

Fez chepan e todos os GP's de
8º CECJD.
Foi feito pelo Dr. Prof. Dr.
António Alberto Amaral de A3ES.
F. - O UCP,
26 JUN 2020.

Processo NCE/18/0000113

No presente processo relativo ao pedido de acreditação do novo ciclo de estudos "Medicina", conferente do grau de "Mestre", em que é requerente a Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Medicina (UCP), o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, (A3ES), na sua reunião de 2019/07/30, manifestou "a intenção de não acreditar, em concordância com a CAE", apresentando a seguinte fundamentação:

"O Conselho de Administração tem a intenção de não acreditar o ciclo de estudos, em concordância com a fundamentação e a recomendação da Comissão de Avaliação Externa e do parecer emitido pela Ordem dos Médicos, que será enviado à Instituição. A CAE menciona que:

"existem diversas fragilidades da proposta, nomeadamente a superficialidade dos objetivos gerais e de aprendizagem, a ausência de afirmação das características diferenciadoras, a ausência de detalhe nas metodologias de avaliação, a falta de coerência programática em algumas UCs, a não incorporação de conteúdos fundamentais no currículo obrigatório, deficiências de corpo docente, a ausência de uma unidade de investigação constituída focalizada na área da Medicina e a dificuldade que se antevê de proporcionar estágios de âmbito clínico a todos os estudantes, dado que no Hospital Beatriz Ângelo (um hospital público, embora com modelo de gestão privada), a prioridade de colocação será dada aos estudantes de Medicina de universidades públicas. Acresce o desafio de proporcionar formação na metodologia PBL a todo o corpo docente, assim como monitorizar a sua implementação efetiva, atendendo à elevada carga de trabalho assistencial existente.

Um dos pontos importantes a considerar é o facto de se tratar de uma oferta formativa adicional numa região onde já existem dois ciclos de estudos de Mestrado Integrado em Medicina. Esta situação contraria o disposto na alínea a) do artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de agosto.

Sendo questionável que Portugal tenha escassez de Médicos, é, contudo, evidente o constrangimento verificado de forma crescente na capacidade de proporcionar especialização a todos os Médicos recém-formados. No concurso de acesso à Formação Específica 2017 houve 2633 inscritos que realizaram o teste de seriação, para um total de 1700 vagas disponíveis. Assim, é de estimar que quase 1000 médicos recém-formados permanecerão indiferenciados, aumentando a pressão no sistema nos anos seguintes. A ausência de Especialização é grave ameaça para a formação e atualização contínua e, por consequência, para a prestação de cuidados de saúde com qualidade e segurança."

Por outro lado, as declarações de colaboração assinadas por vários docentes externos à UCP, comprometendo-se a ministrar o ciclo de estudos após eventual acreditação, não incluem informação sobre o regime de tempo ou horas letivas. Vários destes docentes assumem posições de relevância e responsabilidade nos estabelecimentos de saúde ou de ensino em que se encontram presentemente, não conciliáveis com um regime de tempo integral na UCP. Um exemplo será o próprio coordenador, que é Diretor de Serviço no HLS. Assim, não pode ser considerado garantido que haja corpo docente próprio e um coordenador a tempo integral, pelo que não estão cumpridas as alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei 74/2006, de 24 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei 63/2016, de 13 de setembro.

A Ordem dos Médicos, no seu parecer, menciona que:

"Apesar de a Universidade de Maastricht ser afirmadamente a fonte de inspiração para a proposta em análise, seria legítimo esperar que houvesse da parte da UCP uma tentativa de adaptação do curso à sua realidade, ao invés de nos depararmos com trechos inteiros da proposta que são totalmente decalcados da versão inglesa do plano de estudos que a instituição holandesa disponibiliza no seu site. Este facto, só por si, deixa-nos reticentes quanto à maturação da proposta da UCP.

Vendo com bons olhos que o Ensino Superior Português demonstre abertura internacional, temos algumas reticências quanto à capacidade de ministrar o ciclo de ensino clínico com a qualidade devida. Os cursos que se enquadram nas áreas das Ciências da Saúde carecem de contacto direto com utentes, resultando deste facto que a comunicação assume um papel vital no desempenho dos estudantes de Medicina. Sendo a parte clínica do curso ministrada em língua portuguesa, quais os procedimentos a implementar com vista a capacitar eventuais estudantes estrangeiros para esta interação?

Vemos com bastante apreensão a integração do Portefólio nos moldes em que é proposto. É com alguma preocupação que constatamos a alocação de 12 ECTS anuais (num total de 72ECTS) ao Portefólio. Parece-nos extremamente desproporcionada a carga lectiva que lhe está alocada. Seria o primeiro curso de Medicina cujos conteúdos core seriam, na prática, ministrados somente em 5 anos. Consequentemente, uma das maiores limitações desta proposta de ciclo de estudos reside precisamente na escassez de contacto clínico que preconiza. Verificamos também que no 6.º ano está prevista uma actividade clínica significativamente inferior àquela que ocorre actualmente em todos os restantes cursos de Medicina do país. O plano de estudos proposto tem uma componente clínica manifestamente insuficiente, que não poderá merecer a nossa aprovação.

Não compreendemos que não haja pelo menos diretrizes quanto às especialidades médicas com que o estudante deve obrigatoriamente contactar no ano de estágio profissionalizante, a fim de evitar que os estudantes terminem o seu percurso com grandes assimetrias formativas, e com diminuto contacto em algumas áreas clínicas chave.

É importante considerar que a possibilidade de o HBA não continuar a ser gerido pelo Grupo LS a médio prazo constitui uma das maiores ameaças a este ciclo de estudos, visto ser o hospital mais bem preparado para receber formação médica pós-graduada e atendendo também à relevância que assume na distribuição de estudantes. Seria também o único hospital que, e ao contrário do que é referido na proposta, ter condições para obter o estatuto de Hospital Universitário.

Constatamos que existem várias rotações (grupos de estudantes a realizar UCs clínicas) em que não existe alocação a qualquer unidade de saúde. Mesmo rotações de estudantes que têm unidade de saúde alocada ao seu estágio suscitam dúvidas. A sobreposição de estudantes nos mesmos hospitais nos vários anos clínicos poderá acarretar limitações não desprezáveis. O número de camas disponíveis (760) deixa-nos muito apreensivos quanto à capacidade do Grupo LS conseguir absorver um tão elevado número de estudantes.

