

Recomendação relativa ao processo de acreditação de ciclos de estudos do ensino superior



Fevereiro 2020

Sumário executivo

A AdC identificou barreiras à entrada decorrentes do enquadramento jurídico aplicável ao processo de acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos. Em resultado, avança-se com um conjunto de recomendações pró-competitivas de alteração dos normativos relevantes.

A avaliação de impacto concorrencial das medidas públicas em causa revela que são passíveis de consubstanciar uma barreira *direta* de acesso à atividade de prestação de serviços de ensino superior e uma barreira *indireta* à entrada de mais profissionais na atividade para a qual o curso habilita.

Estas barreiras podem traduzir-se numa redução de oferta ao nível de instituições de ensino superior e ciclos de estudo e numa redução do número de profissionais nos mercados respetivos, com impacto negativo nas condições de concorrência e nas condições de oferta aos consumidores finais.

Os normativos objeto de avaliação de impacto concorrencial respeitam:

- Ao princípio que dispõe, em matéria de oferta formativa, que as instituições de ensino superior devem orientar-se pela não duplicação da oferta já existente no mesmo âmbito regional.
- À inclusão, no processo de acreditação, de parâmetros de avaliação da qualidade da oferta formativa relacionados com a evolução da procura e a inserção no mercado de trabalho.
- Ao modelo legal de participação das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos que conduzam ao acesso a uma profissão autorregulada.

Quanto ao **princípio da não duplicação da oferta formativa no mesmo âmbito regional**, concluiu-se que este consubstancia uma barreira legal desnecessária à prestação de serviços de ensino superior. Este princípio pode traduzir-se numa restrição geográfica regional, invocada como critério/parâmetro no processo de acreditação. Representa também, indiretamente, uma barreira à entrada dos profissionais que exercem a atividade para a qual o curso habilita. **A AdC propõe ao decisor público a eliminação deste princípio.**

Quanto aos **parâmetros de avaliação da qualidade da oferta formativa relacionados com a evolução da procura e a inserção no mercado de trabalho**, concluiu-se que a sua inclusão no processo de acreditação pode colocar barreiras à entrada desnecessárias à prestação de serviços de ensino superior, passíveis de se traduzir numa redução de oferta e numa proteção das instituições estabelecidas. É, também, passível de, indiretamente, criar uma barreira à entrada de profissionais que exercem a atividade para a qual o curso habilita. **A AdC propõe ao decisor público a eliminação destes critérios da lei.**

Quanto ao **conjunto de disposições normativas que preveem a participação obrigatória das ordens e outras associações públicas profissionais** no processo de acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos que conduzam ao acesso a uma profissão autorregulada, identifica-se um conflito de interesses passível de gerar barreiras à entrada ao nível da atividade em causa e, indiretamente, dos profissionais que o curso habilita. **A AdC propõe ao decisor público a reavaliação do modelo legal de participação das ordens e outras associações públicas profissionais, em termos da sua adequação, necessidade e proporcionalidade.** Nesta avaliação, importa ponderar, quer o facto de as questões de qualidade serem também objeto de escrutínio por uma comissão de peritos, quer a recomendação *supra*, da eliminação de critérios relativos à evolução da procura e à inserção no mercado de trabalho.

Contudo, **a manter-se a participação das ordens no processo de acreditação, recomenda-se que sejam circunscritos os parâmetros sobre os quais podem versar os pareceres/audição a aspetos de qualidade técnica formativa, e a previsão no normativo de publicitação do respetivo parecer.**

1. O sistema educativo de ensino superior e o processo de acreditação de ciclos de estudos do ensino superior

1.1. O sistema educativo de ensino superior

Criação de ofertas para o ensino superior por entidades públicas, particulares e cooperativas

1. O sistema educativo português desenvolve-se por iniciativa e sob a responsabilidade de entidades públicas, particulares e cooperativas.
2. Em particular, **é reconhecido pela Constituição da República Portuguesa e pela legislação, o princípio da livre iniciativa privada na criação de ofertas para o ensino superior**, através de universidades ou politécnicos, conferindo os graus académicos de licenciado, mestre e doutor.¹

Procura de ciclos de estudos do ensino superior sujeita a limitações quantitativas (numerus clausus)

3. **Em Portugal, o sistema de acesso ao ensino superior, público ou privado, é sujeito a limitações quantitativas, na sequência do sistema de *numerus clausus*** introduzido na legislação desde 1977².
4. As limitações quantitativas, decorrentes do número de vagas fixado anualmente pelas instituições de ensino superior, ditam que as escolhas dos estudantes são ponderadas em função das vagas disponíveis (sujeita aos limites decorrentes dos critérios legais fixados para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino e para a acreditação dos ciclos de estudos, incluindo os eventuais limites que tenham sido fixados no ato de acreditação) e do sucesso académico (avaliação no ensino secundário e nos exames nacionais específicos para acesso a cada ciclo de estudos).
5. Em termos europeus^{3,4}, os critérios de acesso ao ensino superior não são homogéneos.
6. Em alguns países, basta o estudante ter sucesso no ensino secundário para ficar automaticamente elegível para um curso ou instituição à sua escolha (acesso livre – *open access*). Noutros, os estudantes são candidatos a uma vaga no ensino superior, sujeita a um sistema de *numerus clausus*, sendo selecionados de acordo com o seu desempenho no ensino secundário, nos exames nacionais ou na combinação dos dois. Há, ainda, países que combinam o acesso livre com o estabelecimento de *numerus clausus*.

