o número de vagas para 60;
- O ramo de Educação Física não é acreditado.

Condição a cumprir em 1 ano, tendo em consideração que é uma área formativa nova na Instituição:

- Evidenciar a manutenção da adequação do corpo docente aos requisitos legais.

Condição a cumprir em 3 anos, tendo em consideração que é uma área formativa nova na Instituição:

- Evidenciar a manutenção da adequação do processo de estágio bem como das instalações existentes à formação dos estudantes.

Fundamentação:

O Conselho de Administração decide acreditar o ciclo de estudos, com condições, por 1 ano, em concordância com a recomendação e a fundamentação da Comissão de Avaliação Externa”.

Por seu turno, o relatório final da CAE, cujo teor aqui se dá como reproduzido, apresenta estas conclusões:

*“Recomendação final:**O ciclo de estudos deve ser acreditado condicionalmente**Período de acreditação condicional (se aplicável):*

12

Condições (se aplicável):

1. Reduzir o número de vagas a 60.
2. Não permitir o funcionamento do ramo de Educação Física.
3. Verificar a adequação bem como o desenho do curso e respetivas UCs nos outros ramos.
4. Verificar a adequação do corpo docente aos requisitos legais.
5. Adequar o processo de estágio bem como das instalações existentes à formação dos estudantes. Neste sentido, é necessário reforçar a organização das UCs que permitem uma formação em ação, estabelecendo procedimentos escritos sobre as instituições cooperantes, os números de visitas dos orientadores universitários, a lista de tutores nas entidades protocoladas, conteúdos de formação, contratos de aprendizagem, tarefas de avaliação e atribuições dos orientadores, tutores, estudantes e instituições.

Fundamentação da recomendação:

A CAE recebeu e leu a pronúncia efetuada pela instituição e manifesta o seu agrado pelo reconhecimento de algumas das fragilidades e propostas de adequação sugeridas nos pontos anexos às conclusões. Tendo em conta a análise ao envio dos novos dados e informação (que poderiam ter vindo no pedido original de acreditação) produzida a CAE entende que o curso deve ser acreditado condicionalmente por um período de 12 meses com as seguintes condições:

1. Reduzir o número de vagas a 60 tendo em conta que os recursos apresentados não permitem garantir qualidade a um maior contingente.
2. Não permitir o funcionamento do ramo de Educação Física por manifesta desadequação do projeto, do corpo docente recrutado e sobretudo do plano de estudos. As estratégias de formação são uma decisão da instituição. Contudo a adequação dos objetivos de formação e conseqüente organização curricular devem ser consubstanciados em formulações pedagógica e cientificamente válidas. A CAE relembra que a área de Educação Física não é expressamente necessária para nenhuma função profissional. A possibilidade de intervenção em atividades de extensão curricular ao nível do 1º ciclo do EB é indiferenciada relativamente aos titulares de diplomas em EF, contudo a possibilidade de lecionação no EB e secundário no grupo curricular de EF é carente do mestrado em Ensino em EF cujo acesso possui requisitos bem estabelecidos e que não estão reunidos no presente plano de estudos.

3. Adicionalmente, é necessário verificar a adequação bem como o desenho do curso e respetivas UCs nos outros ramos. As exigências legais decorrentes da formação de treinadores e /ou profissionais de exercício e saúde não obriga a uma formação específica diferenciada de 3 anos.
4. Adequação do corpo docente. Importa que a lecionação seja garantida pelos especialistas. Com efeito, dos 21 docentes, 16 estão contratados a tempo integral. Dos 13 doutorados, um é em Estudos Africanos, outro em Neuropsicologia, outro em Psicologia Educacional, outro em Estatística. Dos 9 doutorados em Ciências do Desporto, um está contratado a 50%. Dos restantes 8 doutorados na área científica predominante do ciclo de estudos, dois elementos não confirmaram a disponibilidade para serem contratados a 100%. A este propósito a CAE sugere que os argumentos, válidos, aduzidos em relação à coordenação (licenciatura na área em detrimento de grau superior- doutoramento) sejam realçados para todo o corpo docente (por exemplo, o docente que leciona andebol sendo licenciado em fisioterapia foi alvo de um comentário no relatório preliminar da CAE, tendo a pronúncia reforçado a sua posição pelo facto de ter uma formação de mestrado em treino desportivo). Importa portanto uma organização e argumentação mais criteriosa. Com efeito, para contabilização dos elementos doutorados na área científica predominante do curso, o coordenador que é doutorado em Psicologia Educacional é contabilizado como sendo da área específica do ciclo de estudos à luz dos graus precedentes ao doutoramento. No entanto, outra docente que é licenciada em Psicologia Clínica e tendo o doutoramento sido realizado em Educação para a Saúde (é assim que consta na ficha da docente) é igualmente considerada especialista. Resumidamente, o critério de contabilidade é para uns casos a especialidade da formação inicial, independentemente da designação do doutoramento não coincidir com a área 813, para outros casos deve considerar-se a designação do doutoramento, independentemente da formação inicial ter sido realizada noutro grande grupo. Nesta matéria devem ser verificados ainda, os pressupostos de ligação/cooperação de docentes com contratos em outras instituições de ensino superior público e privado.
5. Adequação do processo de estágio bem como das instalações existentes à formação dos estudantes. Neste sentido, é necessário reforçar a organização das UCs que permitem uma formação em ação, estabelecendo procedimentos escritos sobre as instituições cooperantes, os números de visitas dos orientadores universitários, a lista de tutores nas entidades protocoladas, conteúdos de formação, contratos de aprendizagem, tarefas de avaliação e atribuições dos orientadores, tutores, estudantes e instituições”.

Inconformada, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações, aqui tidas como integradas, produzidas na base da arguição assim enunciada:

“... A decisão do CA suportada no RFCAE padece de ilegalidade:

- i. *Por indeterminação do sentido, alcance e efeitos jurídicos do ato administrativo, em violação do disposto no art.º123º do CPA e do art.º 34º do R392/2013;*
- ii. *Por violação das normas que atribuem o direito de audiência prévia (art.º 16º e art.º 17º nº2 do R392/2013) e art.º 107º do Código do Procedimento Administrativo (CPA);*
- iii. *Por fundamentação insuficiente, vaga e obscura e (art.º125º CPA), reconduzível a violação de lei por falta de fundamentação;*
- iv. *Por erro nos pressupostos de facto e de direito, igualmente reconduzível a violação de lei, tornando o ato anulável, nos termos do art.º 135º do CPA.*

O ato decisório padece ainda de inconveniência, ao avaliar os meios propostos de forma desadequada aos fins pretendidos com o ciclo de estudos e impedir o funcionamento do ramo de Educação Física inviabilizando a implementação de um projeto inovador e versátil que constitui um valor acrescentado no panorama atual do ensino das Ciências do Desporto em Portugal”.

E, após o desenvolvimento dos seus pontos de vista, a Recorrente formulou estas conclusões:

- A. *“O ato administrativo em que se consubstancia a deliberação do Conselho de Administração (CA), que não acreditou o ramo de Educação Física do ciclo de estudos de Ciências do Desporto e Atividade Física da UE, padece de vícios de ilegalidade e de inconveniência, que devem ser sindicados pelo Conselho de Revisão, nos termos do art.º22º do R869/2010.*
- B. *A decisão do CA ao consubstanciar uma acreditação parcial de um ciclo de estudos, não está em conformidade com a lei, no que se refere ao seu conteúdo e sentido, que apenas permite a acreditação desfavorável, favorável, ou favorável com condições, com referência a um ciclo de estudos e não a um ramo do mesmo, além de que, embora se identifique como um ato de acreditação favorável com condições, a decisão do CA corresponde materialmente e tem como efeito jurídico a não acreditação, violando com isto o disposto no art.º 34º do R392/2013 e no art.º123º, nº 2 in fine do CPA.*

- C. *O conteúdo da decisão do CA, ao integrar por remissão o conteúdo do RFCAE, padece de discrepâncias graves e reiteradas entre a versão inglesa e portuguesa, atentando contra a transparência, rigor e consistência impostos pelos European Standards and Guidelines (ESG) a que a A3ES está vinculada e denota claramente falta de qualidade da produção da Comissão de Avaliação Externa.*
- D. *A deliberação do CA violou o direito de audiência prévia da UE, ao não considerar argumentos e esclarecimentos por esta apresentados, remetendo para o RFCAE, que se manteve inalterado na maior parte dos tópicos, mesmo naqueles que se basearam em pressupostos entretanto alterados e ou justificados em sede de pronúncia da UE, em desconformidade com os deveres decorrentes do art.º 17º, nº 2, do R392/2013 e do art.º 107º do CPA.*
- E. *A decisão final do CA não apresenta fundamentos claros, precisos e completos para a não acreditação do ramo de Educação Física, optando por juízos conclusivos, conceitos vagos e indeterminados e observações genéricas quer sem relação específica com o ramo não acreditado (corpo docente), quer sem aplicação ao mesmo (estágio), violando os art.º 124º e 125º do CPA.*
- F. *Como supra se justificou, a decisão do CA é ainda ilegal por erro nos pressupostos de facto e de direito, por se basear em conclusões do RFCAE que adotam, ainda que implicitamente, critérios quanto aos rácios do corpo docente em matéria de especialistas não consentâneos com a interpretação da lei aplicável, e que invocam a desnecessidade do ramo de Educação Física para qualquer função profissional, sem correspondência com a realidade, além de outros aspetos supra evidenciados que denotam desconformidade com os factos e com a lei aplicável, que tornam o ato inválido nos termos do art.º.135º do CPA.*
- G. *Ao avaliar os meios propostos de forma desadequada aos fins pretendidos com o ciclo de estudos e impedir o funcionamento do ramo de Educação Física inviabilizando a implementação de um projeto inovador e versátil que consagra uma visão holística das Ciências do Desporto inspirada nas melhores práticas internacionais, vocacionado, como nenhum outro em Portugal, para a cooperação em rede, através do GRUPO LAUREATE, e, consequentemente, para a internacionalização por via da mobilidade académica e profissional e atração de estudantes, docentes e investigadores internacionais, a decisão do CA, deve ainda ser revista pelo CR por se afigurar inconveniente face aos fins prosseguidos pela A3ES e ao cumprimento dos objetivos estratégicos de desenvolvimento de um ensino superior diferenciado e de qualidade que incentiva o empreendedorismo e internacionalização”.*

Tudo encerrado com o pedido tal como segue:

“Termos em que se requer a revogação parcial da decisão do CA no que se refere à não acreditação do ramo de educação física, com os fundamentos descritos e a sua substituição por deliberação de acreditação do ciclo de estudos integralmente considerado, sem prejuízo da adoção de recomendações, tendo a “X” toda a disponibilidade para colaborar no sentido de encontrar as melhores soluções para a valorização do projeto educativo proposto”.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

Pertinentemente, o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto), fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade ou área de formação.

No caso vertente, há que observar os artigos 5º e seguintes, designadamente o artigo 6º que, sob a epígrafe “Atribuição do grau de licenciado”, dispõe, no seu nº 2:

“O grau de licenciado numa determinada área de formação só pode ser conferido pelos estabelecimentos de ensino superior universitários que, cumulativamente, disponham de:

- a) *Um corpo docente total que assegure a lecionação do ciclo de estudos que seja próprio, academicamente qualificado e especializado na área ou áreas de formação fundamentais do ciclo;*
- b) *Recursos humanos e materiais indispensáveis à garantia do nível e da qualidade da formação ministrada;*
- c) *Um coordenador do ciclo de estudos titular do grau de doutor na área de formação fundamental do ciclo, que se encontre em regime de tempo integral”.*

É também de atentar no artigo 52º, que nos diz:

1. *“A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos conferentes de grau académico”.*

E ainda no artigo 57º que, nos seus nºs 1 e 2, estipula:

1. *“ São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:*

- a) *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
 - b) *Um corpo docente total próprio, academicamente qualificado e especializado;*
 - c) *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*
2. *São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado numa determinada área de formação os fixados pelo artigo 6º”.*

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, estabelece, no seu artigo 3º, nº 1:

- “Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior”.

E acrescenta, no artigo 7º:

2. *“Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação, que pode ser:*
 - b. *Favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico e o reconhecimento do mesmo grau, nos termos do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março;*
 - c. *Favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respetiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável;*
 - d. *Desfavorável, tendo por consequência a não produção dos efeitos referidos na alínea a).*

3. *A decisão favorável no âmbito de um processo de acreditação é válida por um prazo inicial, a fixar por regulamento da Agência, que não pode exceder oito anos, findo o qual carece de sucessivas revalidações, em prazo a fixar naquele regulamento, podendo ser cancelada antes do decurso dos prazos, quando tal seja consequência dos resultados de avaliação extraordinária superveniente, determinada por circunstâncias específicas que a exijam”.*

Em sintonia, o artigo 34º do Regulamento nº 392/2013, de 16 de Outubro (que procedeu à revisão do Regulamento nº 504/2009, de 18 de Dezembro), preceitua, no nº 2, que *“a decisão sobre o pedido de acreditação pode ser favorável ou desfavorável”* e, no nº 3, que *“a decisão favorável pode ser condicionada à adoção, pela instituição de ensino superior interessada, das medidas de garantia de qualidade que lhe sejam determinadas, dentro de prazo razoável”*.

Por fim, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo ao citado Decreto-Lei nº 369/2007 e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artigo 11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, *“a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação”*.

Exposto o quadro legal aplicável, passemos a conhecer dos vícios arguidos no recurso.

Todavia, em conformidade com o princípio dispositivo – segundo o qual às partes cabe iniciar o processo, dar-lhe o conteúdo que entendam, formulando o pedido e a causa de pedir -, há que respeitar a delimitação operada pelo pedido da ora Recorrente e a saber:

- “...Revogação parcial da decisão do CA no que se refere à não acreditação do ramo de Educação Física, com os fundamentos descritos e a sua substituição por deliberação de acreditação do ciclo de estudos integralmente considerado, sem prejuízo da adoção de recomendações...”.

Vejamos, pois.

O vício de forma, traduzido na alegada “violação do direito à audiência prévia”, enquanto vício de procedimento situado a montante da própria decisão administrativa, deverá ser conhecido prioritariamente, ou seja, antes dos vícios atinentes à legalidade formal ou substancial do ato final.

Avancemos assim.

Em sede de “audiência prévia” comanda o artigo 100º do Código do Procedimento Administrativo, cujo nº 1 preceitua:

“Concluída a instrução, e salvo o disposto no artigo 103º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta”.

E, mais concretamente, no domínio que nos ocupa – regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, a cargo da A3ES -, o já mencionado Regulamento nº 392/2013 estabelece, no artigo 16º, que *“a instituição de ensino superior interessada é ouvida sobre o relatório preliminar”*, acrescentando o nº 1 do artigo 17º que, *“concluída a audiência da instituição de ensino superior interessada, a comissão de avaliação externa elabora o relatório final”*, o qual *“tem obrigatoriamente o conteúdo definido no artigo 15º e toma em consideração a pronúncia da instituição de ensino superior interessada”* (nº 2 do mesmo artigo 17º).

A audiência dos interessados, como figura geral do procedimento administrativo de 1º grau, representa assim o cumprimento da diretiva constitucional de *“participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito”* (artigo 267º, nº5, da CRP), determinando para o órgão administrativo competente a obrigação de associar o administrado à tarefa de preparar a decisão final.

No caso em apreço, a Recorrente sustenta, fundamentalmente, que *“a deliberação do CA violou o direito de audiência prévia da UE, ao não considerar argumentos e esclarecimentos por esta apresentados, remetendo para o RFCAE, que se manteve inalterado na maior parte dos tópicos...”*.

Mas não tem razão.

Na verdade, uma vez que o apontado relatório final evidencia ter sido ali observada a pronúncia da instituição interessada, impõe-se-nos concluir pelo cumprimento da formalidade em causa.

É que a circunstância de as várias considerações que a interessada teceu no âmbito da audiência prévia não terem sido analisadas e rebatidas ponto por ponto pela CAE não afeta o cumprimento da formalidade, pois, e de acordo com a nossa jurisprudência, o facto de a Administração silenciar algumas matérias que os interessados lhes coloquem ao serem ouvidos significa que, na ótica dela, tais questões ou razões não colhem para a decisão a proferir.

Assim, e em suma, será de salientar que, por um lado, “tomar em consideração” é coisa bem diferente de “acatamento” e que, por outro lado, o órgão de instrução ou de decisão não está obrigado a responder às razões, às objeções ou aos argumentos aduzidos, ou a aceitar as sugestões ou os esclarecimentos prestados pela instituição

interessada, devendo apenas, de forma fundamentada, “resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante o procedimento e que não hajam sido decididas em momento anterior” (cfr. artigo 107º do CPA).

Ponto é que a decisão esteja devidamente fundamentada.

Com efeito, tem consagração constitucional e legal (cfr. artigo 268º, nº 3, da Constituição e artigos 124º e 125º do CPA) o dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. Fundamentação que deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato. Mas equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.