Grassam ainda dúvidas quanto à definição dos corpos docentes para o ciclo clínico. Não contabilizando as 500 horas de contacto previstas no protocolo com a ARS LVT, estão ainda alocadas a outros docentes não especificados 3101 horas de contacto.

Há um recurso excessivo aos mesmos docentes, não parecendo saudável que alguns deles integrem 7 UCs diferentes do currículo core.

É sobejamente evidente que as ofertas de UCs opcionais são claramente insuficientes e de espectro pouco alargado (sobretudo em modelos de ensino baseados em PBL).

Um curso de Medicina é particularmente exigente nos seus quesitos, seja ao nível da investigação científica que lhe deve dar suporte (a abrangência da investigação realizada na área estritamente biomédica por parte da UCP é ainda insuficiente), seja ao nível das instituições de saúde em que se distribui e dos docentes que o ministram.”.

Sobre a “intenção de decisão”, a Universidade Católica Portuguesa forneceu este Parecer:

“A Universidade Católica Portuguesa (UCP) reconhece o cuidado do Conselho de Administração (CA) da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) na ponderação do pedido de acreditação prévia do novo ciclo de estudos (PAPNCE) de Mestrado Integrado em Medicina, ponderado sobre o relatório final da Comissão de Avaliação Externa (CAE), de 15-7-2019 e do parecer emitido pelo Conselho Nacional da Ordem dos Médicos, de 16-7-2019, transmitidos à UCP a 12-8-2019.

A UCP emite parecer relativamente à Intenção de decisão negativa do CA com base nas recomendações dos relatórios da Comissão de Avaliação Externa e da Ordem dos Médicos, que se encontra no documento anexo.

Atendendo ao exposto no documento anexo, a UCP solicita ao Conselho de Administração da A3ES a reponderação da sua proposta de decisão, passando a refletir a intenção de acreditar este NCE”.

Posteriormente, o Conselho de Administração, na sua reunião de 2019-11-12, decidiu “Não acreditar”, aduzindo o seguinte:

“ O Conselho de Administração transmitiu à Instituição a intenção de não acreditar o ciclo de estudos, em concordância com a fundamentação e a recomendação da Comissão de Avaliação Externa e com o parecer emitido pela Ordem dos Médicos, sendo negativos ambos os pareceres.

A Instituição proponente, no parecer enviado, refuta a decisão do Conselho de Administração, embora não contrarie todos os argumentos que constituem a base desta decisão, chegando a corroborar alguns destes.

Assim, a Instituição refere alterações, quer na pronúncia quer no parecer, ao nível dos objetivos, do plano de estudos e do funcionamento de unidades curriculares. De acordo com a jurisprudência já assente do Conselho de Revisão da A3ES, a pronúncia e o parecer apenas servem para expor erros de facto ou esclarecer alguns pontos do processo. As alterações que foram sendo apresentadas e referidas, por incluírem elementos caracterizadores do ciclo de estudos, só podem ser aceites no âmbito de um novo pedido de acreditação.

O Conselho de Administração destaca, entre os argumentos que fundamentam a decisão, o facto de se tratar de uma oferta formativa adicional numa região onde já existem dois ciclos de estudos de Mestrado Integrado em Medicina (que contraria o disposto na alínea a) do artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de agosto). Esta proximidade, para além de deletéria para projeto em si, coloca em risco a formação já avaliada e acreditada lecionada nas Instituições mais próximas, tal como referido pela Ordem dos Médicos, com particular intensidade na competição pelas colocações dos estudantes em internatos clínicos, uma componente vital para um mestrado integrado em Medicina.

Verifica-se, além disso, que o sistema de saúde não possui capacidade para o número de alunos que todos os anos concluem os seus cursos de Medicina, como se comprova com o número crescente de licenciados que não consegue lugar nos internatos da especialidade. A abertura de um novo curso só irá agravar este problema.

A Instituição proponente implicitamente concorda que, no momento em que o processo é apresentado e avaliado, não pode garantir a colocação de estudantes em internato clínico, remetendo para um futuro próximo a eventual expansão dos serviços de internamento da entidade privada que constitui o seu apoio devidamente protocolado (embora sem evidenciar diversidade de especialidades). A participação dos parceiros públicos não pode ser considerada garantida num horizonte plurianual, incerteza esta que coloca em causa o plano de colocações apresentado. O plano de colocações relativo ao ensino clínico, ao depender da participação de entidades públicas, não se encontra adequado a recursos que a Instituição possa garantir em, pelo menos 1 ciclo de acreditação.

As horas letivas devem também estar totalmente planeadas, pelo menos em termos de objetivos pedagógicos, confirmando a Instituição no parecer que 3101 horas não estavam atribuídas ou justificadas no projeto originalmente apresentado.

Finalmente, a Instituição concorda que não possui suficiente abrangência ao nível investigação biomédica para suportar um mestrado integrado em Medicina, remetendo mais uma vez para o futuro a eventual criação de um Centro para a alojar esta valência.

Resumindo, no seu Parecer a Instituição não apresenta matéria de direito ou de facto que possa induzir uma alteração da decisão do Conselho de Administração de não acreditar o ciclo de estudos”.

Por seu turno, o relatório final da CAE, cujos termos aqui se dão como reproduzidos, contem conclusões onde está patente o resumo do teor que segue:

“Assim, tendo em conta as diferentes fragilidades observadas em alguns aspetos do programa de formação (objetivos gerais e específicos não adequadamente definidos, deficiências nas metodologias de avaliação, ausência de conteúdos coerentes em

algumas unidades, não inclusão de conteúdos fundamentais no currículo central, deficiências de pessoal, falta de experiência na estratégia de ABP do pessoal, ausência de uma unidade de investigação centrada na área da Medicina, etc.) e a atual situação demográfica médica em Portugal, a acreditação deste programa de estudos na atualidade não é recomendada”.