Breve descrição dos principais diplomas legais e regulamentares

7. O enquadramento legal do sistema educativo nacional é constituído por um número vasto de diplomas.
8. Identificam-se na Caixa *infra* os principais diplomas legais e regulamentares, em particular, os relativos ao processo de acreditação de ciclos de estudos de ensino superior.

¹ Cf. Artigo 1.º, n.º 3, artigo 2.º, n.º 3, alínea c), e artigo 57.º, n.º 1, todos da Lei n.º 46/86; e artigo 4.º, artigo 26.º, n.º 1, alínea b), todos da Lei n.º 62/2007; e artigo 75.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

² Cf. Artigo 12.º, n.ºs 2, 3 e 4, da Lei n.º 46/86; e artigo 64.º, da Lei n.º 62/2007.

³ Cf. "[Acesso ao Ensino Superior: Desafios para o Século XXI](#)", Seminário realizado no Auditório da Universidade de Évora – Colégio do Espírito Santo, a 7 de abril de 2015, Conselho Nacional de Educação, p. 27.

⁴ Cf. Comissão Europeia, "[Relatório sobre os progressos alcançados na garantia da qualidade do ensino superior](#)", 28.1.2014, COM(2014) 29 final.

Caixa 1. Sistema educativo português: descrição dos principais diplomas legais e regulamentares relativos ao processo de acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudo

- [Lei n.º 46/86](#), de 14 de outubro, na redação dada pela [Lei n.º 85/2009](#), de 27 de agosto, consagra a Lei de Bases do Sistema Educativo.
- [Decreto-Lei n.º 296-A/98](#), de 25 de setembro, na redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 90/2008](#), de 30 de maio, fixa o regime geral de acesso e ingresso no ensino superior, estatuidando que o ingresso está sujeito a limitações quantitativas, decorrentes do número de vagas fixado anualmente.
- [Decreto-Lei n.º 74/2006](#), de 24 de março, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 65/2018](#), de 16 de agosto, estabelece o regime jurídico de graus e diplomas de ensino superior (adaptação ao Processo de Bolonha) e consagra a acreditação de ciclos de estudos e instituições de ensino superior.
- [Lei n.º 38/2007](#) de 16 de agosto, alterada pela [Lei n.º 94/2019](#), de 4 de setembro, estabelece o regime jurídico da avaliação e acreditação do ensino superior, a aplicar pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).
- [Lei n.º 62/2007](#), de 10 de setembro, na redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 169-B/2019](#), de 3 de dezembro, estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior, regulando a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e ainda a tutela e fiscalização exercidas pelo Estado.
- [Decreto-Lei n.º 369/2007](#), de 5 de novembro, que institui a A3ES e aprova os seus Estatutos. A A3ES é uma entidade independente à qual compete a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, no âmbito do sistema de garantia da qualidade do ensino superior.
- [Regulamento n.º 869/2010](#), da A3ES, de 2 de dezembro de 2010, aprova o regime de organização e funcionamento do Conselho de Revisão da A3ES, bem como o regime dos procedimentos de revisão de decisões relativas à avaliação e à acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.
- [Regulamento n.º 392/2013](#), da A3ES, de 16 de outubro, que aprova o regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.
- [Lei n.º 2/2013](#), de 10 de janeiro, estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Consagra como atribuições, entre outras, a participação nos processos oficiais de acreditação e na avaliação dos cursos que dão acesso à profissão.

1.2. O processo de acreditação de ciclos de estudos de instituições de ensino superior

Principais entidades institucionais e sua participação no procedimento de acreditação

9. A Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior, a A3ES, foi instituída pelo Estado Português, em 2007 (cf. Decreto-Lei n.º 369/2007). A A3ES é uma fundação de direito privado, dotada de personalidade jurídica e reconhecida como de utilidade pública⁵.
10. **Compete à A3ES, a avaliação e a acreditação de todas as instituições de ensino superior e de todos os seus ciclos de estudos**, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior⁶. A nível europeu, a A3ES é membro da ENQA - *European Association for Quality Assurance in Higher Education*⁷.
11. A A3ES é independente no exercício das suas funções, no quadro da lei e dos seus Estatutos⁸. Os princípios gerais de atuação a adotar nos procedimentos de garantia da qualidade do ensino superior são os previstos no regime jurídico da avaliação do ensino superior, adotado em 2007 (cf. Lei n.º 38/2007). De acordo com este normativo, **a acreditação visa a garantia de cumprimento**

⁵ Cf. Artigos 1.º e 2.º, do Decreto-Lei n.º 369/2007.