Quer isto dizer que o dever de fundamentação dos atos administrativos traduz a exigência de externalização das razões ou motivos determinantes da decisão administrativa, tendo como objetivos essenciais os de habilitar o destinatário a reagir eficazmente contra a respetiva lesividade, e assegurar a transparência e imparcialidade das decisões administrativas.

Por isso, a fundamentação devida dos atos administrativos é algo que se não confunde com as questões relativas à veracidade ou à exatidão jurídica desses fundamentos – matéria que respeita já a eventuais erros nos pressupostos de facto e/ou de direito da decisão.

De sorte que o juízo sobre se o ato está devidamente fundamentado depende apenas da correção formal do discurso patente no ato, isto é, tem exclusivamente a ver com os motivos ali enunciados, independentemente da bondade intrínseca dos mesmos.

Donde qualquer explicação adicional nesse domínio não ser legalmente exigível, pois corresponderia a fundamentar-se uma fundamentação enunciada.

Aqui chegados, e antes de ajuizarmos sobre o cumprimento, neste caso, do dever de fundamentação, caberá tomar posição face a outras vertentes da arguição da Recorrente.

Para tanto, há que convocar os preceitos e princípios norteadores no domínio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos para uma melhor visão dos problemas suscitados.

Ora, olhando mais de perto o quadro legal que atrás ficou transcrito, logo se vê, e claramente, que o órgão decidente está vinculado à observância dos requisitos exigidos nas normas ali patentes para poder autorizar a concessão do grau de licenciado e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau numa determinada área de formação.

O que implica uma avaliação prévia objetiva para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os fins que a lei fixou para a licenciatura e se estão preenchidos os requisitos legalmente exigidos para a acreditação de um determinado ciclo de estudos, figurando, entre o mais, a exigência de que esse estabelecimento disponha de “*um corpo docente total que assegure a lecionação do ciclo de estudos que seja próprio, academicamente qualificado e especializado na área ou áreas de formação fundamentais do ciclo*”, bem como disponha quer dos “*recursos humanos e materiais indispensáveis à garantia do nível e da qualidade da formação ministrada*”, quer ainda de “*um coordenador do ciclo de estudos titular de grau de doutor na área de formação fundamental do ciclo, que se encontre em regime de tempo integral*” (cfr. as várias alíneas do nº 2 do artigo 6º do já citado Decreto-Lei nº 74/2006, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 115/2013).

Sem perder de vista a imposição legal quanto a outros requisitos, como o de “*um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos*”, o de “*um corpo docente total próprio, academicamente qualificado e especializado*” ou o de “*recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados*” (vide as três alíneas do nº 1 do artigo 57º do mesmo diploma).

Tudo a ser considerado pelo Conselho de Administração da A3ES, entidade que, por mercê da lei, goza da prerrogativa de ponderação e de avaliação no assinalado domínio, em que intervêm critérios científicos, técnicos, académicos e culturais de suma complexidade.

Mas, pese embora essa prerrogativa, a decisão final está subordinada, também por força da lei, aos parâmetros estabelecidos e ao caminho traçado no sentido de que a acreditação de um determinado ciclo de estudos depende da prévia verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento, a cuja observância, portanto, o ato decisório está legalmente vinculado.

Feitas estas considerações, vejamos as questões patentes no recurso e que ainda necessitam de resolução.

Relativamente à tese da Recorrente no sentido de que “*uma decisão desfavorável parcial não é admitida por lei*”, importa esclarecer que o Conselho de Administração da A3ES, podendo decidir não acreditar todo um determinado ciclo de estudos, pode também decidir não acreditar um dos ramos ou uma das especialidades ou uma das áreas de formação desse mesmo ciclo, até pela simples razão de que “*quem pode o mais, pode o menos*”.

Por outro lado, quanto à pretensão de uma “*deliberação de acreditação ... sem prejuízo da adoção de recomendações*”, impõe-se-nos notar que a possibilidade legal de uma acreditação condicionada terá de ser aferida pelo condicionalismo do caso concreto em causa.

É certo que o já citado Decreto-Lei nº 369/2007 dispõe, no artigo 7º, nº 2, alínea b), que a decisão de acreditação pode ser *“favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respectiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável”*.

Disposição que, porém, e como qualquer outra, necessita de ser lida e entendida no pertinente regime legal.

Ora, no que concerne ao ato de acreditação – como, aliás, quanto a qualquer ato administrativo em geral - as condições a estabelecer não podem incluir pressupostos de legalidade, corporizando os requisitos que a lei exige para a validade desse ato.

E daí que aquela disposição legal admita apenas, como condições, *“medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência”*, o que, obviamente, não comporta, nem pode comportar, os requisitos cuja satisfação a lei impõe para uma decisão de acreditação *“favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico...”* - cfr. alínea a) do nº 2 do mesmo artigo 7º.

É que o juízo sobre a verificação do preenchimento dos requisitos, legalmente exigidos para a criação e funcionamento de um determinado ciclo de estudos, tem logicamente de preceder a decisão sobre a acreditação desse mesmo ciclo de estudos.

Ou seja, a satisfação desses requisitos legais constituiu fator indispensável, decisivo, para a acreditação do ciclo de estudos em causa, pelo que, obviamente, numa precedência lógica, a falta de um desses pressupostos acarreta necessariamente uma decisão desfavorável, com as legais consequências.

Por seu turno, no tocante ao invocado vício de “inconveniência” do ato decisório, a alegada circunstância de a não acreditação *“impedir o funcionamento do ramo de Educação Física inviabilizando a implementação de um projeto inovador e versátil que constitui um valor acrescentado no panorama atual do ensino das Ciências do Desporto em Portugal”*, que consubstanciaria um tal vício, decorre naturalmente do ato de não acreditação que, implicando uma decisão desfavorável, tem por efeito, aqui como em todo e qualquer outro caso idêntico, a não autorização para o funcionamento do curso em referência.

Regressemos agora ao ponto de observação sobre a alegada falta de fundamentação do ato impugnado, o que, tendo de ser olhado dentro das balizas fixadas pelo pedido formulado no recurso, visará tão-somente a *“decisão do CA no que se refere à não acreditação do ramo de Educação Física”*.

Ora, observando as duas peças processuais que estruturam aquele ato decisório, forçoso será reconhecer que ambas, no seu todo, não asseguram uma fundamentação bastante, pois, uma, não contem qualquer indicação de factos e de direito, e, outra, não aponta claramente os pressupostos fácticos, concretos, fundamentadores das referências e conclusões ali produzidas, para além de ser omissa quanto a menções jurídicas que pudessem sustentar a solução adotada.

Na verdade, a deliberação do CA limita-se a proclamar que *“O ramo de Educação Física não é acreditado”* e, por sua vez, o relatório final da CAE apresenta, como uma das condições, *“Não permitir o funcionamento do ramo de Educação Física”*, acrescentando, como fundamentação desta recomendação, o seguinte:

“2- Não permitir o funcionamento do ramo de Educação Física por manifesta inadequação do projeto, do corpo docente recrutado e sobretudo do plano de estudos. As estratégias de formação são uma decisão da instituição. Contudo a adequação dos objetivos de formação e consequente organização curricular devem ser consubstanciados em formulações pedagógica e cientificamente válidas. A CAE relembra que a área de Educação Física não é expressamente necessária para nenhuma função profissional. A possibilidade de intervenção em atividades de extensão curricular ao nível do 1º ciclo do EB é indiferenciada relativamente aos titulares de diplomas em EF, contudo a possibilidade de lecionação no EB e secundário no grupo curricular de EF é carente do mestrado em Ensino em EF cujo acesso possui requisitos bem estabelecidos e que não estão reunidos no presente plano de estudos”.

É claro que, em sede de recurso, o Conselho de Revisão da A3ES, ao abrigo do artigo 43º do já citado Regulamento nº 504/2009, *“pode confirmar, revogar, modificar ou substituir a decisão do Conselho de Administração”* ou, nos termos do artigo 32º do Regulamento nº 869/2010, de 2 de Dezembro, *“pode confirmar ou revogar, no todo ou em parte, a decisão do Conselho de Administração”*, bem como, *“quando considere que no procedimento...se praticaram atos ou formalidades indevidas ou se deixaram de praticar atos ou formalidades devidas ...pode anular, no todo ou em parte, aquele procedimento...”*.

De sorte que os recursos deste tipo têm por finalidade a reapreciação da matéria decidida, competindo ao órgão *“ad quem”* julgar novamente o fundo da causa, pronunciando-se sobre a melhor solução a dar ao assunto a resolver.

De modo que, a coberto desta sua competência, o Conselho de Revisão, numa primeira abordagem, poderia considerar, valorando, a matéria vertida no nº 5 do relatório final da CAE, referente à *“Descrição e fundamentação de outros recursos humanos e materiais”*, designadamente o seu ponto 5.2. que integra a questão de saber se *“o ciclo de estudos dispõe das instalações físicas (espaços letivos, bibliotecas, salas de computadores, etc.) necessárias ao cumprimento dos objetivos”*, o que mereceu a pronta resposta de *“Não”*.

Assim, se o estabelecimento de ensino superior em referência não dispõe dos “*recursos humanos e materiais indispensáveis à garantia do nível e da qualidade da formação ministrada*”, verificada está a não satisfação da exigência legal quanto ao apontado requisito, cujo preenchimento, cumulativo com o de outros requisitos, é necessário para a criação e funcionamento do pretendido ciclo de estudos, incluindo obviamente o questionado “*ramo de Educação Física*”, pelo que, em tal hipótese, haverá lugar a uma decisão desfavorável, de não acreditação.

Simplemente, no caso “*sub judice*”, a factualidade respeitante àquele requisito legal não foi considerada e valorada na decisão do CA, pelo que, a ser agora tomada como fundamento para a não acreditação, constituiria uma “*decisão surpresa*” que, como tal, será de evitar.

De qualquer modo, e numa observação mais profunda, temos de reconhecer que a conclusão inserta no referido ponto 5.2. do relatório da CAE é posta em crise no imediato ponto 5.4. onde, em “*Explicitação das evidências que fundamentem as classificações de cumprimento assinaladas em 5.1, 5.2 e 5.3*”, vem afirmado – entre o mais e com alguma indefinição do circunstancialismo factual pertinente, para além da pouca convicção que a expressão “*parece*”, ali utilizada, logo inculca – que “*A existência de um protocolo assinado parece oferecer garantias mínimas de realização deste projeto embora somente no curto prazo definido pelo período de vigência do protocolo*”.

Por conseguinte, e em suma, o relatório final da CAE – para que o CA remeteu e que, por isso, passou a constituir parte integrante da decisão tomada – em vez de fornecer dados de facto precisos e claros, antes gerou a incerteza e a dúvida sobre a verificação do preenchimento de requisitos legalmente exigidos para o funcionamento do curso em causa.

Sendo assim, e para bem se decidir, há que ponderar os elementos de facto atinentes à situação em análise, o que implica apurar e indicar, concretizando devidamente, a base das mencionadas referências e conclusões, tudo conforme ao quadro legal aplicável, cujos preceitos terão, obviamente, de ser convocados como fundamento de direito para a decisão que vier a ser proferida, tarefa que caberá, em primeira linha, à Comissão de Avaliação Externa.

Consequentemente, e em provimento do recurso, o Conselho de Revisão decide anular o procedimento a partir do relatório final da CAE, inclusive, para que sejam prestados esclarecimentos e cabalmente preenchidos os evidenciados pontos, e outros reputados necessários, após o que, com a pronúncia da instituição interessada, haverá lugar a nova deliberação do Conselho de Administração.

Sem custas.

Lisboa, 26 de Junho de 2014

Processo: NCE/11/01616

Data da deliberação: 24/07/2012

Tipo de Processo: Novo Ciclo de Estudos

Subsistema: Universitário Privado

Grau: Mestre

Área Temática: Limitação da extensão das alegações de recurso; dever de fundamentação; acreditação condicionada.

Sumário:

- I. A circunstância de a extensão das alegações de recurso estar sujeita à limitação imposta pelo sistema de informação da A3ES de 3.000 caracteres ou um PDF de 100kb, em nada prejudica o acesso à justiça na vertente do direito de recurso, uma vez que a “limitação” é determinada apenas por razões de ordem prática e não impede a formulação, ainda que sintética, de alegações que exprimam com clareza mínima e de um modo satisfatório os motivos, de facto e de direito, por que os recorrentes discordam da decisão que impugnaram.
- II. O facto de as várias considerações que a interessada desenvolveu no âmbito da audiência prévia não terem sido analisadas e rebatidas, ponto por ponto pela A3ES, não afeta o cumprimento do Direito de audiência prévia.
- III. O dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetam direitos ou interesses legalmente protegidos tem consagração constitucional e legal (cfr. artº 268º, nº 3, da Constituição e artigos 124º e 125º do CPA). A fundamentação deve ser expressa, através de uma sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão parte integrante do ato.
- IV. Equivale a falta de fundamentação, a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.
- V. As condições a estabelecer no ato de acreditação não podem respeitar aos requisitos que a lei exige para a validade desse mesmo ato. As condições são “medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência”, o que, obviamente, não comporta, nem pode comportar, os requisitos cuja satisfação a lei impõe para uma decisão de acreditação “*favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico...*”.

...

No presente processo relativo ao pedido de acreditação prévia do ciclo de estudos “Direito e Gestão”, conferente do grau de “Mestre”, em que é requerente a “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2012/05/10, decidiu “acreditar o ciclo de estudos, com condições, por dois anos, em concordância com a fundamentação e a recomendação da Comissão de Avaliação Externa”, aduzindo o seguinte:

“Condição a cumprir de imediato: corrigir o número de ECTS atribuídos à dissertação, tal como aceite pela Instituição na sua pronúncia.

Condições a cumprir no prazo de dois anos: melhorar a qualificação do corpo docente do ciclo de estudos, bem como o plano de estudos”.

Por seu turno, o relatório da CAE - com o qual o Conselho de Administração manifestou expressa concordância - apresenta estas conclusões:

12.1. Recomendação final.

O ciclo de estudos deve ser acreditado condicionalmente

12.2. Fundamentação da recomendação:

“Reconhecida na pronúncia a disponibilidade para emendar a violação do art. 5º, d) e e) do Decreto-Lei 42/2005 (9.6), a instituição deve proceder imediatamente à sua correção, nomeadamente fazendo corresponder a 6 meses o prazo de redação da dissertação.

Por outro lado, consideramos que um prazo de 2 anos deverá ser suficiente para elevar a qualificação académica do corpo docente - que num projeto com esta ambição não deve satisfazer-se com o mero preenchimento dos mínimos legais. Haveria que, nesse mesmo prazo de 2 anos, melhorar ainda o plano curricular (3.3.5)”.

Inconformada, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações, cujo teor aqui se dá por reproduzido, subordinadas aos pontos assim enunciados:

- I. *Questão prévia: é inconstitucional e ilegal a obrigação de apresentação das alegações de recurso em documento que não contenha mais de 3.000 caracteres ou em pdf de 100 kb.*
- II. *É ilegal a imposição da condição de correção do número de ECTS atribuídos à dissertação de mestrado.*

III. *É ilegal e carece de fundamentação a imposição da condição de melhoramento das qualificações do pessoal académico.*

VI. *É ilegal e carece de fundamentação a imposição da condição de melhoramento de melhoria do plano de estudos.*

E, após as considerações que teve por adequadas, a Recorrente terminou assim:

Nestes termos, requer-se a V. Ex.ªs se dignem admitir o presente recurso e, em função dos vários vícios de que padece a Decisão do Conselho de Administração da A3ES, determinem a modificação dessa Decisão, eliminando as condições que aí são impostas para a acreditação do Mestrado em Direito e Gestão.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

Começemos pela suscitada “questão prévia”, que vem estruturada como “*da inconstitucionalidade e ilegalidade decorrente da obrigação de apresentação das alegações de recurso em documento que não contenha mais de 3.000 caracteres ou em pdf de 100 kb*”.

Na tese da Recorrente, tal inconstitucionalidade e ilegalidade ocorreria com “*a tentativa de limitação do direito de recurso resultante da fixação do referido limite arbitrário de caracteres*”, adiantando que “*também o procedimento administrativo deve respeitar as exigências de um procedimento equitativo*” e, “*por isso, na defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, os administrados devem dispor de meios efetivos de defesa*”.

Vejamos.

A circunstância de a extensão das alegações de recurso estar sujeita, como afirma a Recorrente, à “*limitação imposta pelo sistema de informação da A3ES – 3.000 caracteres ou PDF de 100kb*”, em nada prejudica o acesso à justiça, constitucional e legalmente proclamado, na apontada vertente do direito de recurso, na exata medida em que tal “*limitação*”, determinada apenas por razões de ordem prática, não impede a formulação, ainda que sintetizada, de alegações que expressem com clareza mínima e de um modo satisfatório os motivos, de facto e de direito, por que os recorrentes discordam da decisão que impugnam.