A instituição interessada não se conformou com o decidido, pelo que recorreu para o Conselho de Revisão da A3ES, oferecendo alegações aqui dadas como integradas e desenvolvidas sob a acusação de a decisão impugnada padecer de “violação de lei por falta de pressupostos”, “da inconstitucionalidade e da violação do Direito da União Europeia” e de “violação do princípio da proporcionalidade”, tudo encerrado com este pedido:

“De todo o exposto resulta que deve o Conselho de Revisão julgar infundados os argumentos em que se sustenta a decisão impugnada e, por esse motivo, proceder à anulação da referida decisão com fundamento no vício de violação de lei por falta de pressupostos”.

Posto isto, cumpre apreciar e decidir.

Nos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, o quadro legal aplicável é integrado, essencialmente:

- pelo 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, 115/2013, de 7 de Agosto, 63/2016, de 13 de Setembro, e 65/2018, de 16 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, com realce, atento o caso que nos ocupa - atribuição do grau de “Mestre” - dos artigos 16.º, 52.º e 57.º;
- pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, que instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), designadamente os artigos 3.º e 7.º;
- pelos Estatutos da Agência, aprovados e publicados em anexo a este citado decreto-lei e que dele faz parte integrante; e
- pelo Regulamento n.º 392/2013, de 16 de Outubro (atinentes à revisão do Regulamento n.º 504/2009, de 18 de Dezembro), que aprova o regime dos referidos procedimentos.

Ora, olhando mais de perto os diplomas que integram o quadro jurídico que atrás ficou exposto, logo se vê que o órgão decidente está vinculado à observância dos requisitos exigidos nas pertinentes 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 objectiva para apurar se a instituição de ensino superior universitária reúne as condições para atingir os fins que a lei fixou para o mestrado 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 essa instituição, na área ou áreas de formação fundamentais do ciclo de estudos, cumulativamente, disponha quer de “um corpo docente total que assegure a lecionação do ciclo de estudos que seja 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 de grau de doutor na área de formação fundamental do ciclo, que se encontre integrado na carreira docente do ensino universitário ou na carreira de investigação da instituição em causa”, bem como desenvolva “atividades de formação e de investigação e desenvolvimento experimental de nível e qualidade reconhecidos, com publicações ou produção científica relevantes” (cfr. as várias alíneas do n.º 2 do artigo 16.º do mencionado Decreto-Lei n.º 74/2006, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 65/2018).

Sem perder de vista a imposição legal quanto ao preenchimento dos conceitos enunciados quer no artigo 3.º, quer no n.º 3 do artigo 16.º, ambos do mesmo Decreto-Lei n.º 74/2006, e bem assim 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 e em número adequado” 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” (v. os n.ºs 1 e 3 do artigo 57.º do citado diploma).

Sendo certo que a lei atribui ao Conselho de Administração da A3ES uma prerrogativa de ponderação e de avaliação nos procedimentos de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, com o inerente poder discricionário para a integração, no caso concreto e em face das respectivas especificidades, dos conceitos vagos e indeterminados contidos nas pertinentes disposições legais, tarefa complexa em que intervêm critérios científicos, técnicos, académicos e culturais de extremo rigor.

E, a propósito, será ainda de salientar que o relevante interesse público no assinalado domínio, 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 legais fixados para esse efeito.

Dizendo de outro modo: a satisfação de tais requisitos constitui factor indispensável, decisivo, para a acreditação do ciclo de estudos em causa, pelo que, em óbvia precedência lógica, a falta de um qualquer desses pressupostos acarreta necessariamente a não acreditação.

Feitas estas considerações, regressemos à situação que nos ocupa.

Antes do mais, porém, convirá ter presente que, de acordo com o artigo 22º do Regulamento nº869/2010, de 2 de Dezembro, “O recurso pode fundamentar-se na ilegalidade ou na manifesta inconveniência da deliberação do Conselho de Administração ou na ilegalidade da sua omissão”.

E, em qualquer caso, compete ao recorrente indicar o vício ou vícios determinantes da invalidade ou anulação da decisão recorrida, concretizando os factos integradores desse ou desses vícios.

Na hipótese em apreço, e analisando as alegações de recurso, logo se vê que a Recorrente, pese embora impugnar o acto decisório proferido pelo Conselho de Administração, não imputa os invocados vícios, por igual, a todos os fundamentos desse acto.

Na verdade, a Recorrente estruturou a sua arguição a partir da enunciada “Categorização dos fundamentos da deliberação impugnada”, passando a autonomizar esses fundamentos para o efeito de assacar, a cada um deles, a alegada “invalidade” pelos vícios que, para tanto, apontou.

De sorte que, entre os fundamentos da decisão recorrida, e perante a constatação, ali patente, no sentido de que *“Finalmente, a Instituição concorda que não possui suficiente abrangência ao nível investigação biomédica para suportar um mestrado integrado em Medicina, remetendo para o futuro a eventual criação de um Centro para alojar esta valência”*, impõe-se-nos atentar, desde já, nesse fundamento e considerar o que, sobre isso, a Recorrente sustenta por via desta sua posição:

“79. O terceiro argumento é o de que “a Instituição não possui suficiente abrangência ao nível da investigação biomédica para suportar um mestrado integrado em Medicina, remetendo para o futuro a eventual criação de um Centro para alojar esta valência”. E o CA da A3ES extrai a concordância da recorrente com este argumento da afirmação feita, na resposta apresentada à intenção de decisão do CA da A3ES, de que “um curso de Medicina é particularmente exigente nos seus quesitos, seja ao nível da investigação científica que lhe deve dar suporte (a abrangência da investigação realizada na área estritamente biomédica por parte da UCP é ainda insuficiente), seja ao nível das instituições de saúde em que se distribui e dos docentes que o ministram”.

80. A verdade, porém, é que, como resulta dos documentos submetidos no âmbito do procedimento, a recorrente possui já capacidade instalada na área da investigação médica e da investigação fundamental em Saúde. A recorrente deu, aliás, indicações detalhadas à CAE sobre a excelência dos centros de investigação que já possui na mesma área científica – nomeadamente, sobre o Centro de Biotecnologia e Química Fina (CBQF) / Center for Biotechnology and Fine Chemistry, cujos méritos são reconhecidos internacionalmente e acaba de ser avaliado pela FCT como Excelente, e sobre a unidade de investigação em Ciências da Saúde (CHS), avaliada pela FCT com Muito Bom, dedicando-se à investigação na área das Neurociências Translacionais, da Saúde e Inovação, incluindo um SalivaTec e um Observatório de Cuidados Paliativos. Razão por que não corresponde à realidade que a recorrente se tenha limitado a remeter “para o futuro a eventual criação de um Centro para alojar” a valência da investigação biomédica.