⁶ Cf. Artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 369/2007.

⁷ Cf. <https://enqa.eu/>

⁸ Cf. Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2007.

dos requisitos mínimos que conduzem ao reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, realizada com base na avaliação da qualidade⁹.

12. **Tendo em vista o objetivo de avaliação da qualidade**, a decisão final de acreditação do Conselho de Administração (CA) da A3ES deve verificar se se encontram preenchidos um conjunto de *“Requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos”*¹⁰, assim como de *“Parâmetros de avaliação da qualidade”*¹¹. A A3ES tem ainda valorado, na sua prática decisória¹², um princípio relativo a *“Ofertas formativas”* que estatui um critério com base na sobreposição geográfica regional da oferta¹³.
13. A avaliação da qualidade reveste as formas de autoavaliação e de avaliação externa¹⁴. A autoavaliação é realizada por cada estabelecimento de ensino superior. A avaliação externa é a realizada pela A3ES.
14. O procedimento de avaliação externa é conduzido, em primeira linha, pela Comissão de Avaliação Externa (CAE) da A3ES, composta por peritos independentes selecionados pelo CA da A3ES, a partir de uma *pool* (disponível na página da A3ES), com base no seu currículo e experiência¹⁵. Cada CAE pode ser composto por 3 a 5 peritos, consoante a complexidade das matérias, sendo obrigatória a participação de, pelo menos, um elemento de instituições internacionais. Os peritos da CAE estão sujeitos a regras de imparcialidade¹⁶, não podendo ter tido qualquer relação com as instituições de ensino superior que avaliam e acreditam nos últimos 2 anos.
15. A CAE analisa o pedido de acreditação à luz dos critérios legais aplicáveis. Procura obter a participação das ordens e associações públicas profissionais, quando relevante. A CAE prepara a versão preliminar do relatório de avaliação do pedido de acreditação, que é remetido à instituição de ensino superior para apreciação e eventual pronúncia, no prazo regularmente fixado. A CAE, face à pronúncia apresentada, poderá rever o relatório preliminar, se assim o entender, competindo-lhe aprovar a sua versão final e submetê-la ao CA da A3ES.
16. O procedimento de avaliação externa inclui necessariamente a **participação de entidades externas relevantes para o processo**, designadamente o **parecer obrigatório não vinculativo e audição de ordens e outras associações públicas profissionais**, quando esteja em causa a acreditação de ciclos de estudo de ensino superior que dão acesso a uma profissão autorregulada¹⁷.
17. **Compete ao CA da A3Es a deliberação final em termos de acreditação**. Essa decisão pode ser: favorável; favorável mas condicionada à tomada, pela instituição de ensino requerente, de medidas julgadas necessárias pela A3Es; ou desfavorável¹⁸. Na formulação da deliberação, o CA da A3ES *“terá em consideração o relatório final da CAE e, havendo ordens e associações profissionais relevantes, será igualmente considerado o seu parecer”*¹⁹. O CA da A3ES *“pode, porém, tomar decisões não coincidentes com a recomendação da CAE, com o intuito de assegurar a equidade e o equilíbrio das decisões finais. Assim, o CA poderá deliberar, de forma fundamentada, em*

⁹ Cf. Artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2007.

¹⁰ Cf. Artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, *ex vi*, artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 369/2007.

¹¹ Cf. Artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2007.

¹² Cf. A título ilustrativo, a decisão de não acreditação do ciclo de estudos Mestrado Integrado em Medicina, proposto pela UCP (Universidade Católica Portuguesa), em 2019. V. Caixa 5.

¹³ Cf. Artigo 4.º-A, alínea a), do Decreto-Lei n.º 74/2006

¹⁴ Cf. Artigos 10.º e 11.º, da Lei n.º 38/2007.

¹⁵ Cf. Artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 38/2007.

¹⁶ Cf. Artigos 11.º e 12.º do [Regulamento nº 392/2013](#) da A3ES.

¹⁷ Cf. Artigos 13.º, n.º 1, e 19.º, n.º 5, da Lei n.º 38/2007; e artigo 7.º, n.º 6, alínea a), e n.º 7, do Decreto-Lei n.º 369/2007.

¹⁸ Cf. Artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 369/2007; e artigo 15.º da Lei n.º 38/2007.

¹⁹ Cf. Informação disponível na [página da A3ES](#).

discordância favorável (menos exigente que a Comissão) ou desfavorável (mais exigente do que a Comissão) em relação à recomendação da CAE²⁰.