Aliás, é a própria Recorrente a admitir que “*nada impede que se exija que o exercício do direito de defesa seja consubstanciado numa peça sintética*”, dando ainda nota de que “*a extensão das presentes alegações de recurso é superior à extensão...*” acima questionada.

E, de resto, na peça que apresentou, teve oportunidade de tecer alongadas considerações em defesa dos seus pontos de vista.

Nesta conformidade, não tendo sido de modo algum ofendido o direito de defesa da Recorrente, improcede a dita questão prévia.

Passemos agora à arguição dos vícios de forma e de fundo da decisão recorrida.

Para tanto, há que atentar no quadro legal pertinente.

Em sede de “audiência prévia” comanda o artigo 100º do Código do Procedimento Administrativo, cujo nº 1 preceitua:

Concluída a instrução, e salvo o disposto no artigo 103º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.

E, mais concretamente, no domínio que nos ocupa – regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, a cargo da A3ES -, o Regulamento nº 504/2009, de 25 de Setembro, estabelece, no artº 36º, que “ a instituição de ensino superior interessada é ouvida sobre o relatório preliminar”, acrescentando o nº 1 do artº 37º que, “concluída a audiência da instituição do ensino superior interessada, a comissão de avaliação externa elabora o relatório final”, o qual “tem obrigatoriamente o conteúdo definido no artigo 35º, devendo ainda tomar em consideração a pronúncia da instituição de ensino superior interessada” (nº 2 do mesmo artº 37º).

A Recorrente refere que “não se descortina por que razão a A3ES não dá qualquer resposta a todos os argumentos que a “X” expôs na pronúncia...”.

Mas, sobre isso, diremos que a circunstância de as várias considerações que a interessada desenvolveu no âmbito da audiência prévia não terem sido analisadas e rebatidas ponto por ponto pela A3ES não afeta o cumprimento da formalidade, pois, e de acordo com a nossa jurisprudência, o facto de a Administração silenciar algumas matérias que os interessados lhes coloquem ao serem ouvidos significa que, na tica dela, tais questões ou razões não colhem para a decisão a proferir (cfr. Acórdão do STA, de 15-11-2006, in Proc. nº 0634/06).

Assim, será de salientar que, por um lado, “tomar em consideração” é coisa bem diferente de “acatamento” e que, por outro lado, o órgão de instrução ou de decisão não está obrigado a responder às razões, às objeções ou aos argumentos aduzidos, ou a aceitar as sugestões ou os esclarecimentos prestados pela instituição interessada, devendo apenas, de forma fundamentada, “resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante o procedimento e que não hajam sido decididas em momento anterior” (cfr. artº 107º do CPA).

Ponto é que a decisão esteja devidamente fundamentada.

Na verdade, e como é sabido, tem consagração constitucional e legal (cfr. artº 268º, nº 3, da Constituição e artºs 124º e 125º do CPA) o dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. Fundamentação que deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato. Mas equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.

Quer isto dizer que o dever de fundamentação dos atos administrativos traduz a exigência de externalização das razões ou motivos determinantes da decisão administrativa, tendo como objetivos essenciais os de habilitar o destinatário a reagir eficazmente contra a respetiva lesividade, e assegurar a transparência e imparcialidade das decisões administrativas.

Por isso, a fundamentação devida dos atos administrativos é algo que se não confunde com as questões relativas à veracidade ou à exatidão jurídica desses fundamentos – matéria que respeita já a eventuais erros nos pressupostos de facto e/ou de direito da decisão.

De sorte que o juízo sobre se o ato está devidamente fundamentado depende apenas da correção formal do discurso patente no ato, isto é, tem exclusivamente a ver com os motivos ali enunciados, independentemente da bondade intrínseca dos mesmos.

Donde qualquer explicação adicional nesse domínio não ser legalmente exigível, pois corresponderia a fundamentar-se uma fundamentação enunciada.

Caberia agora uma abordagem em concreto, para ajuizar sobre o cumprimento, neste caso, do dever de fundamentação.

No entanto, o conhecimento deste invocado vício de forma deverá ter lugar após a apreciação dos vícios cuja procedência determina mais estável ou eficaz tutela dos interesses em jogo, o que implica relegar um tal conhecimento para a devida oportunidade.

Posto isto, e relativamente à pretensa ilegalidade da decisão, por alegados vícios substanciais, é de convocar o preceituado em vários diplomas legais.

Pertinentemente, o DL n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelo DL n.º 107/2008, de 25 de Junho), dispõe no seu artigo 16º, sob a epígrafe “Atribuição do grau de mestre”:

1. *As especialidades em que cada estabelecimento de ensino superior confere o grau de mestre são fixadas pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*

2. *Só podem conferir o grau de mestre numa determinada especialidade os estabelecimentos de ensino superior que, nas áreas científicas integrantes da formação a ele conducente:*
 - a. *Disponham de um corpo docente próprio, qualificado e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional;*
 - b. *Disponham dos recursos humanos e materiais indispensáveis a garantir o nível e a qualidade da formação adquirida;*
 - c. *Desenvolvam atividade reconhecida de formação e investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível.*
3. *A verificação da satisfação dos requisitos referidos no número anterior é feita no âmbito do processo de acreditação”*

E, quanto à “estrutura do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre”, acrescenta o artigo 20º:

1. *O ciclo de estudos conducente ao grau de mestre integra:*
 - a. *Um curso de especialização, constituído por um conjunto organizado de unidades curriculares, denominado curso de mestrado, a que corresponde um mínimo de 50% do total dos créditos do ciclo de estudos;*
 - b. *Uma dissertação de natureza científica ou um trabalho de projecto, originais e especialmente realizados para este fim, ou um estágio de natureza profissional objecto de relatório final, consoante os objectivos específicos visados, nos termos que sejam fixados pelas respectivas normas regulamentares, a que corresponde um mínimo de 35% do total dos créditos do ciclo de estudos.*

O mesmo diploma, depois de preceituar no artº 52º:

1. *A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento”; e*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos”.*

Estipula no artº 57º:

1. *São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:*
 - a. *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*

- b. *Um corpo docente próprio, qualificado na área em causa, e adequado em número;*
 - c. *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*
2. *São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de mestre numa determinada especialidade:*
 - d. *Que o corpo docente que assegura o seu funcionamento seja constituído, na sua maioria, por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional nas áreas científicas integrantes dessa especialidade;*
 - e. *Que o estabelecimento de ensino desenvolva atividade reconhecida de formação e investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível, nas áreas científicas integrantes dessa especialidade”.*

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, estabelece, no seu artº 3º, nº1:

Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

E acrescenta, no artº 7º, nº 2:

Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação (...).

Em sintonia, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo àquele decreto - lei e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artº11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, “a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação”.

Enunciado o direito aplicável, avancemos para a solução do problema que nos ocupa.

Do quadro legal que ficou exposto resulta, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para poder autorizar a concessão do grau de mestre e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau numa determinada especialidade.

Ora, uma vez que o grau de mestre é conferido numa determinada especialidade, podendo mesmo as especialidades serem desdobradas em áreas de especialização, a qualidade e quantidade global dos docentes da instituição não tem necessariamente reflexo na qualidade do “mestrado”, que está, isso sim, tendencialmente dependente da qualidade dos docentes que asseguram o funcionamento do respetivo curso.

Donde a exigência das transcritas disposições legais quanto à composição do corpo docente, em que primacialmente importante será o nível dos docentes da própria área científica específica a que respeita o ciclo de estudos em questão.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender ao índice objetivo de exigência pedagógica, científica e cultural que decorre, desde logo, dos ratios mínimos de docentes com o grau de doutor ou de especialista de reconhecida experiência e competência profissional na área da especialidade em que é pedida a autorização para o funcionamento do ciclo de estudos em causa.

O que implica uma avaliação prévia para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os objetivos que a lei fixou para conferir o grau de mestre numa determinada especialidade e se estão preenchidos os requisitos legalmente exigidos para a acreditação de um determinado ciclo de estudos, figurando, entre o mais, a exigência de que a instituição interessada disponha “*de um corpo docente próprio, qualificado e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional*” nas áreas científicas integrantes dessa especialidade e bem assim “*desenvolva atividade reconhecida de formação e investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível*”, nessas mesmas áreas.

E, como se viu, no domínio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, em que intervêm critérios científicos, técnicos, académicos e culturais de extrema complexidade, e onde pontifica o rigor imposto pelo relevante interesse público bem patente nos diplomas já citados, a lei atribui ao Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação dos fatores a considerar, mas com a decisão sempre subordinada, nos termos legais, aos parâmetros estabelecidos e ao caminho traçado no sentido de que a acreditação de um determinado ciclo de estudos está dependente da prévia verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento, a cuja observância, portanto, o ato decisório está vinculado.

Ou seja, a falta de um qualquer dos apontados requisitos legais acarreta necessariamente a não acreditação do ciclo de estudos em referência.

É certo que o mencionado Decreto-Lei nº 369/2007 dispõe, no artº 7º, nº2, alínea b), que a decisão de acreditação pode ser “*favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo*

por esta fixado e com sujeição à respetiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável”.

Disposição que, porém, e como qualquer outra, necessita de ser enquadrada e entendida no contexto legal, no ordenamento jurídico pertinente.

Assim, e relativamente ao ato de acreditação – como, aliás, a todos os atos administrativos em geral – as condições a estabelecer não podem respeitar aos requisitos que a lei exige para a validade desse mesmo ato.

E daí que aquela disposição legal admita apenas, como condições, “*medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência*”, o que, obviamente, não comporta, nem pode comportar, os requisitos cuja satisfação a lei impõe para uma decisão de acreditação “*favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico...*” – cfr. alínea a) do nº 2 do mesmo artigo.

Por conseguinte, a verificar-se a não satisfação da exigência legal quanto à composição do corpo docente da instituição interessada neste procedimento, a A3ES, sem liberdade de opção, estava, e está, obrigada a uma decisão de não acreditação, isto é, “*desfavorável, tendo por consequência a não produção dos efeitos referidos na alínea a)*”, acima transcrita [v. alínea c) do número e artigo citados].

Dizendo de outro modo: em tal hipótese, e por força da lei, a decisão de “*acreditação condicionada*” não podia, nem pode, ter lugar.

Aqui chegados, é de notar que, em sede do presente recurso, o Conselho de Revisão, ao abrigo do artº 43º do Regulamento nº 504/2009, de 25 de Setembro, “*pode confirmar, revogar, modificar ou substituir a decisão do Conselho de Administração*” ou, nos termos do artº 32º do Regulamento nº 869/2010, de 15 de Novembro, “*pode confirmar ou revogar, no todo ou em parte, a decisão do Conselho de Administração*”, bem como, “*quando considere que no procedimento...se praticaram atos ou formalidades indevidas ou se deixaram de praticar atos ou formalidades devidas..., pode anular, no todo ou em parte, aquele procedimento ...*”.

De sorte que os recursos deste tipo têm por finalidade a reapreciação da matéria decidida, competindo ao órgão “*ad quem*” julgar novamente o fundo da causa, pronunciando-se sobre a melhor solução a dar ao assunto a resolver.

No caso vertente, a CAE afirma que “*o corpo docente cumpre os requisitos legais mas “em parte”, que “não se afigura academicamente aceitável que um mestrado com esta ambição tenha 3 licenciados no seu corpo docente e seja constituído por uma maioria de mestres (13), alguns deles com currículos muito exíguos” e que “a indicação do número de publicações contrasta com a pobreza de alguns dos currículos apresentados...*” (pontos 4.1., 4.6. e 6.6. do relatório final).

Simplesmente, como é bom de ver, tais afirmações não asseguram uma fundamentação bastante, na medida em que, umas, são meramente conclusivas e, outras, não esclarecem suficientemente a situação em face da exigência legal de “*um corpo docente próprio, qualificado na área em causa e adequado em número*” e “*...constituído, na sua maioria, por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional nas áreas científicas integrantes dessa especialidade*”.

Sendo assim, e para bem se decidir, há que ajuizar dos elementos de facto atinentes à composição do corpo docente, o que implica apurar, concretizando devidamente, a base das referidas afirmações, tarefa que caberá, obviamente, à CAE.

Consequentemente, e pelo exposto, o Conselho de Revisão decide anular o procedimento a partir do relatório final da CAE, para que sejam esclarecidos os evidenciados pontos, e outros reputados necessários, após o que, com a pronúncia da instituição interessada, haverá lugar a nova deliberação do Conselho de Administração.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Julho de 2012.

Processo: ACEF/1213/23262

Data da deliberação: 23/04/2014

Tipo de Processo: Ciclo de Estudos em Funcionamento

Subsistema: Universitário Privado

Grau: Mestre

Área Temática: Efeito devolutivo do recurso; dever de fundamentação; acreditação condicionada.

Sumário:

- I. O pedido de suspensão do efeito da deliberação do CA “até decisão final relativamente a esta matéria” é indeferido, uma vez que, por força do artigo 26º do Regulamento nº 869/2010, de 2 de Dezembro, “*a interposição do recurso não tem efeito suspensivo da deliberação impugnada*”, sendo ainda certo que, nos precisos termos desse normativo, “*não podem ser praticados na pendência do recurso quaisquer atos suscetíveis de conflitar com a decisão que naquele venha a ser proferida ou de prejudicar a sua utilidade*”.
- II. Se o Conselho de Administração remete para o relatório da CAE, com o qual manifesta expressa concordância, os fundamentos aí aduzidos passam a fazer parte integrante da decisão proferida.
- III. Relativamente ao ato de acreditação – como, aliás, quanto a qualquer ato administrativo em geral – as condições a estabelecer não podem respeitar aos requisitos que a lei exige para a validade desse ato.

...

No presente processo relativo ao pedido de acreditação do ciclo de estudos “Educação Pré-Escolar”, conferente do grau de “Mestre”, em que é requerente “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2014/02/20, decidiu “não acreditar o ciclo de estudos, em concordância com a recomendação e a fundamentação da Comissão de Avaliação Externa”, aduzindo o seguinte:

“As condições de ingresso não preenchem os requisitos legais no que diz respeito à verificação do domínio oral e escrito de língua portuguesa, prevista no nº1 do artigo 10º do DL 43/2007.

A estrutura curricular não cumpre os requisitos legais no que diz respeito à componente de didáticas específicas e à inclusão da formação cultural, social e ética em Formação Educacional Geral e em Prática de Ensino Supervisionada.

Globalmente a estrutura curricular e o projeto de formação não são consistentes. Não há evidências de uma coordenação eficaz do ciclo de estudos.

O perfil científico do corpo docente na área do ciclo de estudos é muito fraco, em especial na área da Didática.

Nem todos os docentes são qualificados nas áreas em que ensinam. Quatro docentes são reconhecidos como especialistas em "Formação de Professores" tendo sido contabilizado nos 10 anos de experiência profissional na área em que locionam (educação pré-escolar) a sua experiência de docente do ensino superior, o que não é aceitável.

As publicações são limitadas e em grande parte não são na área da educação pré-escolar. A internacionalização das publicações é pobre, não existem equipas sustentáveis de pesquisa, nem há evidências de uma estratégia de investigação.

As instalações de laboratórios, os instrumentos musicais e o espaço de estudo para estudantes são insuficientes para um ciclo de estudos de mestrado. O acervo da biblioteca no âmbito do ciclo de estudos é insuficiente."

Por seu turno, o relatório da CAE - a que o Conselho de Administração expressamente aderiu e cujo teor aqui se dá como integrado - apresenta estas conclusões:

"O ciclo de estudos não deve ser acreditado

10.2. Fundamentação da recomendação:

Tendo por base todos os elementos disponibilizados, a CAE identificou nas secções anteriores, em particular na secção 8, aspetos positivos e fragilidades deste ciclo de estudos. Em relação ao relatório preliminar da CAE, a pronúncia apresentou sobretudo ambições, explicações possíveis para problemas existentes e confirmações de fragilidades já identificadas pela CAE; raros foram os novos dados objetivos apresentados, p. ex., caso de 2 novos docentes e mesmo aí ambíguos (ver relatório da CAE 4.1.9 e 4.1.11).

O balanço dos aspetos positivos e das fragilidades indica que os últimos superam claramente os primeiros. Nestas condições, a CAE recomenda a não acreditação deste ciclo de estudos.

No que se segue, e sem prejuízo de aspetos e recomendações específicas em secções anteriores, a CAE apresenta um conjunto de fragilidades que a instituição deverá superar para a melhoria do curso.