81. A recorrente manifestou, ainda, o compromisso inequívoco de reforçar o pilar de investigação da Faculdade de Medicina, propondo-se acrescentar à capacidade instalada um novo Centro de I&D, que será criado, à imagem do que ocorre em todas as instituições que oferecem cursos similares, logo que haja lugar à acreditação do ciclo de estudos. Na pronúncia que a recorrente apresentou em relação ao relatório preliminar da CAE fez-se uma descrição detalhada sobre a estrutura, modelo de governação e financiamento do centro de Investigação Biomédica, o que levou a que aquela, na alínea i) do ponto 12.2 do seu relatório final, se declarasse esclarecida sobre esta matéria”.

Apreciemos, pois.

Como seguramente decorre do regime legal norteador dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, só assume relevância para a respectiva decisão a matéria de facto existente e a de direito vigente à data do início do procedimento.

Por isso, e conforme o Conselho de Revisão vem alertando em casos análogos ao ora em apreço, a pronúncia da instituição interessada sobre o relatório preliminar está confinada a rebater a matéria de facto e/ou a de direito patente nesse relatório, não podendo assim servir para introduzir alterações substanciais ao procedimento.

Ou seja, apresentado o pedido de acreditação instruído com os pertinentes elementos, a instituição de ensino superior interessada tem o ónus de demonstrar o preenchimento, cumulativo, dos requisitos constantes do artigo 57º do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março (com as posteriores alterações), competindo ao Conselho de Administração da A3ES, em função do resultado da avaliação e do cumprimento daquele ónus, a decisão de acreditação, que pode ser: favorável, favorável sob condições e desfavorável (cfr. artigo 7º do Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro).

E daí ser correcta a observação do Conselho de Administração, vertida no seu acto decisório e a saber:

"...a Instituição refere alterações, quer na pronúncia quer no parecer, ao nível dos objetivos, do plano de estudos e do funcionamento de unidades curriculares. De acordo com a jurisprudência já assente do Conselho de Revisão da A3ES, a pronúncia e o parecer apenas servem para expor erros de facto ou esclarecer alguns pontos do processo. As alterações que foram sendo apresentadas e referidas, por incluírem elementos caracterizadores do ciclo de estudos, só podem ser aceites no âmbito de um novo pedido de acreditação".

Esclarecido este ponto, avancemos.

Do regime jurídico atrás enunciado e das considerações então feitas resulta que o essencial do referido fundamento da decisão recorrida - *"...a Instituição... não possui suficiente abrangência ao nível investigação biomédica para suportar um mestrado integrado em Medicina..."* - foi constatado e afirmado pelo órgão decidente no uso do poder discricionário que legalmente lhe é conferido, conforme já foi notado, com vista à integração dos conceitos vagos e indeterminados contidos nas pertinentes disposições dos artigos 16º e 57º do citado Decreto-Lei nº 74/2006, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 65/2018, sendo indiferente, para o efeito, averiguar se *"a Instituição concorda..."* e se remeteu *"... mais uma vez para o futuro a eventual criação de um Centro para a alojar esta valência"*.

Ora, como é sabido, os actos praticados no exercício de poderes discricionários só podem ser impugnados, nesta precisa vertente (fora, portanto, da zona que comporta aspectos vinculados do acto), 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 acto recorrido não condiz com o fim visado pela lei na concessão do poder discricionário. O que, manifestamente, não se vislumbra na presente impugnação.

De qualquer modo, acresce que, numa possível zona de vinculação do acto decisório praticado, onde poderia ocorrer um eventual erro nos pressupostos desse acto, será de reconhecer que a Recorrente não logrou afastar, ou sequer abalar, os termos do questionado fundamento da decisão proferida.

Sendo assim, e uma vez que *"a acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos legais exigidos para a sua criação e funcionamento"* (artigo 52º, nº1, do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, com posteriores alterações), forçoso será concluir que, no caso, a não satisfação do requisito em apreço impunha, desde logo, uma decisão desfavorável, de não acreditação.

Conclusão que, para além das devidas consequência legais, acarreta:

- a desnecessidade de prosseguir na análise das restantes alegações da Recorrente;
- o indeferimento do pedido da Recorrente no sentido de que *"o Conselho de Revisão não deverá proceder ao aproveitamento da decisão impugnada com base nesse ou nesses argumentos, mas deverá proceder à anulação da decisão, para o efeito de, na sequência disso, o CA da A3ES decidir se, apenas com base no argumento ou argumentos que sobreviveram, renova a decisão de não acreditação ou, pelo contrário, adota uma decisão de acreditação com condições ou até — como se afigura devido — uma decisão de acreditação pura e simples"*; e
- a total improcedência do recurso interposto.

Justificando.

É desnecessário prosseguir na análise do recurso, porquanto, ocorrendo, no caso, a falta de um dos requisitos legalmente exigidos neste domínio - o que, como já foi salientado, basta para logo ter lugar a não acreditação - o desfecho sempre seria o mesmo, independentemente do resultado dessa análise.

É de indeferir o pedido da Recorrente, formulado em qualquer dos referidos sentidos, na medida em que, por um lado, a tanto obriga o Código do Procedimento Administrativo, onde, sob a epígrafe "Atos anuláveis e regime da anulabilidade", vem determinado pelo artigo 163º, nº5:

"5 – Não se produz o efeito anulatório quando:

- a) *O conteúdo do ato anulável não possa ser outro, por o ato ser de conteúdo vinculado ou a apreciação do caso concreto permita identificar apenas uma solução como legalmente possível;*
- b) *O fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via;*
- c) *Se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo"*.

Ora, é este precisamente o caso vertente, em que o conteúdo do praticado acto não pode ser outro, bem como se comprova que o requerido não tem qualquer aptidão para alterar a proferida decisão de "não acreditar o ciclo de estudos".

E, por outro lado, é sabido que, pese embora a prerrogativa legalmente atribuída ao Conselho de Administração nos termos já assinalados, 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 acto decisório está legalmente vinculado.