18. **O processo de avaliação externa é sujeito a contraditório²¹.** O Conselho de Revisão (CR) da A3ES é o órgão de recurso de decisões do CA da A3ES, em matéria de avaliação e acreditação. O CR é composto por membros com experiência profissional relevante, sem vínculo permanente a instituições de ensino superior portuguesas, devendo integrar pessoas com experiência em organismos estrangeiros congéneres²². Os membros do CR estão sujeitos a regras de imparcialidade²³, não podendo ter tido qualquer relação com as instituições de ensino superior recorrentes nos últimos 5 anos, nem estabelecer qualquer relação com as entidades interessadas, no ano subsequente àquele em que cessam funções na A3ES.

Requisitos de qualidade na acreditação de ciclos de estudos de ensino superior

19. Os requisitos de qualidade na acreditação de ciclos de estudos de ensino superior estão previstos no enquadramento legal aplicável. A Caixa 2 *infra* sistematiza esses requisitos.

Caixa 2. Requisitos de qualidade na acreditação de ciclos de estudos de ensino superior

Até 2018:

- O artigo 57.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 74/2006, dispõe acerca dos **“Requisitos gerais para a acreditação de um ciclo de estudos”** e exige que a qualidade seja aferida por referência: ao projeto educativo, científico e cultural; ao corpo docente, incluindo o seu estatuto de carreira e distribuição por categoria; e aos recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o nível e a qualidade da formação.
- O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 38/2007, dispõe acerca dos **“Parâmetros de avaliação da qualidade”**, relacionados com a atuação e com os resultados da atividade dos estabelecimentos de ensino. Este normativo não distingue “parâmetros de avaliação” para a avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e para os seus ciclos. Os “Parâmetros da avaliação da qualidade”, prendem-se com:
 - a. a **“atuação”** (n.º 1): o ensino ministrado; a qualificação do corpo docente; a atividade científica, tecnológica e artística; a cooperação internacional; a colaboração interdisciplinar, interdepartamental e interinstitucional; eficiência da gestão; instalações e equipamentos; mecanismos de ação social; e
 - b. os **“resultados”** (n.º 2): *e.g* (cf. alíneas c) e f)): a evolução da procura; a inserção dos diplomados no mercado de trabalho.

Após 2018:

- O artigo 4.º-A, alínea a), do Decreto-Lei n.º 74/2006, dispõe acerca das **“Ofertas formativas”** das instituições de ensino superior estatuidando que: *“(…) as instituições de ensino superior devem orientar-se, em matéria de oferta formativa, pelos seguintes princípios: a) Não duplicação da oferta já existente no mesmo âmbito regional; (...)”*.

Modelo legal de participação das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de acreditação

20. Um conjunto de disposições normativas prevê a participação obrigatória das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos que conduzam ao acesso a uma profissão autorregulada. A Caixa 3 *infra* sistematiza esses normativos.

²⁰ *Idem*.

²¹ Cf. Artigo 19.º, n.º 7, da Lei n.º 38/2007.

²² Cf. Artigos 17.º e 18.º dos Estatutos da A3ES aprovados, em anexo, ao Decreto-Lei n.º 369/2007.

²³ Cf. Artigo 12.º do [Regulamento nº 869/2010](#) da A3ES.

Caixa 3. Modelo legal de participação das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de acreditação de ciclos de estudos de ensino superior que dão acesso a uma profissão autorregulada

A participação das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de acreditação de ciclos de estudos de ensino superior que dão acesso a uma profissão autorregulada, inclui:

- A necessária **contribuição** sob a forma de **parecer** obrigatório não vinculativo – cf. artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 38/2007, e artigo 7.º, n.º 6, alínea a), do Decreto-Lei n.º 369/2007; e
- A sua **audição**, pelos peritos da CAE da A3ES – cf. artigo 19.º, n.º 5, da Lei n.º 38/2007, e artigo 7.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 369/2007.
- Também o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais consagra a sua participação nos processos de acreditação e na avaliação de cursos que dão acesso à profissão – cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea l), da Lei n.º 2/2013.

Esta participação deve ser valorada pela CAE da A3ES no processo de avaliação externa. Os resultados desta avaliação são apresentados no relatório de avaliação externa, que é submetido à aprovação do CA da A3ES – cf. artigos 15.º e 21.º da Lei n.º 38/2007, e artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 369/2007.

Na formulação da deliberação, o CA da A3ES “*terá em consideração o relatório final da CAE e, havendo ordens e associações profissionais relevantes, será igualmente considerado o seu parecer*”¹.