ESTRUTURA GERAL

- *Pese embora o cumprimento (só formal) do estabelecido no DL 43/2007 de 22 de Fevereiro, a estrutura curricular não é adequada e não engloba integralmente as componentes de formação nele estabelecidas. O conteúdo das UCs por área científica não cumpre o estabelecido na legislação (DL 43/2007), em particular no que se refere às UCs de DE. De facto a estrutura do curso não está de acordo com a legislação (relatório da CAE, A 11.3.2)*

O curso necessita de ser revisto e adequado de modo a respeitar de facto o estabelecido na legislação. Essa revisão deverá igualmente permitir o pleno cumprimento dos objetivos definidos para o ciclo de estudos, bem como resolver as fragilidades identificadas e explanadas ao longo deste relatório

- *O RAA não identifica os objetivos deste mestrado em termos de conhecimentos e competências que os estudantes deverão demonstrar no final do curso (1.6).*
- *A organização interna e mecanismos de garantia de qualidade descritos no RAA são principalmente institucionais e administrativo. Nenhuma evidência foi oferecida do modo como qualquer uma dessas estruturas contribuiu para mudar ou confirmar elementos específicos do curso ou influenciou o processo de ensino/aprendizagem ou a sua qualidade (2.2.7; 2.2.9).*
- *Não há evidências (RAA e visita) de uma coordenação eficaz do curso (A 11. 4.1).*
- *As condições de acesso e ingresso não preenchem os requisitos legais (A 11. 1.2),*
- *A procura do ciclo de estudos diminuiu significativamente no ano letivo em referência a (2012/13; 40 vagas e 6 candidatos), tendo apenas 5 estudantes matriculados (para 40 vagas) (5.1.3)*

UNIDADES CURRICULARES:

- *Quase todas as UCs formulam objetivos de ensino e não identificam resultados mensuráveis de aprendizagem (6.1.7).*
- *Na maioria das UCs não se apresentam ponderações dos elementos para avaliação das aprendizagens, nem se demonstra a coerência entre os conteúdos e os objetivos de UC, ou entre as metodologias de ensino e os resultados da aprendizagem (6.2.6;6.2.8; 6.3.5)*
- *Não é claro se os orientadores cooperantes têm suporte adequado ou formação em supervisão para acompanhar os alunos a este nível (A 12.7).*
- *Embora haja docentes envolvi dos em projetos internacionais, não há nenhuma evidência da internacionalização do curso (vários)*

PESSOAL DOCENTE e INVESTIGAÇÃO

- O perfil científico do corpo docente na área do CE é muito fraco. O perfil científico da equipa em Didática é inadequado (4.1.9; 4.1.11).
- Nem todos são qualificados nas áreas em que ensinam (4.1.9; 4.1.11).
- 4 docentes são reconhecidos como especialistas em “Formação de Professores” mas nenhum realizou provas públicas para adquirir tal estatuto (ver resposta).
- As publicações são limitadas e em grande parte não são na área do curso (7.2.7; 7.2.9)
- A internacionalização das publicações é pobre (idem)
- Não há evidências de uma estratégia de investigação nem equipas sustentáveis de investigação (idem).

RECURSOS

- Instalações de laboratórios, instrumentos musicais e espaço de estudo para os estudantes são insuficientes em relação ao que normalmente se esperaria de um curso a este nível. O acervo da biblioteca no âmbito do ciclo de estudos é insuficiente (3.1. 3)”.

Inconformada, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo as alegações aqui dadas como reproduzidas, subordinadas à arguição assim patenteada:

“... Esta deliberação padece de vícios de (1) fundamentação, por a mesma ser insuficiente e lacunosa em aspetos centrais que fundaram a decisão ora recorrida, não tendo em consideração esclarecimentos factuais prestados pela “X” ao longo do processo de avaliação, especialmente na sua pronúncia (2) ilegalidade, por fazer uma aplicação do regime legal aplicável que não corresponde ao seu sentido correto, nomeadamente no que respeita ao ciclo de estudos e sua estrutura curricular; (3) falta de proporcionalidade, no comportamento demonstrado pela CAE aquando do processo de entrevista, sempre conduzido numa língua estrangeira, e na valoração excessiva que a decisão do CA ora recorrida faz de aspetos negativos menores do curso, que são facilmente corrigíveis, e que muitas vezes foram mesmo já alvo de uma intervenção de melhoria logo após o relatório preliminar da CAE, conforme a “X” informou no seu relatório de pronúncia.

Ademais, a “X” entende que a decisão do CA ora recorrida é manifestamente inconveniente, lesiva dos interesses do universo de docentes e discentes desta Instituição do ensino superior; mas também do próprio universo do ensino superior português, por não permitir, por via da acreditação nem que seja condicional, requerida pela “X” na sua pronúncia, que os aspetos negativos apontados a este curso sejam alvo de melhorias, permitindo a continuidade do curso em causa.

Tal implica que, para efeitos do artigo 22.º do Regulamento n.º 869/2010 e outra legislação que seja aplicável, existe tanto uma ilegalidade da deliberação do CA ora recorrida, mas também uma manifesta inconveniência, em termos dos interesses em presença, devendo decidir-se por uma acreditação nem que seja condicional, que possa permitir a continuidade do curso, corrigindo-se os aspetos carecidos de melhoria.

Mais se requer o efeito suspensivo da Deliberação do Conselho de Administração até decisão final relativamente a esta matéria”.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

Preliminarmente, há que desatender o pedido de suspensão do efeito da deliberação do CA “até decisão final relativamente a esta matéria”, na exata medida em que, por força do artigo 26º do Regulamento nº 869/2010, de 2 de Dezembro, “a interposição do recurso não tem efeito suspensivo da deliberação impugnada”, sendo ainda certo que, nos precisos termos desse normativo, “não podem ser praticados na pendência do recurso quaisquer atos suscetíveis de conflitar com a decisão que naquele venha a ser proferida ou de prejudicar a sua utilidade”.

Passemos então a conhecer do mérito do recurso, começando pela arguição de falta de fundamentação do ato recorrido.

Como é sabido, tem consagração constitucional e legal (cfr. artigo 268º, nº 3, da Constituição e artigos 124º e 125º do CPA) o dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. Fundamentação que deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato. Mas equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.

Quer isto dizer que o dever de fundamentação dos atos administrativos traduz a exigência de externação das razões ou motivos determinantes da decisão tomada, tendo como objetivos essenciais os de habilitar o destinatário a reagir eficazmente contra a respetiva lesividade, e assegurar a transparência e imparcialidade das decisões administrativas.

A propósito, convirá notar que a fundamentação devida dos atos administrativos é algo que se não confunde com as questões relativas à veracidade ou à exatidão jurídica desses fundamentos – matéria que respeita já a eventuais erros nos pressupostos de facto e/ou de direito da decisão.

De sorte que o juízo sobre se o ato está devidamente fundamentado depende apenas da correção formal do discurso patente no ato, isto é, tem exclusivamente a ver com os motivos ali enunciados, independentemente da bondade intrínseca dos mesmos.

Donde qualquer explicação adicional nesse domínio não ser legalmente exigível, pois corresponderia a fundamentar-se uma fundamentação enunciada.

E, neste ponto, caberá ainda salientar que o órgão decidente não está obrigado a aceitar as sugestões ou a responder aos argumentos oferecidos por quem quer que seja, nomeadamente pelos intervenientes no procedimento.

Por isso, a circunstância de as observações apresentadas durante o procedimento, designadamente na fase da audiência prévia, não terem sido atendidas ou sequer analisadas no ato final, não descaracteriza o cumprimento da formalidade legal, porquanto o facto de a entidade decidente silenciar matérias que os interessados lhe coloquem ao serem ouvidos só poderá significar que, na perspetiva dela, tais matérias não colhem para a decisão a proferir.

De exigir é, apenas, que o ato decisório aprecie as questões suscitadas e de que lhe cumpra conhecer, bem como explicitar as razões ou motivos que o determinaram, tudo por forma a habilitar o interessado a fazer uma opção consciente entre a aceitação do ato e a justificação da respetiva impugnação.

Ora, na hipótese em apreço, e como se viu, o Conselho de Administração remeteu para o relatório da CAE, com o qual manifestou expressa concordância, e, por isso, os fundamentos ali aduzidos passaram a fazer parte integrante da decisão proferida.

Deste modo, perante tais fundamentos, que atrás ficaram transcritos, fácil será constatar que a decisão tomada, aqui recorrida, enunciou, de forma clara, congruente e suficiente, as razões que a sustentam, permitindo assim à instituição interessada, como a qualquer destinatário normal, compreender perfeitamente a motivação do acto de não acreditação, o que, aliás, a Recorrente inteiramente alcançou, como bem o demonstra ao desenvolver, no recurso interposto, a defesa consciente e alargada dos seus pontos de vista.

E daí a sucumbência quanto à arguida falta de fundamentação do ato impugnado.

Vejamos agora a imputação de vícios substanciais, respeitantes ao conteúdo da decisão recorrida, traduzidos na alegada ilegalidade e manifesta inconveniência do decidido.

Para tanto, há que enunciar o direito aplicável.

O Decreto-Lei n.º 43/2007, de 22 de Fevereiro - que aprovou o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário -, estabelece no artigo 6.º o seguinte:

“Aos ciclos de estudos conducentes ao grau de licenciado em Educação Básica e ao grau de mestre nas especialidades a que se refere o anexo [a esse decreto-lei e que dele faz parte integrante] aplicam-se as normas fixadas pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, com as especificidades previstas no presente decreto-lei”.

E, sob a epígrafe “Estruturas curriculares dos ciclos de estudos conducentes ao grau de mestre”, o artigo 16.º do mesmo diploma estabelece o número de créditos, e a forma da sua distribuição, dos ciclos de estudos conducentes ao grau de mestre nas especialidades ali indicadas com referência ao dito anexo e onde figura a especialidade ora em causa.

Por sua vez, o mencionado Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto), com o texto em vigor à data do início do procedimento de acreditação aqui em apreço, dispõe no seu artigo 16.º, atinente à “Atribuição do grau de mestre”:

1. *“As especialidades em que cada estabelecimento de ensino superior confere o grau de mestre são fixadas pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*
2. *Só podem conferir o grau de mestre numa determinada especialidade os estabelecimentos de ensino superior que, nas áreas científicas integrantes da formação a ele conducente:*
 - a. *Disponham de um corpo docente próprio, qualificado e adequado em número, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional;*
 - b. *Disponham dos recursos humanos e materiais indispensáveis a garantir o nível e a qualidade da formação adquirida;*
 - c. *Desenvolvam atividade reconhecida de formação e investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível.*
3. *A verificação da satisfação dos requisitos referidos no número anterior é feita no âmbito do processo de acreditação.”*

E, quanto à “estrutura do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre”, acrescenta o artigo 20.º:

1. *“O ciclo de estudos conducente ao grau de mestre integra:*

- a. *Um curso de especialização, constituído por um conjunto organizado de unidades curriculares, denominado curso de mestrado, a que corresponde um mínimo de 50% do total dos créditos do ciclo de estudos;*
- b. *Uma dissertação de natureza científica ou um trabalho de projeto, originais e especialmente realizados para este fim, ou um estágio de natureza profissional objeto de relatório final, consoante os objetivos específicos visados, nos termos que sejam fixados pelas respetivas normas regulamentares, a que corresponde um mínimo de 35% do total dos créditos do ciclo de estudos”.*

Este decreto-lei, depois de preceituar no artigo 52º:

1. *“ A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos par a sua criação e funcionamento”;* e
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos”*,

Estipula no artigo 57º:

1. *“ São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:*
 - a. *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
 - b. *Um corpo docente próprio, qualificado na área em causa, e adequado em número;*
 - c. *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*
2. *São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de mestre numa determinada especialidade:*
 - a. *Que o corpo docente que assegura o seu funcionamento seja constituído, na sua maioria, por titulares do grau de doutor ou especialistas de reconhecida experiência e competência profissional nas áreas científicas integrantes dessa especialidade;*
 - b. *Que o estabelecimento de ensino desenvolva atividade reconhecida de formação e investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível, nas áreas científicas integrantes dessa especialidade”.*

Convirá ainda atentar no Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, designadamente no artigo 3º, nº1:

- *“Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior”.*

E também no artigo 7º, nº2:

- *“Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação...”.*

Em sintonia, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo àquele decreto-lei e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artigo 11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, *“a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação”.*

Do transcrito quadro legal resulta, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para poder autorizar a concessão do grau de mestre e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau numa determinada especialidade.

O que implica uma avaliação prévia para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os objetivos que a lei fixou para conferir o grau de mestre numa determinada especialidade e se estão preenchidos os requisitos legalmente exigidos para a acreditação de um determinado ciclo de estudos.

Ora, como se alcança do exposto, neste domínio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, em que intervêm critérios científicos, técnicos, académicos e culturais de extrema complexidade, e onde pontifica o rigor imposto pelo relevante interesse público bem patente nos diplomas atrás citados, a lei reserva para o Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação dos fatores a considerar, mas sempre com a decisão final subordinada, nos termos legais, aos parâmetros estabelecidos e ao caminho traçado no sentido de que a acreditação de um determinado ciclo de estudos está dependente da prévia verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento.

Por conseguinte, competindo à referida entidade formular um juízo avaliativo com vista a apurar se estão reunidos os requisitos legalmente exigidos para a pretendida acreditação, temos de reconhecer que os elementos trazidos ao procedimento asseguram como correto o “iter” cognoscitivo e valorativo seguido pelo Conselho de Administração, apoiado no relatório final da CAE para que expressamente remeteu, com a constatação de que, e recordando:

“As condições de ingresso não preenchem os requisitos legais no que diz respeito à verificação do domínio oral e escrito de língua portuguesa, prevista no nº1 do artigo 10º do DL 43/2007.

A estrutura curricular não cumpre os requisitos legais no que diz respeito à componente de didáticas específicas e à inclusão da formação cultural, social e ética em Formação Educacional Geral e em Prática de Ensino Supervisionada.

Globalmente a estrutura curricular e o projeto de formação não são consistentes.

Não há evidências de uma coordenação eficaz do ciclo de estudos.

O perfil científico do corpo docente na área do ciclo de estudos é muito fraco, em especial na área da Didática.

Nem todos os docentes são qualificados nas áreas em que ensinam. Quatro docentes são reconhecidos como especialistas em "Formação de Professores" tendo sido contabilizado nos 10 anos de experiência profissional na área em que locionam (educação pré-escolar) a sua experiência de docente do ensino superior, o que não é aceitável.

As publicações são limitadas e em grande parte não são na área da educação pré-escolar. A internacionalização das publicações é pobre, não existem equipas sustentáveis de pesquisa, nem há evidências de uma estratégia de investigação.

As instalações de laboratórios, os instrumentos musicais e o espaço de estudo para estudantes são insuficientes para um ciclo de estudos de mestrado. O acervo da biblioteca no âmbito do ciclo de estudos é insuficiente.”

O que conduziu ao desfecho decisório de não acreditação do ciclo de estudos em causa.

Desfecho que a instituição interessada não logrou abalar por via do presente recurso, na medida em que as respetivas alegações não indicam vícios integrados por factos concretos e razões de direito conducentes à ilegalidade do decidido.

E quanto a uma pretensa “inconveniência” da decisão, a apontada circunstância - “... lesiva dos interesses do uni verso de docentes e discentes...por não permitir, por via da acreditação nem que seja condicional...que os aspetos negativos apontados a este curso sejam alvo de melhorias, permitindo a continuidade do curso em causa” -, que consubstanciaria um tal vício, decorre, naturalmente, do ato de não acreditação que, comportando uma decisão desfavorável, tem por consequência, aqui como em todo e qualquer outro caso idêntico, a não autorização para o funcionamento do curso em referência.

Significa tudo isto que a instituição interessada não questionou validamente a decisão do Conselho de Administração proferida com base no não preenchimento dos requisitos legalmente exigidos para a criação e funcionamento do pretendido ciclo de estudos.

Decisão que – importa esclarecer – não se compadece com a pretensão da Recorrente no sentido de “...uma acreditação nem que seja condicional, que possa permitir a continuidade do curso, corrigindo-se os aspetos carecidos de melhoria”.

É certo que o já citado Decreto-Lei nº 369/2007 dispõe, no artigo 7º, nº 2, alínea b), que a decisão de acreditação pode ser “favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respetiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável”.

Disposição que, porém, e como qualquer outra, necessita de ser lida e entendida no pertinente regime legal.

Nesta conformidade, e relativamente ao ato de acreditação – como, aliás, quanto a qualquer ato administrativo em geral – as condições a estabelecer não podem respeitar aos requisitos que a lei exige para a validade desse ato.

E daí que aquela disposição legal admita apenas, como condições, “medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência”, o que, obviamente, não comporta, nem pode comportar, os requisitos cuja satisfação a lei impõe para uma decisão de acreditação “favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico...” - cfr. alínea a) do nº 2 do mesmo artigo 7º.

É que o juízo sobre a verificação do preenchimento dos requisitos, legalmente exigidos para a criação e funcionamento de um determinado ciclo de estudos, tem logicamente de preceder a decisão sobre a acreditação desse mesmo ciclo de estudos.

Ou seja, a satisfação desses requisitos legais constituiu fator indispensável, decisivo, para a acreditação do ciclo de estudos em causa, pelo que, obviamente, numa precedência lógica, a falta de um desses pressupostos acarreta necessariamente uma decisão desfavorável, com as legais consequências.

De tudo resulta, pois, o acerto da decisão recorrida, pelo que, não padecendo de qualquer vício, terá de ser confirmada, assim improcedendo o recurso.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 23 de Abril de 2014.