De modo que, em tal condicionalismo, não tem cabimento a pretensão da Recorrente no sentido de “uma decisão de acreditação com condições”.

É certo que o já citado Decreto-Lei n.º 369/2007 dispõe, no artigo 7.º, n.º2, 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 enquadramento jurídico.

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

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 n.º 2 do mesmo artigo 7.º.

Na verdade, e como já foi realçado, 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, e acolhendo o que foi anteriormente observado, a satisfação desses requisitos legais constitui factor indispensável para a acreditação do ciclo de estudos em causa, pelo que, obviamente, numa precedência lógica, a falta de um desses pressupostos impede logo uma decisão favorável, ainda que condicionada.

Por fim, e a propósito, será de referir que 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, factor primordial da interpretação jurídica (artigo 9.º, n.º1, 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 116.º, n.º 1, do CPA) – deve ser aplicado também no processo impugnatório de actos 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.

Nesta conformidade, e em resumo, 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 preenchimento, cumulativo, dos requisitos necessários para a criação e funcionamento do pretendido ciclo de estudos.

Consequentemente, e por todo o exposto, o Conselho de Revisão da A3ES julga improcedente o recurso, ficando assim na ordem jurídica a proferida decisão de “não acreditar o ciclo de estudos”.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 06 de Dezembro de 2019.

Manuel Fernando Santos Serra

João Martins e Silva

Diamantino Durão

Andrée Surssock

Padraig Walsh

Processo NCE/18/0000113

In the present process concerning the accreditation petition of the new study programme "Medicine", awarding the "master" degree, in which is applicant, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Medicina (UCP) the A3ES' Management Board, in its meeting on the 2019/07/30, manifested the intention of "not to accredit the study programme in agreement with the External Assessment Team recommendation and reasons", adding the following justification:

"The Management Board intends not to accredit the study programme, in agreement with the recommendation and justification of the External Assessment Team and the appraisal of the Ordem dos Médicos, to be sent to the Institution.

The EAT mentions that there are several weaknesses, namely the superficiality "of the general and learning objectives, absence of affirmation of the differentiating characteristics, lack of detail in evaluation methodologies, lack of programmatic coherence in some curricular units(CUs), lack of incorporation of fundamental contents in the mandatory curriculum, deficits in the teaching staff, the absence of a constituted research unit focused in the area of Medicine (although being planned) and the difficulty that is anticipated to provide clinical in service training for all students, given that in Hospital Beatriz Ângelo (a public hospital, although with a model of private management), placement priority will be given to medical students from public universities. In addition, the challenge is to provide training in the PBL methodology to all teaching staff, as well as to monitor its effective implementation, taking into account the high burden of existing care work. (...)

One of the important points to consider is the fact that this is an additional training offer in a region where there are already two Master degrees in Medicine (Faculty of Medicine of the University of Lisbon and Faculty of Medical Sciences of the NOVA University). This situation is contrary to the provisions of Article 4-A of Decree-Law no. 74/2006, of March 24, as written in Decree-Law no. 65/2018, of August 16. (...)

While it is questionable that Portugal has a shortage of doctors, it is evident the growing constraints on the ability to provide specialization to all newly graduated doctors. In the 2017 Specific Training access competition, 2633 applicants took the serialization test, for a total of 1700 places available. Thus, it is estimated that almost 1,000 newly graduated doctors will remain undifferentiated, increasing pressure on the system over the next few years. The lack of specialization is a serious threat to continuing education and updating and, consequently, to the provision of quality and safe healthcare."

On the other hand, the statements of collaboration signed by several teachers, external to the UCP, committing to lecture in the study programme, after eventual accreditation, do not include information about the time schedule or lecturing hours. Several of these teachers assume positions of relevance and responsibility in health or educational establishments, in which they are presently, not reconcilable with a full time regime in the UCP. An example would be the coordinator himself, who is Service Director at HLS. Thus, it cannot be considered assured that there is a full time teaching staff and a full-time coordinator, so that paragraphs a) and d) of number 2 of article 16 of Decree-Law no. 74/2006 of March 24, as written in Decree-Law no. 63/2016, of September 13.

The Ordem dos Médicos, in the appraisal, mentions that:

"Although the University of Maastricht is the source of inspiration of the proposal in analysis, it would be expected that the UCP would try to adapt the programme to its reality, instead of having full portions of the proposal that are fully based on the English version of the syllabus that the Dutch institution makes available on its website. This in itself leaves us reluctant about the maturation of the UCP proposal.

Considering positive that Portuguese Higher Education is open to international collaborations, we have some reservations about the ability to deliver the clinical training section with the necessary quality. The programmes that fall within the areas of Health Sciences need direct contact with users, resulting from this fact that communication plays a vital role in the performance of medical students. Being the clinical training section of the programme taught in Portuguese, what are the procedures to implement in order to enable any foreign students for this interaction?

We are very concerned about the integration of the Portfolio in the way it is proposed. It is with some concern that we note the allocation of 12 annual ECTS (out of a total 72 ECTS) to the Portfolio. It seems to us extremely disproportionate the teaching load allocated to it. It would be the first medical programme whose core content would be taught, in practice, in only in 5 years.

Consequently, one of the major limitations of this proposed study programme is precisely the lack of clinical contact it presents. We also note that in the 6th year clinical activity is expected to be significantly lower than that currently occurring in all other medical programmes in the country. The proposed study plan has a manifestly insufficient clinical component, which we cannot approve. We do not understand why there are no guidelines, not even related with medical specialties, with which the student must contact in the internship year, in order to prevent students from finishing their course with major training asymmetries, and with little contact in some key clinical areas.

It is important to consider that the possibility is LS Group no longer being the manager of the Hospital Beatriz Ângelo (HBA), in the medium term, to be one of the biggest threats to this study programme, as this is the best-prepared hospital for postgraduate medical education, and considering the relevance that assumes in the distribution of students. It would also be the only hospital, contrary to what is mentioned in the proposal, able to obtain the status of a University Hospital.

We found that there are several rotations (student groups performing clinical CUs) where there is no allocation to any health facility. Even student turnovers that have health facilities allocated to their internship raise questions. Overlapping students in the same hospitals over the various clinical years may lead to considerable limitations. The number of beds available (760) makes us very concerned about the ability of the LS Group to absorb such a large number of students.