Fonte: informação disponível na página da [A3ES](#)

Publicitação e transparência do processo decisório de acreditação

21. **A lei determina que sejam tornados públicos os resultados e alguns dos elementos da avaliação da qualidade**²⁴. Em particular, os documentos relativos ao processo de acreditação devem ser publicitados pela instituição requerente, pelo ministério da tutela e pela A3ES.
22. Em causa estão os documentos: requerimento inicial; relatório de avaliação externa da A3ES; pronúncia da requerente ao relatório de avaliação externa da A3ES; decisão do Conselho de Administração da A3ES; e decisão do Conselho de Revisão da A3ES, se aplicável.
23. **Os pareceres de ordens e outras associações públicas profissionais não se encontram atualmente abrangidos por este dever de publicitação.**

2. Avaliação de impacto concorrencial

2.1. O impacto concorrencial do princípio relativo à restrição geográfica regional da oferta no processo de acreditação de ciclos de estudo de ensino superior

O normativo enquanto barreira legal de acesso

24. **Em Portugal, o processo de acreditação de ciclos de estudo de ensino superior não discrimina entre instituições públicas ou privadas.** Os critérios a cumprir são os mesmos e o processo de acreditação é efetuado pelas mesmas instituições e com os mesmos critérios.
25. Consta da lei uma norma que estabelece **um princípio relativo à não duplicação geográfica regional quanto à localização de ofertas formativas.** O artigo 4.º-A, alínea a) do Decreto-Lei n.º 74/2006, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2018, dispõe que:

“(…) as instituições de ensino superior devem orientar-se, em matéria de oferta formativa, pelos seguintes princípios: a) Não duplicação da oferta já existente no mesmo âmbito regional; (…)”

²⁴ Cf. Artigos 16.º e 21.º da Lei n.º 38/2007; e artigo 29.º, alínea e), da Lei n.º 62/2007.

26. O normativo em causa, enquanto requisito de acreditação de ciclos de estudos de ensino superior, complementa outros diplomas²⁵ relativos ao processo de acreditação onde, porém, não se encontram quaisquer critérios de não duplicação da oferta.
27. Note-se ainda que o Preâmbulo do diploma que estabelece este requisito nada refere quanto ao objetivo da política pública de introdução de um princípio de não duplicação geográfica da oferta, também não clarificando qual o âmbito regional a que se refere (NUTS ou outra)²⁶.
28. **A introdução deste princípio parece ter como objetivo de política pública a promoção de maior diversidade geográfica dos ciclos de ensino superior.** Com efeito, análises à distribuição geográfica das instituições de ensino superior têm constatado que a expansão geográfica da oferta das instituições resulta essencialmente da expansão da rede de ensino público, orientada por objetivos em matéria de garantia da diversificação geográfica e igualdade no acesso, enquanto o ensino privado localiza a sua oferta junto de polos de maior atratividade da atividade económica²⁷.
29. Neste contexto, a inclusão, no processo formal de acreditação de ciclos de estudo de ensino superior, do princípio de que *“não ocorra duplicação da oferta já existente no mesmo âmbito regional”* consubstancia uma **barreira legal de acesso à atividade**.
30. **Tal restrição redundante numa forma de proteção das instituições de ensino superior já estabelecidas nas respetivas áreas geográficas, com impacto na dimensão da oferta**²⁸.
31. **Mesmo que um potencial entrante cumpra todos os demais requisitos de qualidade, necessários à acreditação de ciclos de estudo do ensino superior, pode ver-se excluído do mercado** por esta barreira legal.
32. Pelas restrições que impõe, **esta barreira à entrada na atividade poderá resultar numa redução direta do número de operadores, do número de ciclos de estudos e do número de vagas no ensino superior**.
33. Por outro lado, não se vê razão para incluir princípios de planeamento de distribuição de instituições de ensino que se apliquem às instituições privadas e cooperativas. No caso de instituições de ensino público, compreende-se que a decisão, pelo decisor público, de abertura, ou não, de novas instituições ou ciclos de estudo, ponderem fatores desta natureza. Contudo, estes princípios não devem integrar os critérios do processo de acreditação, constantes de normativos que se aplicam, indistintamente, a instituições públicas, privadas ou cooperativas.
34. Acresce que **uma barreira de acesso ao mercado de ensino superior pode também ser uma barreira indireta à entrada de novos profissionais no mercado de trabalho**. Uma restrição efetiva ao número de vagas de formação poderá reduzir o número de profissionais formados (e.g., médicos, farmacêuticos, advogados, engenheiros) que acedem ao mercado. A restrição é assim passível de limitar a dinâmica concorrencial na prestação de serviços profissionais.
35. **Este efeito será tão mais restritivo quanto maior for a procura por ciclos de estudo face à oferta**. A limitação de oportunidades de formação pela inviabilização de ofertas que, na ausência de restrições geográficas, poderiam ter viabilidade económica e procura, aduz constrangimentos à

²⁵ Cf. Artigos 4.º, 6.º, 9.º, 11.º, 13.º, 19.º e 15.º, todos da Lei n.º 38/2007; artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 369/2007; artigo 61.º do Lei n.º 62/2007; e artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 74/2006.