Processo: NCE/13/00186

Data da deliberação: 09/07/2014

Tipo de Processo: Novo Ciclo de Estudos

Subsistema: Universitário Privado

Grau: Mestre

Área Temática: Dever de Fundamentação; prerrogativa de avaliação e de ponderação.

Sumário:

- I. O Conselho de Administração pode remeter, na sua decisão, para “as propostas contidas no relatório de avaliação”, caso em que essas propostas, como fundamentos de facto e de direito, “constituirão parte integrante” daquele ato decisório, mas não está obrigado, de modo algum, a acolher tais propostas.
- II. Cabe ao Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação no domínio da acreditação dos ciclos de estudos, em que intervem critérios científicos, técnicos e culturais de suma complexidade.

...

Relativamente ao procedimento de acreditação do ciclo de estudos “Gestão de Recursos Humanos”, conferente do grau de “Mestre”, em que é interessada “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2014/06/05, decidiu “não acreditar o ciclo de estudos, em concordância com a recomendação e a fundamentação da Comissão de Avaliação Externa”, aduzindo o seguinte:

“O corpo docente não tem as qualificações formais necessárias. A qualificação formal e por vezes profissional do corpo docente não é acompanhada por uma produção científica na área do ciclo de estudos compatível com a oferta de um ciclo de estudos pós-graduados em gestão de recursos humanos. A produção científica em revistas internacionais com arbitragem é muito escassa o que constitui uma limitação do ciclo de estudos”.

Por seu turno, o relatório final da CAE, cujo teor aqui se dá como reproduzido, apresenta estas conclusões:

“12.1. Recomendação final:

O ciclo de estudos não deve ser acreditado

...

12.4. Fundamentação da recomendação:

O ciclo de estudos é similar a outros ciclos de estudos do ponto de vista da sua organização curricular.

O corpo docente tem as qualificações formais necessárias.

Todavia, a qualificação formal e por vezes profissional na área do ciclo de estudos não é acompanhada por uma produção científica na área do ciclo de estudos compatível com a oferta de um ciclo de estudos pós-graduados em gestão de recursos humanos. Com efeito, a produção científica em revistas internacionais com arbitragem é muito escassa. Essa é uma importante limitação objetiva.

...

Resposta à pronúncia

A CAE analisou com muito cuidado a pronúncia feita pela instituição. Contudo, não encontrou dados novos que possam aliviar algumas das preocupações fundamentais da CAE, que constam no relatório feito pela mesma.

Por esse motivo, a CAE mantém a sua recomendação inicial de não aprovar o NCE proposto pela instituição”.

Inconformada, a Instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações, aqui tidas como integradas e desenvolvidas, fundamentalmente, com base na arguição que segue:

“...No relatório final elaborado pela CAE consta (ponto 4.4.) A Universidade tem um corpo docente maioritário (9/14) com vínculo à Instituição em regime de tempo integral e a sua qualificação cumpre os critérios de referência...

E ainda (ponto 12.4.)

(...) O corpo docente tem as qualificações formais necessárias. (...)

6. *Não obstante tal fato, o C.A., decidiu, com base nos relatórios da CAE, mas considerando que o corpo docente não tem as qualificações formais necessárias.*
7. *Ora! A decisão contraria, neste particular, os relatórios da CAE não obstante remeter a sua fundamentação para estes!*
8. *Em boa verdade, a desconformidade de uma decisão, com a respetiva fundamentação, transforma aquela em decisão nula.*

9. *A decisão não revela qualquer fato que contrarie os relatórios, quanto ao corpo docente, pelo que deve ser decidido manter as conclusões dos relatórios sobre a validade do corpo docente que respeita todas as qualificações formais legal e academicamente exigíveis”.*

Terminando assim:

10. *Em face desta desconformidade que conduz à nulidade da decisão, não pode deixar de ser reapreciada a decisão do CA, proferindo-se outra que, em nosso entender, não pode deixar de deferir o pedido de criação de um novo ciclo de estudos, uma vez que:*
- a. *O corpo docente tem as qualificações formais necessárias, e,*
 - b. *A produção científica em revistas internacionais com arbitragem é relevante para o início do curso, sem prejuízo da futura e permanente melhoria.*

Nestes termos e nos mais de Direito, DEVE a decisão ser reapreciada e proferida outra que defira o pedido de acreditação prévia, eventualmente com sugestões de melhoria futura”.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto), fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade ou área de formação.

Pertinentemente, o artigo 16º, sob a epígrafe “Atribuição do grau de mestre”, dispõe, nos n.ºs 1 e 2:

1. *“As especialidades em que cada estabelecimento de ensino superior confere o grau de mestre são fixadas pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*
2. *O grau de mestre numa determinada especialidade só pode ser conferido pelos estabelecimentos de ensino superior universitários que, na área ou áreas de formação fundamentais do ciclo de estudos, cumulativamente:*
 - a. *Disponham de um corpo docente total que assegure a lecionação do ciclo de estudos que seja próprio, academicamente qualificado e especializado nessa área ou áreas;*

- b. *Disponham dos recursos humanos e materiais indispensáveis à garantia do nível e da qualidade da formação ministrada;*
- c. *Desenvolvam atividade reconhecida de formação e de investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em instituições científicas externas, com publicações ou produção científica relevantes;*
- d. *Disponham de um coordenador do ciclo de estudos titular do grau de doutor na área de formação fundamental do ciclo, que se encontre em regime de tempo integral”.*

Estabelecendo o n.º 3 do mesmo artigo as condições em que, para os efeitos da alínea a) do número anterior, é de considerar o corpo docente como “próprio”, como “academicamente qualificado” e como “especializado”.

E, quanto à “estrutura do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre”, refere o artigo 20º:

1. *“O ciclo de estudos conducente ao grau de mestre integra:*
 - a. *Um curso de especialização, constituído por um conjunto organizado de unidades curriculares, denominado curso de mestrado, a que corresponde um mínimo de 50% do total dos créditos do ciclo de estudos;*
 - b. *Uma dissertação de natureza científica ou um trabalho de projeto, originais e especialmente realizados para este fim, ou um estágio de natureza profissional objeto de relatório final, consoante os objetivos específicos visados, nos termos que sejam fixados pelas respetivas normas regulamentares, a que corresponde um mínimo de 30 créditos.*

2 – ...”.

O mesmo diploma, depois de preceituar no artigo 52º:

1. *“A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos legais exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos conferentes de grau académico”.*

Estipula no artigo 57º, nºs 1 e 3:

1. “São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:
 - a. Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;
 - b. Um corpo docente total próprio, academicamente qualificado e especializado;
 - c. Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.
2. —
3. São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de mestre numa determinada especialidade os fixados pelo artigo 16º”.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, estabelece, no seu artigo 3º, nº1:

- “Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior”.

E acrescenta, no artigo 7º:

2. “ Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação, que pode ser:
 - b. Favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior; de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico e o reconhecimento do mesmo grau, nos termos do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março;
 - c. Favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respetiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável;
 - d. Desfavorável, tendo por consequência a não produção dos efeitos referidos na alínea a).

3. *A decisão favorável no âmbito de um processo de acreditação é válida por um prazo inicial, a fixar por regulamento da Agência, que não pode exceder oito anos, findo o qual carece de sucessivas revalidações, em prazo a fixar naquele regulamento, podendo ser cancelada antes do decurso dos prazos, quando tal seja consequência dos resultados de avaliação extraordinária superveniente, determinada por circunstâncias específicas que a exijam”.*

Em sintonia, o artigo 34º do Regulamento nº 392/2013, de 16 de Outubro (que procedeu à revisão do Regulamento nº 504/2009, de 18 de Dezembro), preceitua, no nº 2, que “a decisão sobre o pedido de acreditação pode ser favorável ou desfavorável” e, no nº 3, que “a decisão favorável pode ser condicionada à adoção, pela instituição de ensino superior interessada, das medidas de garantia de qualidade que lhe sejam determinadas, dentro de prazo razoável”.

Por fim, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo ao citado Decreto-Lei nº 369/2007 e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artigo 11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, “a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação”.

Do transcrito quadro legal resulta, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para poder autorizar a concessão do grau de mestre e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau numa determinada especialidade.

Ora, sabendo-se que o grau de mestre é conferido numa determinada especialidade, podendo mesmo as especialidades serem desdobradas em áreas de especialização, a qualidade e quantidade global dos docentes da instituição não tem necessariamente reflexo na qualidade do “mestrado”, que está, isso sim, tendencialmente dependente da qualidade dos docentes que asseguram o funcionamento do respetivo curso.

E daí a exigência das transcritas disposições legais quanto à composição do corpo docente, em que primacialmente importante será o nível dos docentes da própria área científica específica a que respeita o ciclo de estudos em questão, para o que, obviamente, concorrem as respetivas publicações ou produção científica relevantes.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender ao índice objetivo de exigência pedagógica, científica e cultural que decorre, desde logo, dos ratios mínimos de docentes com o grau de doutor ou de especialista de reconhecida experiência e competência profissional na área ou áreas de formação fundamentais do pretendido ciclo de estudos.

O que implica uma avaliação prévia para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os objetivos que a lei fixou para conferir o grau de mestre numa determinada especialidade e se estão preenchidos os requisitos legalmente exigidos para a acreditação do ciclo de estudos em causa, figurando, entre o mais,

e como se viu, a exigência de que a instituição interessada disponha “*de um corpo docente total..., próprio, academicamente qualificado e especializado nessa área ou áreas*”, bem como desenvolva “*atividade reconhecida de formação e de investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em instituições científicas externas, com publicações ou produção científica relevantes*”.

E, como também já foi observado, os conceitos de corpo docente “próprio”, “academicamente qualificado” e “especializado” são preenchidos nos termos legalmente enunciados para tais efeitos (cfr. nº 3 do citado artigo 16º).

Passemos agora à abordagem da situação concreta em análise.

A recorrente sustenta, fundamentalmente e em suma:

6. “*O Conselho de Administração decidiu, com base nos relatórios da CAE, mas considerando que o corpo docente não tem as qualificações formais necessárias.*”
7. *Ora! A decisão contrária, neste particular, os relatórios da CAE não obstante remeter a sua fundamentação para estes!*
8. *Em boa verdade, a desconformidade de uma decisão, com a respetiva fundamentação, transforma aquela em decisão nula.*
9. *A decisão não revela qualquer fato que contrarie os relatórios, quanto ao corpo docente, pelo que deve ser decidido manter as conclusões dos relatórios sobre a validade do corpo docente que respeita todas as qualificações formais legal e academicamente exigíveis”.*

Vejamos.

Em perfeita sintonia com o comando emergente dos atrás mencionados decretos-leis, o Regulamento nº 504/2009, de 18 de Dezembro (revisto pelo Regulamento nº 392/2013, de 16 de Outubro), afirma expressamente que “*é da competência do Conselho de Administração*” quer “*a decisão sobre o pedido de acreditação*” (artigo 15º), quer “*a decisão sobre a avaliação*” (artigo 38º, nº 1).

Ato decisório que, naturalmente, deve ser fundamentado.

Na verdade, tem consagração constitucional e legal (v. artigo 268º, nº 3, da Constituição e artigo 124º do CPA) o dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. E, no dizer do artigo 125º, nº 1, do CPA, “*a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de*

concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato”.

Ora, é neste condicionalismo legal que deve ser lido e entendido o preceito do artigo 38º, nº 2, do dito Regulamento nº 504/2009, segundo o qual “*a decisão do Conselho de Administração pode consistir na manifestação de concordância, total ou parcial, com as propostas contidas no relatório de avaliação*”.

Ou seja, o Conselho de Administração pode remeter, na sua decisão, para “*as propostas contidas no relatório de avaliação*”, caso em que essas propostas, como fundamentos de facto e de direito, “*constituam parte integrante*” daquele ato decisório, mas não está obrigado, de modo algum, a acolher tais propostas.

Daqui se vê que o preceituado no transcrito normativo do artigo 38º apenas releva no âmbito da fundamentação da decisão que, em qualquer caso, é sempre da competência do Conselho de Administração que, obviamente, poderá decidir, e fundamentar, de modo diferente da proposta apresentada pela Comissão de Avaliação Externa, cuja atuação/responsabilidade está limitada ao procedimento de avaliação, sem direta interferência, portanto, no ato de decisão (cfr. artigo 30º do mesmo Regulamento).

E daí também que, por maioria de razão, qualquer proposta de decisão vertida no relatório da CAE, podendo embora ser aceite pelo CA na decisão final a proferir, nunca poderá condicionar, e muito menos vincular, o sentido ou o conteúdo dessa decisão que, como se viu, é sempre da inteira competência do Conselho de Administração.

Avançando, pois.

A decisão do Conselho de Administração assentou no seguinte:

“O corpo docente não tem as qualificações formais necessárias. A qualificação formal e por vezes profissional do corpo docente não é acompanhada por uma produção científica na área do ciclo de estudos compatível com a oferta de um ciclo de estudos pós-graduados em gestão de recursos humanos. A produção científica em revistas internacionais com arbitragem é muito escassa o que constitui uma limitação do ciclo de estudos”.

Por sua vez, o relatório final da CAE, pese embora referir que “*o corpo docente tem as qualificações formais necessárias*”, adianta logo:

“Todavia, a qualificação formal e por vezes profissional na área do ciclo de estudos não é acompanhada por uma produção científica na área do ciclo de estudos compatível com a oferta de um ciclo de estudos pós-graduados em gestão de recursos humanos. Com efeito, a produção científica em revistas internacionais com arbitragem é muito escassa. Essa é uma importante limitação objetiva”.

Do exposto se vê, e claramente, que este último segmento da “*fundamentação da recomendação*” da CAE - no sentido de que “o ciclo de estudos não deve ser acreditado” - é inteiramente coincidente, até nos termos utilizados, com a fundamentação aduzida na decisão tomada pelo Conselho de Administração ao não acreditar o ciclo de estudos em causa.

Improcede, pois, a arguição da Recorrente.

A propósito, será ainda de salientar que o relevante interesse público no domínio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem patente nos diplomas já citados, ilumina o caminho legalmente traçado no sentido de que a acreditação de um determinado ciclo de estudos está dependente da prévia verificação da satisfação dos requisitos fixados para esse efeito.

E, cabendo ao Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação no apontado domínio, em que intervêm critérios científicos, técnicos e culturais de suma complexidade, temos de reconhecer que, na hipótese em apreço, a instituição interessada não logrou minimamente destruir, ou sequer abalar, a asserção que serviu de base à decisão tomada.

Impunha-se assim, e desde logo, só por esse motivo, a não acreditação do pretendido ciclo de estudos, tal como entendeu o Conselho de Administração ao praticar o ato ora em apreço.

Consequentemente, o Conselho de Revisão decide negar provimento ao recurso.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 09 de Julho de 2014.

Processo: ACEF/1213/03102

Data da deliberação: 16/01/2015

Tipo de Processo: Ciclo de Estudos em Funcionamento

Subsistema: Universitário Público

Grau: Mestre

Área Temática: Acreditação condicionada e medidas necessárias para o sistema de garantia da qualidade; atos inúteis; vício de desvio de poder.

Sumário:

- I. A decisão do Conselho de Administração, apesar de impor a condição de “*aumentar o número de doutores a tempo integral nos domínios científicos especializados de cada um dos ramos do ciclo de estudos, de modo a cumprir os requisitos legais, sem prejuízo de uma consideração em concreto do seu plano de formação*”, não comporta a não acreditação do ciclo de estudos em referência, como teria de ocorrer na hipótese da não verificação do preenchimento de um qualquer dos requisitos legais, designadamente quanto à composição do corpo docente.
- II. Não tem qualquer utilidade apurar neste procedimento (e o artigo 130º do Código de Processo Civil estatui que “*não é lícito realizar no processo atos inúteis*”) se a instituição interessada dispõe de um corpo docente conforme os parâmetros legalmente estabelecidos para o efeito, uma vez que a não verificação desse requisito acarretaria forçosamente, por si só, uma decisão desfavorável.
- III. A decisão do Conselho de Administração foi tomada no exercício de poderes discricionários atinentes quer à avaliação dos diversos fatores, quer à formulação do juízo sobre as medidas necessárias para o sistema de garantia da qualidade, dentro do prazo a fixar, tudo ao abrigo das disposições legais pertinentes.
- IV. Os atos praticados no exercício de poderes discricionários só podem ser impugnados com base no vício de desvio de poder, pelo que impende sobre quem recorre o ónus de alegar e provar os factos constitutivos desse vício, ou seja, que o motivo principalmente determinante da prática do ato recorrido não condiz com o fim visado pela lei na concessão do poder discricionário.

...

Relativamente ao procedimento de acreditação do ciclo de estudos “Direito”, conferente do grau de “Mestre”, em que é interessada a “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2014/11/20, decidiu “acreditar o ciclo de estudos, com condições, pelo período de 1 ano, em concordância com a fundamentação e recomendação da Comissão de Avaliação Externa”, aduzindo o seguinte:

“Condições a cumprir no prazo de 1 ano:

- Aumentar o número de doutores a tempo integral nos domínios científicos especializados de cada um dos ramos do ciclo de estudos, de modo a cumprir os requisitos legais, sem prejuízo de uma consideração em concreto do seu plano de formação.