Doubts still arise regarding the allocation of the teaching staff for the clinical programme. Not counting the 500 contact hours stated in the protocol with ARS LVT, 3101 contact hours are allocated to unspecified teachers.

There is too much recourse to the same teachers, not seeming healthy that some of them would incorporate 7 different CUs from the core curriculum.

It is abundantly evident that the optional CUs are clearly insufficient and cover a short spectrum (especially in PBL-based teaching models).

A programme in Medicine is particularly demanding in terms of both the scientific research that must support it (the scope of UCP's research in the strictly biomedical area is still insufficient) and the level of health institutions in which it distributes and the teachers who minister it."

Concerning the intention of decision, Universidade Católica Portuguesa presented this response:

"The Universidade Católica Portuguesa (UCP) is grateful for the attention with which the Management Board (MB) of the Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) has assessed the application for prior accreditation of a new study programme (PAPNCE) for integrated master in Medicine, weighing the final report of the External Assessment Team (EAT), dated 15-7-2019, and the appraisal of the National Council of the Ordem dos Médicos, dated 16-7-2019, transmitted to the UCP on 12-8-2019 .

The UCP hereby responds to the MB's intention of negative decision based on the recommendations of the External Assessment Team report and the Ordem dos Médicos, in the attached document.

In view of the foregoing in the attached document, UCP requests the A3ES Management Board to re-assess its proposed decision, reflecting the intention to accredit this NCE".

After, the Management Board, in its meeting on the 12.11.2019 decided "Not to accredit" adducing the following:

"The Management Board conveyed to the Institution the intention not to accredit the study programme, in accordance with the reasons and recommendation of the External Assessment Team, and the opinion issued by the "Ordem dos Médicos", both opinions being negative.

The proposing Institution, in their Appraisal, refutes the decision of the Management Board, although it does not contradict all the arguments on which that decision is based, and even corroborates some of these.

The Institution refers to changes, both in the Response and the Appraisal, in terms of objectives, study plan and operation of curricular units. According to the case law settled by A3ES Appeals Council, the response and appraisal only serve to expose errors of fact or to clarify some points of the process. Amendments that have been presented and referred to, as they include crucial elements of the study programme, can only be accepted in the context of a new accreditation request.

The Management Board highlights, among the arguments that underlie its decision, the fact that this is an additional training offer in a region where there are already two integrated masters of Medicine (contrary to Article 4-A of Decree-Law no. 74/2006, of March 24, as amended by Decree-Law no. 65/2018, of 16 August). This proximity, in addition to being harmful to the project itself, places at risk the already evaluated and accredited training provided in the nearest Institutions, as referred by the "Ordem dos Médicos", with particular incidence in the competition for the placement of students in clinical sites, a component that is vital for a master degree in Medicine.

Moreover, the health system does not have capacity for the number of students who complete their medical programmes each year, as evidenced by the growing number of graduates who cannot find a place in the internships of the speciality. Opening a new programme will only aggravate this problem.

The proposing Institution implicitly agrees that, at the moment the file is submitted and evaluated, it cannot guarantee the placement of students in clinical boarding, referring in the near future to the possible expansion of the inpatient services of the private entity that supports the programme with a valid protocol (although without evidence of diversity of specialties). The participation of the public partners cannot be considered guaranteed on a multiannual horizon, and this uncertainty undermines the

placement plan presented. The placement plan for clinical education, depending on the participation of public entities, is not suitable for resources that the institution can guarantee in at least one accreditation cycle. The teaching hours must also be fully planned, at least in terms of pedagogical objectives. The Institution confirms, in the appraisal, that 3101 hours were not attributed or justified in the project originally presented. Finally, the Institution agrees that it does not have sufficient scope at the biomedical research level to support an integrated master in Medicine, referring again to the future the possible establishment of a Centre to house this competence. In short, in its Appraisal, the Institution does not present legal reasons or facts that change the decision of the Management Board not to accredit the study programme”.

For its turn the final report of the External Assessment team (CAE) which content is given herein as reproduced, presents these conclusions:

“Thus, taking into account the different weaknesses observed in some aspects of the training program (general and specific objectives not adequately defined, deficits in the assessment methodologies, no coherent contents in some units, non-inclusion of fundamental contents in the core curriculum, staff deficiencies, lack of experience in PBL strategy of the staff, absence of a research unit focused on the area of Medicine, etc.) and the current medical demographic situation in Portugal, the accreditation of this study program at the present time is not recommended”.

Disagreeing with the decision, the interested institution appealed to the A3ES' Management Board, offering allegations given herein as integrated and developed contesting the decision because it “violates the law due to lack of premises”; it is “unconstitutional and violates the European Union Law” and “violates the principle of proportionality”, all ending with this petition:

“In short: the Review Board should dismiss the arguments on which the contested decision is based and, accordingly, vacate said decision on the grounds that it incurred in legal infringement due to a lack of underlying requirements and, as regards the main arguments, is also unconstitutional and in breach of European Competition Law”.

After this, it is time to appreciate and decide.

In the procedures of evaluation and accreditation of higher education institutions and of its study programmes, the legal frame applicable is composed essentially by:

- Decreto-Lei 74/2006, 24th March (amended by Decreto-Lei 107/2008, 25th June; 230/2009, 14th September; 115/2013, 7th August, 63/2016, 13th September and e 65/2018, de 16th August) which sets the general and special requirements for the accreditation of study programmes awarding the various academic degrees that enunciates, in a certain branch of knowledge, specialization or training area, underlining in the case under appraisal, the awarding of the bachelor degree previewed in articles 5th, 6th, 52nd and 57th;
- Decreto-Lei 369/2007, November 5th – that created A3ES – namely articles 3rd and 7th; - The Agency's statutes, approved and published in attachment to the quoted Decreto-Lei n° 369/2007 and that take part of it and;
- Regulamento 392/2013, 16th October (which revised Regulamento 504/2009, 18th December), that approves the organization of the procedures under appraisal.

Looking closer to the legal frame above transcript, it is clear that the decision body is bound to observe the legal requirements demanded by the norms to authorize the concession of a master degree and to the accreditation of a study programme awarding that degree in a certain training area.