²⁶ Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS).

²⁷ Cf. [“Acesso ao Ensino Superior: Desafios para o Século XXI”](#), Seminário realizado no Auditório da Universidade de Évora – Colégio do Espírito Santo, a 7 de abril de 2015, Conselho Nacional de Educação, p. 39.

²⁸ A Comissão Europeia considera ainda que uma das características de mercados de ensino superior competitivos é a concorrência por estudantes e por *inputs* (e.g., professores). Cf. Comissão Europeia, [“Relatório sobre os progressos alcançados na garantia da qualidade do ensino superior”](#), 28.1.2014, COM(2014) 29 final, p. 4.

entrada de profissionais no mercado de trabalho e ao universo de prestadores de serviços profissionais.

36. Assim, **importa aferir se tal barreira de acesso ao mercado do ensino superior se encontra justificada, em termos da sua necessidade, adequação e proporcionalidade**, atendendo, por um lado, à barreira legal que introduz e, por outro lado, ao objetivo de política pública que prossegue.
37. No domínio do ensino superior, incumbe ao Estado desempenhar as tarefas previstas na Constituição e na lei, designadamente: *“a) Criar e manter a rede de instituições de ensino superior públicas e garantir a sua autonomia”; b) Assegurar a liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino superior privados”*²⁹.
38. Quanto às instituições privadas e cooperativas, considera-se que **esta norma carece de proporcionalidade ao impor às instituições privadas um princípio-dever, na forma de uma restrição geográfica regional à oferta**, no processo de acreditação de novos ciclos de estudos do ensino superior.

O normativo enquanto restrição geográfica regional

39. Mais se refira que a atividade de prestação de serviços do ensino superior privados se encontra sujeita à Diretiva Serviços da União Europeia (Diretiva 2006/123/CE³⁰), que visa eliminar os entraves ao comércio de serviços UE. Os serviços de educação privados encontram-se sujeitos à Diretiva Serviços³¹, na medida em que são apreciados como consubstanciando *“serviços de interesse económico geral”*.³²
40. **De acordo com a Diretiva Serviços, incumbe aos Estados Membros avaliar a proporcionalidade de medidas que imponham restrições territoriais que “reduzem o número global de prestadores de serviços, dificultando a entrada de novos operadores no mercado, e restringindo gravemente, ou mesmo impedindo, a liberdade de estabelecimento”**³³.
41. **Também, conforme resulta das “Linhas de Orientação da AdC sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas”**³⁴, a *“implementação de medidas públicas que restringem a circulação de bens, serviços ou capital reduz artificialmente a dimensão do mercado e condiciona a concorrência, delimitando diretamente as áreas de ação das empresas e, indiretamente, entervando o acesso aos fatores de produção. Do ponto de vista da procura, estas medidas*

²⁹ Como decorre do artigo 26.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 62/2007.

³⁰ O Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2019 de 17 de junho, estabelece os princípios e regras necessários para simplificar, no território nacional, o livre acesso e exercício de atividades de serviços, transpondo para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno.

³¹ Cf. Comissão Europeia, *«Manual de Execução da Diretiva “Serviços”*», de 13 de março de 2008, p. 10. e *“Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à aplicação da Diretiva Serviços”*, COM(2012) 261 final, de 8.6.2012, Anexo I, p. 16.

³² A prestação de serviços de educação públicos poderá ser excluída do âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, na medida em que sejam considerados como *“serviços de interesse geral sem carácter económico”*, no qual inexistia uma remuneração pelos mesmos (cf. artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva Serviços). Ainda, neste sentido, a Comissão Europeia, no *«Manual de Execução da Diretiva “Serviços”*», de 13 de março de 2008, pp. 10-11, destacou a jurisprudência do TJUE, no sentido de que ainda que sejam pagas propinas, os serviços de ensino públicos podem ser excluídos da aplicação da Diretiva Serviços: *“convém notar que o [TJUE] decidiu, no contexto de serviços de educação ministrados no âmbito do sistema de educação nacional, que as propinas ou despesas de escolaridade que os alunos ou os pais devem por vezes pagar no âmbito do regime nacional de educação, a fim de contribuírem até certo ponto para as despesas de funcionamento do sistema, não constitui remuneração enquanto tal, uma vez que o sistema é financiado essencialmente pelo orçamento público [Acórdão do TJ, de 7 de dezembro de 1993, Wirth, processo C-109/92]”*.

³³ Cf. Comissão Europeia, *«Manual de Execução da Diretiva “Serviços”*», de 13 de março de 2008, pp. 34-35.