- Rever a estrutura curricular e o plano de estudos introduzindo uma unidade curricular com conteúdos relacionados com a metodologia de investigação.

- Proceder a uma atualização bibliográfica das unidades curriculares, adequando-a às exigências de um 2º ciclo”.

Por seu turno, o relatório final da CAE, cujo teor aqui se dá como integrado, apresenta estas conclusões:

“10.1. Recomendação final.

O ciclo de estudos deve ser acreditado condicionalmente

10.2. Fundamentação da recomendação:

Lida a Pronúncia apresentada pela Instituição, mantemos a nossa recomendação.

No período de um ano devem ser resolvidas algumas dificuldades detetadas, nomeadamente:

- 1) *Reponderar o perfil do coordenador (A.11.4.2, 2.1.5);*
- 2) *Provar que, como é referido na Pronúncia, está terminado o protocolo com a empresa brasileira (3.2.7, 7.2.9, 9.5);*
- 3) *Evitar a presença de meros licenciados (sem demonstração de que são especialistas de reconhecido mérito) no corpo docente (4.1.11)*
- 4) *Promover o adensamento / maturação curricular de algumas unidades oferecidas (6.2.8)*
- 5) *Criar uma unidade de Metodologia (6.2.8)*
- 6) *Reponderar os modelos de avaliação e de classificação (6.3.7)*
- 7) *Proceder à anunciada revisão do plano de estudos (9.1)*

A existência de constrangimentos orçamentais, repetidamente alegada na Pronúncia, é pública e notória, mas não deve impedir a consideração de objetivos de otimização. A alegação de que a CAE extravasou das suas competências é desmentida pela leitura do Regulamento nº 392/2013, nomeadamente do seu art. 25º”.

Inconformada, a Instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações, aqui dadas por reproduzidas e sustentadas, fundamentalmente, nos seguintes pontos:

1. *“Pelo exposto se verifica que nos últimos 3 anos letivos lecionaram e lecionam no 2º ciclo de estudos em Direito não menos de 83% de doutores em regime de tempo integral e especializados nas áreas de formação fundamentais do ciclo de estudos, constituindo um corpo docente próprio, academicamente qualificado e especializado, numa percentagem bem acima do limite mínimo legal de 40% nos termos do art. 16.º n.ºs 2, a) a c), do DL nº 115/2013, de 7 de Agosto.*
2. *Nestes termos, a decisão de que ora se recorre, ao condicionar a acreditação do 2º Ciclo de estudos ao aumento de docentes doutorados em regime de tempo integral no prazo de um ano, de forma a cumprir os limites legais, incorre em óbvio error in iudicando uma vez que não se verificam nem são verdadeiros os pressupostos de facto – docentes doutorados em regime de tempo integral em número inferior ao limite legal – que estão na base da decisão recorrida, pelo que a mesma se impugna e se requer a sua eliminação.*
3. *Ainda em relação a esta primeira condição é de sublinhar que a mesma não consta nem do relatório provisório nem do relatório final da CAE, pelo que a IES não teve, em momento anterior, oportunidade de exercer o contraditório a que tinha direito.*
4. *Relativamente à segunda condição (b) referida, a IES reafirma (cfr. pronúncia da IES ao relatório provisório da CAE) que na unidade curricular do Practicum, obrigatória para todas as áreas de especialização, são lecionados conteúdos de metodologia de investigação, os quais constituem, de resto, o núcleo central e o objetivo principal do seu conteúdo programático; neste sentido, a condição está já cumprida, podendo eventualmente ser substituída por uma recomendação no sentido de alterar-se a designação da UC para “Practicum e metodologia de investigação” a fim de tornar mais claro o seu conteúdo e objetivos.*
5. *Quanto à última condição(c) imposta, foi já afirmado pela IES (cfr. pronúncia da IES ao relatório provisório da CAE) que a bibliografia exibida nas fichas de unidade curricular não corresponde, por inexistência de caracteres suficientes na plataforma informática para a sua inserção, à bibliografia recomendada pelos docentes em cada uma das UC que é muitíssimo diversificada e compatível com as exigências de um 2.º Ciclo; eventualmente, e se assim se entender, esta condição poderá ser substituída por uma recomendação no sentido de se maximizar o espaço disponível na plataforma informáticas das fichas de unidade curricular e nelas incluir o maior número possível de entradas bibliográficas de entre aquelas que são recomendadas aos estudantes no decurso do ano letivo”.*

Terminando assim:

“Nestes termos, e nos melhores de direito aplicáveis, deve a decisão ora recorrida ser revogada e, em conformidade, ser o 2º ciclo de estudos em Direito acreditado sem condições”.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto), fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade ou área de formação.

Pertinentemente, o artigo 16º, sob a epígrafe “Atribuição do grau de mestre”, dispõe, nos n.ºs 1 e 2:

1. *“As especialidades em que cada estabelecimento de ensino superior confere o grau de mestre são fixadas pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*
2. *O grau de mestre numa determinada especialidade só pode ser conferido pelos estabelecimentos de ensino superior universitários que, na área ou áreas de formação fundamentais do ciclo de estudos, cumulativamente:*
 - a. *Disponham de um corpo docente total que assegure a lecionação do ciclo de estudos que seja próprio, academicamente qualificado e especializado nessa área ou áreas;*
 - b. *Disponham dos recursos humanos e materiais indispensáveis à garantia do nível e da qualidade da formação ministrada;*
 - c. *Desenvolvam atividade reconhecida de formação e de investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em instituições científicas externas, com publicações ou produção científica relevantes;*
 - d. *Disponham de um coordenador do ciclo de estudos titular do grau de doutor na área de formação fundamental do ciclo, que se encontre em regime de tempo integral”.*

Estabelecendo o n.º 3 do mesmo artigo as condições em que, para os efeitos da alínea a) do número anterior, é de considerar o corpo docente como “próprio”, como “academicamente qualificado” e como “especializado”.

E, quanto à “estrutura do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre”, refere o artigo 20º:

1. *“O ciclo de estudos conducente ao grau de mestre integra:*
 - a. *Um curso de especialização, constituído por um conjunto organizado de unidades curriculares, denominado curso de mestrado, a que corresponde um mínimo de 50% do total dos créditos do ciclo de estudos;*
 - b. *Uma dissertação de natureza científica ou um trabalho de projeto, originais e especialmente realizados para este fim, ou um estágio de natureza profissional objeto de relatório final, consoante os objetivos específicos visados, nos termos que sejam fixados pelas respetivas normas regulamentares, a que corresponde um mínimo de 30 créditos.*
2. *...”.*

O mesmo diploma, depois de preceituar no artigo 52º:

1. *“A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos legais exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos conferentes de grau académico”.*

Estipula no artigo 57º, n.ºs 1 e 3:

1. *“São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:*
 - a. *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
 - b. *Um corpo docente total próprio, academicamente qualificado e especializado;*
 - c. *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*
2. *....*
3. *São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de mestre numa determinada especialidade os fixados pelo artigo 16º”.*

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, estabelece, no seu artigo 3º, n.º1:

- “*Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior*”.

E acrescenta, no artigo 7º:

2. “*Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação, que pode ser:*
 - b. *Favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico e o reconhecimento do mesmo grau, nos termos do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março;*
 - c. *Favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respetiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável;*
 - d. *Desfavorável, tendo por consequência a não produção dos efeitos referidos na alínea a).*
3. *A decisão favorável no âmbito de um processo de acreditação é válida por um prazo inicial, a fixar por regulamento da Agência, que não pode exceder oito anos, findo o qual carece de sucessivas revalidações, em prazo a fixar naquele regulamento, podendo ser cancelada antes do decurso dos prazos, quando tal seja consequência dos resultados de avaliação extraordinária superveniente, determinada por circunstâncias específicas que a exijam”.*

Em sintonia, o artigo 34º do Regulamento nº 392/2013, de 16 de Outubro (que procedeu à revisão do Regulamento nº 504/2009, de 18 de Dezembro), preceitua, no nº 2, que “*a decisão sobre o pedido de acreditação pode ser favorável ou desfavorável*” e, no nº 3, que “*a decisão favorável pode ser condicionada à adoção, pela instituição de ensino superior interessada, das medidas de garantia de qualidade que lhe sejam determinadas, dentro de prazo razoável*”.

Por fim, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo ao citado Decreto-Lei nº 369/2007 e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artigo 11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, “*a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação*”.

Do transcrito quadro legal resulta, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para poder autorizar a concessão do grau de mestre e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau numa determinada especialidade.

Ora, sabendo-se que o grau de mestre é conferido numa determinada especialidade, podendo mesmo as especialidades serem desdobradas em áreas de especialização, a qualidade e quantidade global dos docentes da instituição não tem necessariamente reflexo na qualidade do “mestrado”, que está, isso sim, tendencialmente dependente da qualidade dos docentes que asseguram o funcionamento do respetivo curso.

E daí a exigência das transcritas disposições legais quanto à composição do corpo docente, em que primacialmente importante será o nível dos docentes da própria área científica específica a que respeita o ciclo de estudos em questão, para o que, obviamente, concorrem as respetivas publicações ou produção científica relevantes, a que acresce o rigor atinente ao coordenador do mesmo ciclo de estudos.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender ao índice objetivo de exigência pedagógica, científica e cultural que decorre, desde logo, dos ratios mínimos de docentes com o grau de doutor ou de especialista de reconhecida experiência e competência profissional na área ou áreas de formação fundamentais do pretendido ciclo de estudos.

O que implica uma avaliação prévia para apurar se o estabelecimento de ensino superior reúne as condições para atingir os objetivos que a lei fixou para conferir o grau de mestre numa determinada especialidade e se estão preenchidos os requisitos legalmente impostos para a acreditação do ciclo de estudos em causa, domínio em que figura, como se viu, a exigência, cumulativa, de que a instituição interessada disponha quer “*de um corpo docente total... próprio, academicamente qualificado e especializado nessa área ou áreas*”, quer “*dos recursos humanos e materiais indispensáveis à garantia do nível e da qualidade da formação ministrada*”, quer ainda “*de um coordenador do ciclo de estudos titular do grau de doutor na área de formação fundamental do ciclo, que se encontre em regime de tempo integral*”, bem como desenvolva “*atividade reconhecida de formação e de investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em instituições científicas externas, com publicações ou produção científica relevantes*”.

E, como também já foi observado, os conceitos de corpo docente “próprio”, “academicamente qualificado” e “especializado” são preenchidos nos termos legalmente enunciados para tais efeitos (cfr. nº 3 do citado artigo 16º).

Feitas estas considerações, passemos à abordagem da situação concreta que vem colocada.

Como emerge do relatado, a decisão sob recurso estabeleceu três ordens de condições a cumprir, pela instituição interessada, no prazo de um ano e a saber:

- “ *Aumentar o número de doutores a tempo integral nos domínios científicos especializados de cada um dos ramos do ciclo de estudos, de modo a cumprir os requisitos legais, sem prejuízo de uma consideração em concreto do seu plano de formação.*
- *Rever a estrutura curricular e o plano de estudos introduzindo uma unidade curricular com conteúdos relacionados com a metodologia de investigação.*
- *Proceder a uma atualização bibliográfica das unidades curriculares, adequando-a às exigências de um 2º ciclo”.*

Ora, perante o quadro legal que ficou atrás exposto e em face das considerações a esse propósito expendidas, surge aqui a oportunidade para salientar que a decisão final nos procedimentos deste tipo está sempre subordinada, por força da lei, aos parâmetros legalmente fixados e ao caminho traçado no sentido de que a acreditação de um determinado ciclo de estudos depende da prévia verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento, a cuja observância, portanto, o ato decisório está vinculado.

Por isso, a falta de um qualquer desses requisitos acarreta necessariamente, sem liberdade de opção, a não acreditação do ciclo de estudos em causa.

Mas regressemos ao caso concreto em apreço.

A decisão do Conselho de Administração, pese embora impor a condição de “*aumentar o número de doutores a tempo integral nos domínios científicos especializados de cada um dos ramos do ciclo de estudos, de modo a cumprir os requisitos legais, sem prejuízo de uma consideração em concreto do seu plano de formação*”, o certo é que não comporta, como desfecho, a não acreditação do ciclo de estudos em referência, como teria de ocorrer na hipótese da não verificação do preenchimento de um qualquer dos requisitos legais para tanto exigidos, designadamente quanto à composição do corpo docente.

Sendo assim, uma vez que a decisão proferida não foi “desfavorável”, mas, sim, embora sob condições, “favorável” à instituição interessada, não logra pertinência, no âmbito da condição relativa ao corpo docente, quer a averiguação proposta pela Recorrente sobre o número dos “*docentes doutorados em regime de tempo integral*”, quer a acusação de que “*a IES não teve, em momento anterior, oportunidade de exercer o contraditório a que tinha direito*”.

Dizendo de outro modo, não tem qualquer utilidade apurar neste procedimento (e o artigo 130º do Código de Processo Civil estatui que “*não é lícito realizar no processo*

atos inúteis”) se a instituição interessada dispõe de um corpo docente conforme os parâmetros legalmente estabelecidos para o efeito, na exata medida em que, por um lado, a não verificação de um tal requisito acarretaria forçosamente, por si só, uma decisão desfavorável e, por outro lado, a verificação desse mesmo requisito não impediria uma decisão “favorável, mas condicionada”, como a proferida pelo Conselho de Administração. (cfr. citadas e transcritas disposições dos Decretos-Leis nºs 74/2006 e 369/2007).

Afastado, assim, o primeiro fundamento do recurso, melhor sorte não tem a Recorrente quanto ao mais da sua alegação.

É que, nesta parte, as duas ali visadas condições foram impostas pela decisão recorrida no uso de um poder discricionário legalmente conferido ao Conselho de Administração, como seguramente decorre do teor do artigo 7º, nº 2, alínea b), do Decreto-Lei nº 369/2007, com especial incidência no segmento: “... *a decisão de acreditação pode ser...favorável, mas condicionada à tomada de medidas ... julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado...*”.

Condicionalismo que, aliás, está em total harmonia com a atribuição ao Conselho de Administração, por via dos mencionados diplomas legais, de uma prerrogativa de ponderação e de avaliação dos diversos elementos com relevância no domínio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.

Em suma: a decisão do Conselho de Administração foi tomada no exercício de poderes discricionários atinentes quer à avaliação dos diversos fatores, quer à formulação do juízo sobre as medidas necessárias para o sistema de garantia da qualidade, dentro do prazo a fixar, tudo ao abrigo das pertinentes disposições legais.

Ora, como é sabido, os atos praticados no exercício de poderes discricionários só podem ser impugnados, nesta precisa vertente, com base no vício de desvio de poder, pelo que impende sobre quem recorre o ónus de alegar e provar os factos constitutivos desse vício, ou seja, que o motivo principalmente determinante da prática do ato recorrido não condiz com o fim visado pela lei na concessão do poder discricionário.

O que, manifestamente, não se vislumbra na presente impugnação.

Consequentemente, e pelo exposto, o Conselho de Revisão decide negar provimento ao recurso, ficando assim na ordem jurídica o ato recorrido.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 16 de Janeiro de 2015.

Processo: CEF/0910/26836

Data da deliberação: 24/07/2012

Tipo de Processo: Ciclo de Estudos em Funcionamento

Subsistema: Universitário Privado

Grau: Doutor

Área Temática: Audiência os interessados; dever de fundamentação; princípio da igualdade; erro nos pressupostos de facto; inconveniência do ato.

Sumário:

- I. A circunstância de as várias considerações que a interessada desenvolveu no âmbito da audiência prévia não terem sido analisadas e rebatidas ponto por ponto pela CAE não afeta o cumprimento da audição dos interessados pois, de acordo com a nossa jurisprudência, o facto de a Administração silenciar algumas matérias que os interessados lhes coloquem ao serem ouvidos significa que, na ótica dela, tais questões ou razões não colhem para a decisão a proferir (cfr. Acórdão do STA, de 15 -11-2006, in Proc. n.º 0634/06).
- II. A decisão do Conselho de Administração remete para o relatório da CAE, com o qual manifesta expressa concordância, por isso, os fundamentos ali aduzidos passam a fazer parte integrante da decisão tomada.
- III. O princípio da igualdade apenas opera como limite interno da atividade discricionária e, por isso, não releva no exercício de um poder vinculado, onde é consumido pelo princípio da legalidade.

...

No presente processo relativo ao pedido de acreditação preliminar do ciclo de estudos “Ciência Política”, conferente do grau de “Doutor”, em que é requerente “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2012/05/30, decidiu “não acreditar, em concordância com CAE”.

Para tanto, e fundamentalmente, aduziu:

“O CA concorda com a proposta de não acreditação formulada pela CAE. O corpo docente do doutoramento, embora qualificado, apresenta um ritmo de publicação científica muito baixo e uma quase total ausência de publicações internacionais. (7.2.6; 10.2).