This implies a previous evaluation in order to find out if the higher education institution meets the conditions to reach the objectives set by law to award the bachelor degree in a certain specialization and if are fulfilled the legally established requirements to the accreditation of a certain study programme, among others, figuring the demanding that the institution has a “total full time, academically qualified and specialized teaching staff in the fundamental training area or areas of the programme” and that it has “the human and material resources which are indispensable to guarantee quality of the training” and that it has “a coordinator of the study programme who has a PhD in the fundamental training area of the study programme, integrated in the university teaching career or in the research career of the institution under appraisal” and that it develops professional training or research activities with a recognized level and quality with relevant publications or scientific production (cfr the several paragraph of article 16th n.º 2 of quoted Decreto-Lei 74/2006, with the redaction given by Decreto-Lei n° 65/2018, with the redaction given by Decreto-Lei 63/2016 which norms are essentially identical in the applicable case).

Not forgetting the legal imposition concerning the fulfillment of the enunciated concepts in article 3rd and in n° 6 of article 6th of Decreto-Lei 74/2006, as well other requirements, as “an educational, scientific and cultural project, appropriate to the objectives set to the study programme”, “a total full time, academically qualified and specialized teaching staff” or “the indispensable human and material resources to guarantee the level and the quality of the training, namely teaching spaces, equipment, libraries and appropriate labs” (vide the 3 paragraphs of n° 1 of article 57th of the same statute).

However it is certain that law attributes to the A3ES' Management Board a prerogative of analyses and evaluation in the procedures of accreditation of higher education institutions and of its study programmes, with the consequent discretionary capacity, in the concrete case, facing the respective specificities, the vague and undetermined concepts contented in the pertinent legal dispositions, complex work where are intervenient scientific, technical, academic and cultural criteria of extreme demanding.

And it has to be underlined that the relevant public interest pointed out in the quoted domain, patent in the quoted norms, lights the legal path drawn in the sense that the accreditation of a certain study programme is determined by the previous verification of satisfaction the requirements set for that effect.

Paraphrasing, the satisfaction of such requirements is an indispensable factor, decisive to the accreditation of the study programme under appraisal, so in an obvious logical precedence, the lack of any one of these assumptions clearly brings the decision of "not to accredit".

After these considerations, lets come back to the situation under appraisal.

Before anything more, it is time to convoke article 22nd of Regulamento n.º 869/2017, 2nd December, which sets: *"The appeal can be justified in the illegality or in the manifest inconvenience of the deliberation of the Management Board or in the illegality of its omission"*.

Being certain that, in any case, it has to be the appellant to point out the vice or vices which determine the invalidity or the annulment of the appealed decision, pointing out the facts which integrate that vice or vices.

In the present case, and analysing the allegations of appeal, it is clear that the Appellant, although contesting the decision taken by the Management Board, does not impute the alleged vices, equally, to all the grounds of that act.

In fact, the Appellant structured its argument based on the statement *"Categorization of the grounds of the contested decision"*, starting to make these grounds autonomous for the purpose of assaulting each of them, the alleged *"invalidity"* for the vices that pointed out.

Thus, among the grounds of the contested decision, and in view of the statement *"Finally, the Institution agrees that it does not have sufficient scope at the biomedical research level to support an integrated Master's degree in Medicine, referring once again for the future the possible establishment of a Centre to house this valence"*, it is necessary for us to pay attention to this plea right now and to consider what, in this regard, the appellant maintains from this position:

" 79. The third argument is that "the Institution does not possess sufficient scope regarding biomedical research to support an integrated Master's degree in Medicine, referring to the possibility of the future establishment of a Centre to house this capacity." And the A3ES Board deduces the appellant's agreement with this argument from the statement made, in its reply to the A3ES Board's draft decision, that "a medical degree is particularly demanding in its requirements, both at the level of scientific research that underpins it (the scope of UCP's research in the strictly biomedical field is, as yet, insufficient), and at the level of the health institutions it is partnered with, and its teaching staff."

80. However, the fact is that, as is apparent from the documents submitted in the course of these proceedings, the appellant already possesses installed capacity in the area of medical research and core Health research. In particular, the appellant provided detailed information to the Board on the excellence of research centres it already has in the same scientific area, namely on the Center for Biotechnology and Fine Chemistry (CBQF), whose merits have been internationally recognized and which has recently received a rating of Excellent by the FCT, and on the Health Sciences Research Unit (CIIS), rated Very Good by the FCT, which is devoted to research in the areas of Translational Neuroscience, Health and Innovation, including a SalivaTec and a Palliative Care Observatory. For which reasons it is completely inaccurate to state that the appellant merely referred "to the possibility of the future establishment of a Centre to house" the biomedical research valence.

81. The appellant also expressed its unequivocal commitment to strengthening the research component of the Faculty of Medicine, having proposed to add to the installed capacity a new R&D Centre, which will be created, as is the case in all the institutions offering similar courses, as soon as there is accreditation for the study cycle. In the statement made by the appellant in response to the Board's preliminary report, a detailed description was given of the structure, governance and financing model of the Biomedical Research Centre, which led the Board to state, in paragraph 12.2 (i) of its final report, that it had been fully enlightened of this matter".

Let's Appreciate.

As it certainly follows from the legal regime concerning the assessment and accreditation procedures of higher education institutions and their study cycles, only the existing facts and law at the date of the beginning of the procedure are relevant to the decision.

Therefore, and as the Appeals Council has warned in cases analogous to the present case, the statement of the institution concerning the preliminary report is confined to rebutting the facts and / or patent law in that report and thus cannot serve to make substantial changes to the procedure.

That is, if the requirement for accreditation is presented with the relevant elements, the higher education institution concerned has the burden of demonstrating the cumulative fulfilment of the requirements set in article 57 of Decreto-Lei 74/2006, 24th March (and its subsequent alterations), and it is up to the A3ES Management Board, according to the result of the evaluation and compliance, the accreditation decision, which may be: favourable, favourable with conditions or unfavourable (cf. article 7 of Decreto-Lei 369/2007, 5th November).