³⁴ Cf. *“Linhas de Orientação da AdC sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas”*, de julho de 2018, p. 13.

reduzem a capacidade de escolha entre diferentes operadores em função dos obstáculos assim impostos à sua atuação”.

42. **Este tipo de medidas públicas restringe a oferta, podendo induzir escassez de oferta face à procura dos serviços, e conduz a uma menor dinâmica concorrencial, fragilizando os incentivos para oferecer preços mais competitivos, maior variedade e melhor qualidade**³⁵.

A inserção sistemática do normativo enquanto critério de qualidade

43. **Conforme referido, o artigo 4º-A, alínea a) do Decreto-Lei n.º 74/2006 é invocado no processo de acreditação de ciclos de estudos de ensino superior. Este processo é realizado com base na avaliação da qualidade, visando garantir “o cumprimento dos requisitos mínimos que conduzem ao reconhecimento oficial dos ciclos de estudo”**³⁶.
44. Até agosto 2018, data da alteração normativa que introduziu esta restrição, os critérios de avaliação e acreditação não continham qualquer critério ou parâmetro com base na sobreposição geográfica regional da oferta (ver Caixa 2).
45. O “*sistema europeu de garantia da qualidade no ensino superior*” que Portugal integra³⁷ não evidencia que critérios de restrição geográfica da oferta integram a avaliação de qualidade. Nesse âmbito, foram adotados os “*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*”³⁸ que definem linhas de orientação conducentes à harmonização europeia desses processos nacionais, quanto à avaliação da qualidade.
46. Ainda que reconhecendo a dificuldade em definir “*qualidade*”, os “*Standard and Guidelines*” avançam com uma definição: “*A qualidade (...) é principalmente o resultado da interação entre professores, alunos e o ambiente de aprendizagem institucional. A garantia da qualidade deve garantir um ambiente de aprendizagem no qual o conteúdo dos programas, das oportunidades de aprendizagem e das instalações sejam adequados ao seu objetivo*”.
47. Face ao **exposto, o requisito de restrição geográfica regional da oferta não consubstancia um requisito de qualidade, contribuindo para a natureza desproporcional da norma.**
48. **Após 2018, o artigo 4º-A, alínea a), foi já invocado em decisões de não acreditação** – ver Caixa 5.

2.2. O impacto concorrencial dos parâmetros de avaliação relacionados com a evolução da procura e a inserção dos diplomados no mercado de trabalho

O normativo enquanto barreira legal de acesso

49. Conforme *supra* referido, o enquadramento legal aplicável (ver Caixa 2) determina os parâmetros que devem presidir à avaliação na acreditação de ciclos de estudos de ensino superior.
50. De entre os parâmetros que dizem respeito aos resultados decorrentes da atividade dos estabelecimentos de ensino superior, considera-se que dois extravasam aspetos de qualidade formativa.
51. Em particular, reportamo-nos ao **artigo 4.º, n.º 2, alíneas c) e f), da Lei n.º 38/2007**, que se referem:

- a. **À evolução da procura; e**

³⁵ Neste sentido, entre outros, Andrea Gideon, “*Higher Education Institutions in the EU: Between Competition and Public Service*”, Legal Issues of Services of General Interest, Springer, Asser Press, 2017.

³⁶ Cf. Artigo 6.º, da Lei n.º 38/2007.

³⁷ Cf. Artigo 8.º da Lei n.º 38/2007.

³⁸ “*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*”, 2015, da ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education, da qual a A3ES é membro.

b. À inserção dos diplomados no mercado de trabalho.

52. Considera-se que a avaliação sobre se existe, ou não, procura para os serviços de ensino deve ser desenvolvida pela instituição requerente no respeito pela livre iniciativa. Com efeito, a instituição terá incentivos diretos a considerar este fator na sua decisão de abertura de novos ciclos, podendo inclusive dispor de melhor informação sobre a adequação da procura às especificidades da oferta que ela própria se propõe a desenhar.
53. Adicionalmente, destaca-se a dificuldade inerente à consideração de um parâmetro de inserção de diplomados no mercado de trabalho para efeitos de acreditação de ciclos de estudo. Com efeito, sendo uma das mais-valias da acreditação de ciclos de estudos superiores o seu reconhecimento num conjunto alargado de Estados-Membros, a inserção de diplomados no mercado de trabalho não deverá cingir-se à realidade nacional.
54. Com efeito, um ciclo de estudos acreditado a nível nacional permite o seu reconhecimento automático através da aplicação da Diretiva das Qualificações Profissionais na UE^{39,40}.
55. A inclusão deste tipo de critério pode colocar barreiras à entrada desnecessárias, passíveis de se traduzirem numa redução de oferta e numa proteção das instituições já estabelecidas e também, indiretamente, dos profissionais que exercem a atividade para a qual o curso habilita.
56. Como tal, considera-se que, face ao objetivo de avaliação de qualidade do ciclo de estudos de ensino superior, na sua vertente formativa, que se aplica, quer a instituições públicas, quer a instituições privadas ou cooperativas, a inclusão destes critérios num processo de acreditação que deve focar-se em aspetos de qualidade técnica formativa carece de adequação, necessidade e proporcionalidade.