A biblioteca não é adequada a um programa de doutoramento, não há acesso a recursos científicos eletrónicos, a bibliografia usada é escassa e em regra geral em português. (3.1.4; 6.3.5; 6.3.7; 7.1.5; 10.2).

A integração dos estudantes na investigação científica é escassa (6.1.5; 6.2.8; 6.3.7), porventura devido ao facto de o centro de investigação ser de criação recente e estar numa fase incipiente (7.1.5) e não existirem projetos aprovados por instituições nacionais ou internacionais de mérito (7.2.6).

Os acordos com instituições nacionais e internacionais de investigação e ensino na área são fracos (3.2.5) e não são utilizados pelos alunos, havendo falta de investigação internacionalizada e de ligação entre ensino e investigação (8.1.).

Em conclusão, existe uma notória falta de cultura de investigação necessária a um programa de doutoramento (9.3;10.2), deficiência que será difícil de corrigir a curto prazo”.

Por seu turno, o relatório final da CAE – com o qual o Conselho de Administração manifestou expressa concordância e cujo teor aqui se dá por reproduzido – apresenta estas conclusões:

“10.1. Recomendação final.

O ciclo de estudos não deve ser acreditado

10.2. Fundamentação da recomendação:

Apesar da qualidade do corpo de Professores este é um programa de doutoramento fraco, funcionando numa instituição pouco provida de recursos para fornecer o grau de Doutor em Ciência Política. A internacionalização está quase ausente. Devemos também salientar o escasso número de publicações em revistas de referência de Ciência Política do corpo docente.

A justificação mais importante para esta recomendação no entanto é a ausência de um Centro de Investigação consolidado e de mobilidade nacional e internacional de estudantes. Concluindo: existe uma óbvia falta de uma "cultura de Investigação" adequada a um curso de Doutoramento.

Resposta à Pronúncia:

As sugestões de melhoria não são suficientes para alterar o parecer desta comissão: Os recursos bibliográficos da instituição são escassos; o Centro de investigação é muito incipiente e não existe uma cultura de investigação próprio de um Doutoramento em Ciência Política, com uma mobilidade docente e discente reduzida. cremos que a Instituição tem capacidade para apresentar uma proposta de qualidade num futuro próximo”.

Inconformada, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações, que aqui se dão como integradas, desenvolvidas em subordinação a fundamentos e vícios assim invocados:

1. *“Fundamentos do recurso:*

A. *Ilegalidades do acto recorrido:*

Vício de forma, por fundamentação insuficiente;

Vício de forma, por outra falta de fundamentação.

B. *Ilegalidades do relatório da CAE, com repercussão automática no ato recorrido:*

Múltiplos vícios de forma, por omissão de pronúncia;

Violação de lei, por ininteligibilidade de uma conclusão da CAE;

Violação da lei por erro de facto;

Violação de lei, por ofensa do princípio da igualdade, na sua vertente de obrigação de diferenciação de situações objetivamente diferentes.

C. *Manifesta inconveniência do ato recorrido”.*

Tudo encerrado com a

2. *Formulação dos pedidos principais e de um pedido subsidiário”, a saber:*

Pedidos principais: primeiro, o “da revogação da deliberação do CA” e, segundo, “o de que a deliberação do CA seja substituída por outra que proceda à acreditação condicionada”.

Pedido subsidiário: o de que, “além da revogação da deliberação do CA...seja também...anulado parcialmente o procedimento...a partir do momento em que a CAE recebeu a Pronúncia da X”, de modo a que a CAE possa proceder a “nova apreciação”.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

Começamos pela arguição dos vícios formais, seguindo não necessariamente a ordem indicada no recurso, mas, isso sim, tratando todos esses vícios no patamar que lhes é reservado pelas pertinentes disposições legais.

Avancemos, pois.

A matéria relativa aos alegados vícios “em sede de audiência prévia” encontra o seu tratamento legal no artigo 100º do Código do Procedimento Administrativo, cujo nº 1 preceitua:

“Concluída a instrução, e salvo o disposto no artigo 103º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta”.

E, mais concretamente, no domínio que nos ocupa – regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, a cargo da A3ES -, o Regulamento nº 504/2009, de 25 de Setembro, estabelece, no artº 36º, que “ a instituição de ensino superior interessada é ouvida sobre o relatório preliminar”, acrescentando o nº 1 do artº 37º que, “concluída a audiência da instituição do ensino superior interessada, a comissão de avaliação externa elabora o relatório final”, o qual “tem obrigatoriamente o conteúdo definido no artigo 35º, devendo ainda tomar em consideração a pronúncia da instituição de ensino superior interessada” (nº 2 do mesmo artº 37º).

Sustenta a Recorrente que “o relatório da CAE, ignorando a Pronúncia da “X” em sede de audiência prévia, incorre em múltiplos vícios de forma por omissão de pronúncia...” e que “...tudo se passa como se a “X” não tivesse enviado qualquer Pronúncia à CAE...”.

Mas não tem razão.

A circunstância de as várias considerações que a interessada desenvolveu no âmbito da audiência prévia não terem sido analisadas e rebatidas ponto por ponto pela CAE não afecta o cumprimento da formalidade, pois, e de acordo com a nossa jurisprudência, o facto de a Administração silenciar algumas matérias que os interessados lhes coloquem ao serem ouvidos significa que, na ótica dela, tais questões ou razões não colhem para a decisão a proferir (cfr. Acórdão do STA, de 15 -11-2006, in Proc. nº 0634/06).

Assim, uma vez que “tomar em consideração” é coisa bem diferente de “acatamento” e dado que, neste domínio, o órgão de instrução ou de decisão não está obrigado a responder às razões, às objeções ou aos argumentos aduzidos, ou a aceitar as sugestões ou os esclarecimentos prestados pela instituição interessada, devendo apenas, de forma fundamentada, “resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante o procedimento e que não hajam sido decididas em momento anterior” (artº 107º do CPA), será de reconhecer que, no caso vertente, foi rigorosamente cumprido o dever de audiência prévia tipificado nos citados normativos, na exacta medida em que a CAE tomou em consideração a pronúncia da “X”, como seguramente decorre do trecho, inserto no relatório final, sob a esclarecedora epígrafe “Resposta à Pronúncia”.

De modo que improcede esta arguição da Recorrente.

E, no tocante à pretensa ilegalidade do ato recorrido por falta de fundamentação, designadamente nas apontadas vertentes de “insuficiência”, de “contradição” e de “ininteligibilidade”, melhor sorte não tem a Recorrente.

Como iremos ver.

É sabido que tem consagração constitucional e legal (cfr. artº 268º, nº 3, da Constituição e artºs 124º e 125º do CPA) o dever de fundamentação dos atos administrativos quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. Fundamentação que deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato. Mas equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.

Quer isto dizer que o dever de fundamentação dos atos administrativos traduz a exigência de externalização das razões ou motivos determinantes da decisão administrativa, tendo como objetivos essenciais os de habilitar o destinatário a reagir eficazmente contra a respetiva lesividade, e assegurar a transparência e imparcialidade das decisões administrativas.

Por isso, e ainda na lição da convocada jurisprudência, a fundamentação devida dos atos administrativos é algo que se não confunde com as questões relativas à veracidade ou à exatidão jurídica desses fundamentos – matéria que respeita já a eventuais erros nos pressupostos de facto e/ou de direito da decisão.

De sorte que o juízo sobre se o ato está devidamente fundamentado depende apenas da correção formal do discurso patente no ato, isto é, tem exclusivamente a ver com os motivos ali enunciados, independentemente da bondade intrínseca dos mesmos.

Ora, na situação em análise, e recordando, o Conselho de Administração remeteu para o relatório da CAE, com o qual manifestou expressa concordância, e, por isso, os fundamentos ali aduzidos passaram a fazer parte integrante da decisão tomada.

Nesta conformidade, perante tais fundamentos, que atrás ficaram transcritos, fácil será constatar que a decisão recorrida enunciou, de forma clara, congruente e suficiente, as razões que a sustentam, permitindo assim à instituição interessada, como a qualquer destinatário normal, compreender perfeitamente a motivação do ato de não acreditação, o que, aliás, a Recorrente inteiramente alcançou, como bem o demonstra ao desenvolver, no recurso interposto, a defesa consciente e alargada da sua posição.

E daí a sucumbência quanto à invocada falta de fundamentação do ato recorrido.

Passemos a conhecer da restante arguição, atinente a um grupo de vícios substanciais, respeitantes ao conteúdo da decisão, traduzidos quer em “violação da lei”, “por erro de facto” e “por ofensa do princípio da igualdade”, quer em “manifesta inconveniência do ato recorrido”.

Antes do mais, vejamos o quadro legal aplicável.

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelo DL n.º 107/2008, de 25 de Junho), fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade.

No presente caso, há que atender ao artigo 29º que, sob a epígrafe “Atribuição do grau de doutor”, dispõe:

1. *“Os ramos do conhecimento e especialidades em que cada universidade confere o grau de doutor são fixados pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*
2. *Só podem conferir o grau de doutor numa determinada área as universidades que:*
 - a. *Disponham de um corpo docente próprio, qualificado nessa área, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor, e dos demais recursos humanos e materiais que garantam o nível e a qualidade da formação adquirida;*
 - b. *Demonstrem possuir, nessa área, os recursos humanos e organizativos necessários à realização de investigação;*
 - c. *Demonstrem possuir, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em determinadas instituições científicas, uma experiência acumulada de investigação sujeita a avaliação e concretizada numa produção científica e académica relevantes nessa área.*
3. *A verificação da satisfação dos requisitos referidos no número anterior é feita no âmbito do processo de acreditação.”*

E, no Título III, subordinado a “Acreditação e entrada em funcionamento dos ciclos de estudos”, o artigo 52º do mesmo diploma diz-nos:

1. *“A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos”.*

Estipulando o artigo 57º:

1. *“São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:*

- a. *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
 - b. *Um corpo docente próprio, qualificado na área em causa, e adequado em número;*
 - c. *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*
2.
3. *São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de doutor num determinado ramo do conhecimento ou especialidade:*
- a. *A existência de recursos humanos e organizativos próprios necessários à realização de investigação nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade;*
 - b. *Que o corpo docente que assegura o seu funcionamento seja constituído, na sua maioria, por titulares do grau de doutor nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade;*
 - c. *Que a universidade possua, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em determinadas instituições científicas, uma experiência acumulada de investigação sujeita a avaliação e concretizada numa produção científica e académica relevantes nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade.*

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, preceitua, no artº3º, nº1:

“Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior”.

E acrescenta, no artº7º, nº2:

“Compete ao conselho de administração da Agência, em função dos resultados da avaliação e do cumprimento, pelas instituições de ensino superior nela interessadas, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, a decisão de acreditação...”.

Em sintonia, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo àquele decreto-lei e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artº11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, *“a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação”.*

Exposto o quadro legal pertinente, dele se vê, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para a concessão do grau de doutor e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau num determinado ramo do conhecimento ou especialidade.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender aos níveis de exigência pedagógica, científica, técnica, cultural e académica na área da especialidade em questão, o que implica uma avaliação prévia objetiva para ajuizar se a instituição universitária interessada reúne as condições para atingir as finalidades que a lei apontou para o funcionamento do curso pretendido e a atribuição do grau correspondente.

Ora, na tarefa de ponderação e de formulação de um juízo avaliativo a cargo desta Agência, os fatores a considerar serão os estabelecidos nas citadas disposições legais, com atinência a projetos educativos, científicos e culturais, a recursos humanos e organizativos, a experiência acumulada de investigação, e a composição do respetivo corpo docente.

Sendo assim, analisados os elementos instrutórios constantes do procedimento e no caso relevantes, é de considerar como correto o “iter” cognoscitivo e valorativo seguido pelo Conselho de Administração, apoiado no relatório da CAE para que remeteu, com o desfecho de não acreditação do ciclo de estudos em referência.

Alega, porém, a Recorrente que o relatório da CAE padece de “erro de facto” na passagem em que refere *“a ausência de um centro de investigação”* quando é certo que *“o Centro existe”.*

Simplesmente, e como resulta, até, do discurso da instituição na parte que ora interessa, essa alegação é devida a manifesto lapso da Recorrente, na medida em que esta reconhece que *“a CAE...no seu relatório...chama ao Centro “incipiente” e proclama...”.*

Na verdade, e pese embora a CAE afirmar, nas conclusões do seu relatório, *“a ausência de um Centro de Investigação consolidado e de mobilidade nacional e internacional de estudantes”*, isto só pode significar o reconhecimento da existência de um *“Centro de Investigação”* que, no entanto, e conforme ao assim afirmado, não é de considerar como *“consolidado e de mobilidade nacional e internacional de estudantes”.*

Aliás, no final desse mesmo documento, a CAE acrescenta que *“o Centro de Investigação é muito incipiente...”*, admitindo, pois, sem margem para dúvidas, que esse centro existe.

Não ocorre, pois, o alegado erro nos pressupostos de facto da decisão.

E, quanto à invocada ofensa do princípio da igualdade, convirá salientar que este princípio opera, apenas, como limite interno da atividade discricionária e, por isso, não releva no exercício de um poder vinculado, onde é consumido no princípio da legalidade.

Mais claramente: se é certo que a lei atribui ao Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação no âmbito dos procedimentos deste tipo, seguro é também que a decisão de acreditação está subordinada aos rigorosos parâmetros estabelecidos nos citados preceitos legais, que fixam os requisitos para a criação e funcionamento dos ciclos de estudos, a cuja observância, portanto, esse ato decisório está vinculado.

Ou seja, a presente situação tem de ser apreciada e tratada à luz do quadro legal aplicável, sem interferência assim do invocado “princípio da igualdade”.

Pelo que é de afastar a tese sustentada no recurso.

Por fim, sobre a alegada “*manifesta inconveniência do ato recorrido*”, caberá realçar que, no caso, não podendo dar-se por verificado o preenchimento dos requisitos legalmente exigidos para a criação e funcionamento do ciclo de estudos em causa, forçoso será concluir pelo acerto da solução de não acreditação, tal como decidiu o Conselho de Administração.

Decisão que – importa atentar – não se compadece com o pedido da Recorrente, formulado em sede deste recurso, no sentido de que “a deliberação do CA seja substituída por outra que proceda à acreditação condicionada”.

É certo que o já citado Decreto-Lei nº 369/2007 dispõe, no artº7º, nº 2, alínea b), que a decisão de acreditação pode ser “*favorável, mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino superior interessada no procedimento, de medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência, dentro do prazo por esta fixado e com sujeição à respectiva verificação, e sob pena de conversão em decisão desfavorável*”.

Disposição que, porém, e como qualquer outra, necessita de ser enquadrada e entendida no contexto legal, no ordenamento jurídico pertinente.

Nesta conformidade, e relativamente ao ato de acreditação – como, aliás, ao de todo o ato administrativo em geral – as condições a estabelecer não podem respeitar aos requisitos que a lei exige para a validade desse ato.

E daí que aquela disposição legal admita apenas, como condições, “medidas no âmbito do sistema de garantia da qualidade julgadas necessárias pela Agência”, o que, obviamente, não comporta, nem pode comportar, os requisitos cuja satisfação

a lei impõe para uma decisão de acreditação “favorável, tendo por consequência a autorização da entrada em funcionamento, numa instituição de ensino superior, de um ciclo de estudos conducente a determinado grau académico...” - cfr. alínea a) do nº 2 do mesmo artº7º.

É que, em domínio de tão relevante interesse público, bem patente nos diplomas já mencionados, o juízo sobre a verificação do preenchimento dos requisitos, legalmente exigidos para a criação e funcionamento de um determinado ciclo de estudos, tem logicamente de preceder a decisão sobre a acreditação desse mesmo ciclo de estudos.

Quer isto dizer que a falta de um qualquer dos apontados requisitos legais acarreta necessariamente a não acreditação do ciclo de estudos em referência.

De resto, o aludido ato de ponderação, de avaliação e de decisão deve ocorrer num nível de rigor maior quando se trata, como aqui, da atribuição do grau de doutor.

Na verdade, este grau – o mais elevado grau académico - comprova a realização de uma contribuição inovadora e original para o progresso do conhecimento em alto nível cultural numa determinada área do saber e a aptidão para realizar trabalho científico independente, sendo concedido com referência ao ramo de conhecimento em que se insere a respetiva prova.

De modo que, sendo o doutoramento conferido por determinada universidade, com ligação a um certo ramo do saber, a autorização para ministrar cursos e conferir graus de doutoramento tem de recair sobre a capacidade dessa instituição em assegurar as condições atinentes à realização do trabalho com essas características e para a sua avaliação.

E, entre essas condições, figura a exigência de “*...um corpo docente próprio, qualificado nessa área, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor...*”, de “*...uma experiência acumulada de investigação sujeita a avaliação e concretizada numa produção científica e académica relevantes nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade*” e de “*...recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados*” .