So, it is correct the Management's Board observation written in its decision:

"... The institution refers changes, both in pronouncement and opinion, in terms of objectives, curriculum and in the operation of curricular units. According to the settled case-law of the Appeals Council, the pronouncement only serves to expose fact mistakes or to clarify some points. The amendments that have been referred, as they include elements of the study programme, can only be accepted in the context of a new requirement for accreditation".

Clarified this point, let's proceed.

It is apparent from the above mentioned legal system and from the considerations which were made that the substance of the contested decision - *'... the institution... does not have sufficient scope at the biomedical research level to support an integrated master's degree in medicine...'* - was found and stated by the deciding body in the use of its discretionary capacity, as already noted, with a view to integrating the vague and undetermined concepts contained in the relevant provisions of articles 16 and 57 of the mentioned Decreto-Lei 74/2006, as amended by Decreto-Lei 65/2018, being indifferent, for this purpose whether *"the Institution agrees..."* and referred to *"...once again for the future the eventual creation of a centre to house this valence"*.

As is well known, acts carried out in the exercise of discretionary capacity can be contested only in that particular respect (outside the area which contains bound aspects of the act) on the basis of a misuse of powers.

Accordingly, it is a duty of those who have the burden of alleging and proving the facts which constitute the vice, namely that the principal and determinant justification to the practice of the contested act is not consistent with the purpose pursued by the law in the concession of discretionary capacity.

This, of course, is not apparent in the present contestation.

In any event, furthermore, in a possible area where the decision taken is binding, where there could be a mistake in the assumptions of that act, it must be acknowledged that the appellant was unable to contest the terms of the questioned ground of the decision given.

Thus, and since *"the accreditation of a study cycle consists in verifying that the legal requirements required for its creation and operation are fulfilled"* (article 52, no. 1 of Decreto-Lei 74/2006, 24th March, with the subsequent amendments), it must be concluded that, in this case, the failure to comply with the requirement imposes an unfavourable decision of not to accredit.

Conclusion that, in addition to due legal consequences, brings:

- The need to not continue the examine of the other allegations;
- The rejection of the applicant's request that *"the Appeals Council should not take advantage of the contested decision on the basis of those arguments, but should annul the decision for the purpose of following the Management Board of A3ES to decide whether, only on the basis of the surviving argument or arguments, to renew the not to accredit decision or, on the contrary, to adopt a conditional accreditation decision or even - as it seems due - a pure and simple accreditation decision"*; and
- To entirely dismiss the appeal.

Justifying.

It is unnecessary to proceed with the analyses of the appeal because, in this case, if one of the legally required requirements in this area is missing - which, as has already been pointed out, and it is sufficient to not to accredit immediately - the outcome would always be the same, regardless the content of this analysis.

The Appellant's request in any of the abovementioned terms must be rejected, because on the one hand, the Code of Administrative Procedure requires that, under the heading "Annulable Acts and Annulability Regime", it is determined by Article 163 n.º 5:

"5 - The nullifying effect is not produced when:

a) The content of the annulable act cannot be different, because the act is of bound content or the appreciation of the specific case allows identifying only one solution as legally possible;

(b) The purpose pursued by the overruled procedural or formal requirement has been achieved by other means;

c) It is proved, without doubt, that even without the vice, the act would have been practiced with the same content".

This is precisely the present case, where the content of the act cannot be different, and it is established that the defendant has no aptitude to alter the decision of 'not to accredit the study programme'.

On the other side, it is well known, that despite law attributes to the A3ES' Management Board a prerogative in the terms pointed out, the final decision is legally bound to the parameters legally established and to the drawn path, ending with the accreditation of a certain study programme, which depends of the previous verification of the fulfilment of the requirements demanded to its creation and operation. The decision act is legally bound to its fulfilment.

The appellants pretension of a decision of to accredit with conditions is not possible.

It is certain that the quoted f the quoted Decreto-Lei 369/2007 sets in article 7th n.º 2, paragraph b) that the decision of accreditation can be "*Favorable but conditioned to the taking of measures by the higher education institution concerned in the procedure within the quality assurance system considered necessary by the Agency within the deadline set by it and subject to its verification and under penalty of conversion in an unfavorable decision*".

This statement, as any other, needs to be understood in the respective legal frame.

So, concerning the accreditation act, as any other administrative act in general, the conditions to be established cannot respect to the requirements that law demands to the validity of that act.

That is why, that legal disposition only admits as conditions the "measures, which are considered necessary by the agency, in the quality assurance system" that obviously does not admit and cannot admit the requirements which satisfaction law imposes to a decision of accreditation "*favorable, but having as a consequence the authorization to start operating, in a certain higher education, of a study programme awarding a certain academic degree...*" – cfr paragraph a) of n.º 2 of that same article 7th.

Indeed, and as has already been pointed out, the judgment on whether the fulfilment of the legally required requirements for the establishment and operation of a particular study programme must logically precede the decision of accreditation of that study cycle.

That is to say, and in line with the above, the fulfilment of those legal requirements is an indispensable factor for the accreditation of the study cycle concerned, so obviously, in a logical precedence, the lack of one of these assumptions immediately prevents a favourable decision, even if conditioned.

From the rest it has to be referred that the division of the burden of prove in the contestation process has to obey to the administrative procedure rules. Such harmony is imposed by the evaluative and axiological coherence claimed by the principle of unity of the juridical system, prime item of the juridical interpretation (article 9th n.º 1 of the Civil Code).

So, the regime of the burden of proof in the administrative procedure, with the comment that "it is a duty of the interested to prove the facts that have alleged..." (article 116 n.º 1 of the Administrative Procedure Code) – has also to be applied in the contestation procedure of administrative acts, once it is valid the consideration of the balance underlying that legal norm. And it would not be a reasonable solution to value differently.

In the case under appraisal, the interested institution did not fulfil the burden of proof concerning the demonstration of the cumulative fulfilment of the legal requirements demanded for the creation and operation of the pretended study programme. Consequently and for all the exposed, the Management Board dismisses the appeal and maintains in the juridical order the decision of not to accredit the study programme.

Costs for the Apellant.

Lisboa, 06th December 2019.

Manuel Fernando Santos Serra

João Martins e Silva

A3ES

Agência de Avaliação
e Acreditação
do Ensino Superior

Diamantino Durão

André Sursock

Padraig Walsh