Uma tal exigência revela-se desde logo necessária para demonstrar a capacidade pedagógica, científica e cultural da universidade e para constituir a “massa crítica” suficiente para assegurar um elevado nível de qualidade no ramo do saber em questão, em ordem a permitir o trabalho atinente ao doutoramento, a sua orientação e acompanhamento permanente na própria instituição, e não apenas por orientadores externos, bem como avaliação do trabalho desenvolvido pelos parâmetros enunciados nas citadas e transcritas disposições legais.

Ora, na espécie em apreço, e como se viu, a decisão recorrida afirmou:

- “*O corpo docente do doutoramento, embora qualificado, apresenta um ritmo de publicação científica muito baixo e uma quase total ausência de publicações internacionais...*”;
- “*A biblioteca não é adequada a um programa de doutoramento, não há acesso a recursos científicos eletrónicos, a bibliografia usada é escassa e em regra geral em português...*”;
- “*...O centro de investigação...(é)... de criação recente e... (está)... numa fase incipiente...*”;
- Há “*...falta de investigação internacionalizada e de ligação entre ensino e investigação*”; e
- “*...existe uma notória falta de cultura de investigação necessária a um programa de doutoramento...*”.

Consequentemente, perante a não satisfação da exigência legal quanto a tais requisitos, cujo preenchimento era indispensável para o funcionamento do pretendido ciclo de estudos, impunha-se desde logo uma decisão desfavorável, sem possibilidade da requerida “acreditação condicionada”.

Pelo exposto, e em suma, não ocorrendo qualquer vício determinante da ilegalidade ou inconveniência da decisão recorrida, esta terá de ser confirmada.

Termos em que o Conselho de Revisão decide negar provimento ao recurso.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 24 de Julho de 2012.

Processo: CEF/0910/26151

Data da deliberação: 06/09/2012

Tipo de Processo: Ciclo de Estudos em Funcionamento

Subsistema: Universitário Privado

Grau: Doutor

Área Temática: Grau de Doutor

Sumário:

- I. A autorização para ministrar cursos e conferir graus de doutoramento tem de recair sobre a capacidade da instituição para assegurar as condições atinentes à realização do trabalho com essas características e para a sua respetiva avaliação.
- II. Esta exigência é necessária para demonstrar a capacidade pedagógica, científica e cultural da instituição e para constituir a “massa crítica” suficiente para assegurar um elevado nível de qualidade no ramo do saber em questão, em ordem a permitir o trabalho atinente ao doutoramento, a sua orientação e acompanhamento permanente na própria instituição.

...

No presente processo relativo ao pedido de acreditação preliminar do ciclo de estudos “Biotecnologia e Saúde”, conferente do grau de “Doutor”, em que é requerente “X”, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), na sua reunião de 2012/07/31, decidiu “não acreditar o ciclo de estudos, em concordância com a fundamentação e recomendação da Comissão de Avaliação Externa”, aduzindo o seguinte:

“A UFP não dispõe de um Centro de Investigação na área do doutoramento, reconhecido e avaliado favoravelmente pela FCT. Apesar de vários docentes integrarem centros externos à UFP, não é visível, para a maioria deles, uma investigação relevante como investigadores independentes, em consonância com o estatuto de excelência desses centros. A grande maioria dos docentes não tem experiência de ensino e de supervisão em programas doutorais, nem publicações recentes na área da biotecnologia e saúde.

O coordenador do ciclo de estudos apresenta um CV sem projetos ou artigos como investigador responsável ou a orientação de doutoramentos na área do ciclo de estudos.

O ramo Química Biofarmacêutica depende exclusivamente de uma docente.

O coordenador do ramo Epidemiologia e Saúde Pública não evidencia currículo em Saúde Pública e o seu currículo em Epidemiologia reduz-se ao doutoramento.

Os objetivos definidos pela Instituição são excessivos para a estrutura curricular e plano de estudos apresentados.

Algumas unidades curriculares não são adequadas a um 3º ciclo”.

Por seu turno, o relatório final da CAE – com o qual o Conselho de Administração manifestou expressa concordância e cujo teor aqui se dá por reproduzido – apresenta estas conclusões:

“10.1. Recomendação final.

O ciclo de estudos não deve ser acreditado

10.2. Fundamentação da recomendação:

A inexistência na “X” de um Centro de Investigação na área do doutoramento em avaliação, reconhecido e avaliado favoravelmente pela FCT, constitui um obstáculo à promoção, de modo estável e consolidado, de atividades científicas integradas em projetos de nível e temática compatível com a existência deste programa de doutoramento. Apesar de vários docentes integrarem centros externos à UFP, não é visível, para a maioria deles, uma investigação relevante como investigadores independentes, em consonância com o estatuto de excelência desses centros. A grande maioria dos docentes não tem experiência de ensino e de supervisão em programa doutorais nem publicações recentes na área da biotecnologia e saúde.

O Coordenador do ciclo de estudos, embora satisfaça os requisitos mínimos para a coordenação de um programa doutoral, apresenta um CV regular mas sem projetos ou artigos como investigador responsável ou a orientação de doutoramentos na área. O ramo Química Biofarmacêutica parece depender exclusivamente de uma docente. De facto, a sua coordenadora, cuja experiência valorizamos como notória, orienta todos os alunos desse ramo.

A estrutura curricular combina UCs básicas com UCs avançadas, algumas com conteúdos programáticos questionáveis, estando as aulas concentradas no primeiro ano. Deste modo, os estudantes disporão somente de 2 anos para investigação o que é na prática insuficiente para a realização de um doutoramento de qualidade face às boas práticas de Doutoramentos em Biotecnologia. A instituição contrapõe que o trabalho de investigação pode ser prolongado 4 semestres.

Os objetivos definidos pela Instituição para uma formação nos vários aspetos da Biotecnologia, podendo enquadrar-se na denominada biotecnologia vermelha, são excessivos para a estrutura curricular e plano de estudos apresentados dado que, dos 3 ramos, somente um, Biotecnologia Farmacêutica, pode considerar-se enquadrado nos objetivos de programa de doutoramento em Biotecnologia e Saúde definidos pela Instituição.

Acréscimo que não se evidencia nas teses realizadas e em curso no ramo “Epidemiologia e Saúde Pública” a utilização das ferramentas de biotecnologia e em particular o recurso à epidemiologia molecular como referido na pronúncia da instituição.

O ramo “Epidemiologia e Saúde Pública” revela-se o mais insuficiente. O coordenador do ramo não evidencia currículo em Saúde Pública e o seu currículo em Epidemiologia reduz-se ao doutoramento feito no contexto da sua colaboração num projeto internacional, o European Community Respiratory Health Survey. A CAE só identificou seis artigos em que é autor principal ou coautor.

A UC “Epidemiologia Avançada” apresenta um nível muito básico e os seus objetivos não correspondem ao conteúdo curricular. Não é evidenciada investigação em epidemiologia ou saúde pública. Estas limitações traduzem-se em duas teses com problemas sérios nos aspetos teóricos”.

Inconformada, a instituição interessada recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações, aqui tidas como integradas e rematadas assim:

“Conclusão

- 1. A “fundamentação” da decisão do CA não tem arrimo direto na lei de enquadramento da avaliação e da acreditação de CE.*
- 2. A análise e pareceres da CAE, em que se louva o CA, foram feitos na perspetiva de o ciclo de estudos se inscrever na área científica e de formação (CNAF 524) de “Tecnologias dos processos químicos”, a que pertence o painel que analisou a nossa proposta e que, por isso mesmo, desconsiderou, na sua substância, a nossa “Pronúncia”.*
- 3. Ora, o ciclo de estudos não pertence a essa área, em que se inscreve a Biotecnologia, pura e dura, mas à área das Ciências Farmacêuticas, das Ciências da Vida e da Saúde e, por isso, deveria ter sido avaliado por uma CAE com estas competências específicas.*

Não o tendo sido, não houve, em rigor, avaliação (vide nº 5 do Artº 19º da Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto).

- 4. O ciclo de estudos apoia-se num centro de investigação da Faculdade de Ciências da Saúde da “X” denominado “Y”, que acolhe, de há anos, projetos de investigação nos vários domínios da biomedicina, e nos laboratórios específicos de Química Biofarmacêutica e de Biotecnologia Farmacêutica que a CAE pôde visitar e a que faz boas referências no Relatório Final.*
- 5. Este centro e estes laboratórios têm produção científica em quantidade e em qualidade para poderem ser avaliados e acreditados pela FCT que, há mais de dez anos, não abre concursos para esse efeito.*

6. *A cooperação internacional, no âmbito do ciclo de estudos, com outros programas doutorais, laboratórios, centros e docentes existe: mencionámo-la na “Pronúncia” com identificação das instituições, mas, pelo que se vê, tal não foi tomado em consideração, quando tal cooperação dignifica, de facto, o ciclo de estudos e a “X”, seus docentes e doutorandos.*
7. *A qualidade do corpo docente da “X” para um 3º ciclo em Biotecnologia e Saúde é facilmente reconhecida, quando os avaliadores são internacionais ou com distância neutral relativamente à instituição (que foi objeto de avaliação internacional pela EUA), como se comprova pela peritagem de projetos submetidos a programas como o QREN, EC, ANR, RANNIS, em que intervêm alguns docentes do ciclo de estudos. (vide nº 1 do Artº 13º da Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto).*
8. *A “X” não tem corpo docente para um programa doutoral em Biotecnologia, pura e dura, mas também não é esse o âmbito do ciclo de estudos em análise. Querer prender a nossa proposta à Biotecnologia ou à Tecnologia dos Processos Químicos é pôr em causa a nossa legitimidade na área da saúde (vide nº 1 do Artº 29º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março)*
9. *O ciclo de estudos funciona num adequado ambiente de estudo e de investigação, como se comprova facilmente com uma visita, em tempo de aulas, ao “Y” e aos laboratórios de investigação, para ver os doutorandos a trabalhar e falar com eles quanto ao grau de satisfação do programa que estão a seguir (vide al. c) do Artº 12º da Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto).*
10. *Não existem fundamentos objetivos (nem legais nem funcionais) para não acreditar o ciclo de estudos, daí a legitimidade do presente recurso e a convicção de que a decisão do CA será revertida (vide nº 1 do Artº 15º da Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto)”.*

Vejamos.

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março (alterado pelo DL n.º 107/2008, de 25 de Junho), fixa os requisitos gerais e especiais para a acreditação de ciclos de estudos conducentes aos vários graus académicos, que enuncia, num determinado ramo do conhecimento ou especialidade.

No caso em apreço, há que atender ao artigo 29º que, sob a epígrafe “Atribuição do grau de doutor”, dispõe:

1. *“Os ramos do conhecimento e especialidades em que cada universidade confere o grau de doutor são fixados pelo seu órgão legal e estatutariamente competente.*

2. *Só podem conferir o grau de doutor numa determinada área as universidades que:*
 - a. *Disponham de um corpo docente próprio, qualificado nessa área, cuja maioria seja constituída por titulares do grau de doutor; e dos demais recursos humanos e materiais que garantam o nível e a qualidade da formação adquirida;*
 - b. *Demonstrem possuir, nessa área, os recursos humanos e organizativos necessários à realização de investigação;*
 - c. *Demonstrem possuir, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em determinadas instituições científicas, uma experiência acumulada de investigação sujeita a avaliação e concretizada numa produção científica e académica relevantes nessa área.*
3. *A verificação da satisfação dos requisitos referidos no número anterior é feita no âmbito do processo de acreditação.”*

E, no Título III, subordinado a “Acreditação e entrada em funcionamento dos ciclos de estudos”, o artigo 52º do mesmo diploma diz-nos:

1. *“A acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento.*
2. *A acreditação abrange todos os estabelecimentos de ensino superior e todos os ciclos de estudos”.*

Acrescentando o artigo 57º:

1. *“São requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos:*
 - a. *Um projeto educativo, científico e cultural próprio, adequado aos objetivos fixados para esse ciclo de estudos;*
 - b. *Um corpo docente próprio, qualificado na área em causa, e adequado em número;*
 - c. *Os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação, designadamente espaços lectivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados.*
2. *.....*
3. *São requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de doutor num determinado ramo do conhecimento ou especialidade:*

- a. *A existência de recursos humanos e organizativos próprios necessários à realização de investigação nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade;*
- b. *Que o corpo docente que assegura o seu funcionamento seja constituído, na sua maioria, por titulares do grau de doutor nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade;*
- c. *Que a universidade possua, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em determinadas instituições científicas, uma experiência acumulada de investigação sujeita a avaliação e concretizada numa produção científica e académica relevantes nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade.”*

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro – que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior –, preceitua, no seu artº3º, nº1, que *“compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior”*.

E, em sintonia, os Estatutos da Agência (aprovados e publicados em anexo àquele decreto-lei e que dele faz parte integrante) especificam, ao longo dos vários números e alíneas do seu artº11º, que ao Conselho de Administração compete, entre o mais, *“a decisão final sobre os procedimentos...de avaliação ou de acreditação”*.

Exposto o quadro legal pertinente, dele se vê, claramente, que a entidade decidente está vinculada à observância dos requisitos exigidos nas referidas normas para a concessão do grau de doutor e para a acreditação de um ciclo de estudos conducente a esse grau num determinado ramo do conhecimento ou especialidade.

Por outras palavras, na avaliação que cabe ao Estado fazer pelo órgão competente, será sempre de atender aos níveis de exigência pedagógica, científica, técnica, cultural e académica na área da especialidade em questão, o que implica uma avaliação prévia objectiva para ajuizar se a instituição universitária interessada reúne as condições para atingir as finalidades que a lei apontou para o funcionamento do curso pretendido e a atribuição do grau correspondente.

E, na tarefa de ponderação e de formulação de um juízo avaliativo a cargo desta Agência, os fatores a considerar serão os estabelecidos nas citadas disposições legais, com atinência a projetos educativos, científicos e culturais, a recursos humanos e organizativos, a experiência acumulada de investigação, e a composição do respetivo corpo docente.

Ora, analisados os elementos instrutórios constantes do procedimento e no caso relevantes, temos de reconhecer como correto o “iter” cognoscitivo e valorativo seguido pelo Conselho de Administração, apoiado no relatório da CAE, com o desfecho decisório – não acreditação - ali patente, em face da avaliação e da análise dos requisitos exigidos nos citados normativos para a criação e funcionamento do ciclo de estudos em causa.

Ponderação, avaliação e decisão que, de resto, devem ocorrer sempre num nível de rigor maior quando se trata, como aqui, da atribuição do grau de doutor.

Na verdade, este grau – o mais elevado grau académico - comprova a realização de uma contribuição inovadora e original para o progresso do conhecimento em alto nível cultural numa determinada área do saber e a aptidão para realizar trabalho científico independente, sendo concedido com referência ao ramo de conhecimento em que se insere a respetiva prova.

De modo que, sendo o doutoramento conferido por determinada universidade, com ligação a um certo ramo do saber, a autorização para ministrar cursos e conferir graus de doutoramento tem de recair sobre a capacidade dessa instituição em assegurar as condições atinentes à realização do trabalho com essas características e para a sua avaliação.

E, entre essas condições, figura, como se viu, quer a exigência de *“um corpo docente próprio, qualificado na área em causa, e adequado em número”*, que *“seja constituído, na sua maioria, por titulares do grau de doutor nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade”*, quer a de que *“a universidade possua...uma experiência acumulada de investigação sujeita a avaliação e concretizada numa produção científica e académica relevantes nas áreas científicas integrantes desse ramo do conhecimento ou especialidade”*.

Tais exigências revelam-se desde logo necessárias para demonstrar a capacidade pedagógica, científica e cultural da universidade e para constituir a “massa crítica” suficiente para assegurar um elevado nível de qualidade no ramo do saber em questão, em ordem a permitir o trabalho atinente ao doutoramento, a sua orientação e acompanhamento permanente na própria instituição, e não apenas por orientadores externos, bem como avaliação do trabalho desenvolvido pelos parâmetros enunciados nas citadas e transcritas disposições legais.

Ora, na hipótese em apreço, a decisão recorrida afirmou, para além do mais, que *“a grande maioria dos docentes não tem experiência de ensino e de supervisão em programas doutorais, nem publicações recentes na área da biotecnologia e saúde”*, que *“o coordenador do ciclo de estudos apresenta um CV sem projetos ou artigos como investigador responsável ou a orientação de doutoramentos na área do ciclo de estudos”*, que *“o ramo Química Biofarmacêutica depende exclusivamente de uma docente”* e que *“o coordenador do ramo Epidemiologia e Saúde Pública não evidencia currículo em Saúde Pública e o seu currículo em Epidemiologia reduz-se ao doutoramento”*.

E tanto basta para se concluir pela não satisfação dos requisitos que a lei exige para a acreditação, que o mesmo é dizer que, não ocorrendo qualquer vício determinante da ilegalidade ou inconveniência da decisão recorrida, esta tem de ser confirmada.

Termos em que o Conselho de Revisão decide negar provimento ao recurso.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 06 de Setembro de 2012.