Caso ilustrativo: o processo de acreditação de novo ciclo de estudos de Mestrado Integrado em Medicina, proposto pela UCP

57. Em 2019, a A3ES decidiu desfavoravelmente relativamente ao pedido de acreditação de novo ciclo de estudos de Mestrado Integrado em Medicina, proposto pela Universidade Católica Portuguesa (UCP). O sentido desfavorável da decisão foi suportado pelos vários agentes da avaliação e acreditação.
58. Analisados os documentos relativos a este processo de acreditação⁴¹, **conclui-se que o princípio da não sobreposição geográfica regional da oferta foi um fator na decisão de não acreditação do ciclo de estudos.**
59. Adicionalmente, foram também considerados **fatores relativos à procura, quer do curso, quer dos profissionais que o curso se propunha habilitar** – ver Caixa 5.

³⁹ O reconhecimento de qualificações profissionais obtidas na União Europeia e no Espaço Económico Europeu obedece ao regime jurídico aprovado pela Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pelas Leis n.º 41/2012, de 28 de agosto, n.º 25/2014, de 2 de maio e n.º 26/2017, de 30 de maio, que transpõe para o ordenamento jurídico português a Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, alterada pela Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013.

⁴⁰ A Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) é a entidade competente a nível nacional para a aplicação da Diretiva das Qualificações Profissionais na EU.

⁴¹ Disponibilizados pela A3ES à AdC, em resposta da A3ES, de 10 de janeiro de 2020, a um pedido de elementos da AdC, de 20 de dezembro de 2019, realizado no âmbito do exercício dos seus poderes de supervisão.

Caixa 5. O princípio da não duplicação regional de oferta e os critérios relacionados com a evolução da procura e a inserção no mercado de trabalho entre os fundamentos de não acreditação do curso de Mestrado Integrado em Medicina da UCP

Existem atualmente oito instituições do ensino superior que oferecem o ciclo de estudos Mestrado Integrado em Medicina, em Portugal⁽¹⁾, todas elas instituições de ensino público.

Apresentam-se *infra* as principais considerações de natureza geográfica, assim como relativas à evolução da procura e inserção no mercado de trabalho, tecidas pelas entidades envolvidas no processo de acreditação do curso de Mestrado Integrado em Medicina da UCP, designadamente pela Ordem dos Médicos, pela Comissão de Avaliação Externa da A3ES e pelo Conselho de Administração da A3ES.

A **Ordem dos Médicos** emitiu parecer negativo quanto à acreditação do ciclo de estudos - *Vide* Caixa 6.

A **Comissão de Avaliação Externa da A3ES**⁽²⁾ recomenda a não acreditação do ciclo de estudos e conclui que:

- “Em termos globais, é de admitir que **o curso terá procura, mas a questão essencial é se o País necessita de mais formação em Medicina e se tem capacidade de absorver este número adicional de Médicos proporcionando a adequada especialização.**”;
- “No seu conjunto, as fragilidades poderão ser superáveis, com correção dos desajustamentos curriculares e implementação de planos de formação e de monitorização da implementação da estrutura curricular. Contudo, **um dos pontos importantes a considerar é o facto de se tratar de uma oferta formativa adicional numa região onde já existem dois cursos de Mestrado Integrado em Medicina (...). Esta situação contraria o disposto no artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 74/2006 de 24 de março (...).**”

O **Conselho de Administração da A3ES**, na decisão de não acreditação do ciclo de estudos, fundamenta que:

- “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**”;
- “O Conselho de Administração destaca (...) **o facto de se tratar de uma oferta formativa adicional na região onde já existem dois ciclos de estudos de Mestrado Integrado em Medicina (...) contraria o disposto na alínea a) do artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 74/2006 de 24 de março (...).**”

Notas:

⁽¹⁾ Universidade da Beira Interior; Universidade de Coimbra – Faculdade de Medicina; Universidade de Lisboa – Faculdade de Medicina; Universidade do Algarve; Universidade do Minho; Universidade do Porto – Faculdade de Medicina; Universidade do Porto – Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar; Universidade Nova de Lisboa – Faculdades de Ciências Médicas.

⁽²⁾ Painel de peritos selecionados pela A3ES que analisa o pedido de acreditação.

2.3. O impacto concorrencial da participação das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de acreditação

O conflito de interesses inerente

60. O atual enquadramento legal prevê um dever de participação obrigatória de ordens e outras associações públicas profissionais no processo de avaliação externa e acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos. Este dever de participação verifica-se quando

esteja em causa a acreditação de ciclos de estudo que dão acesso a uma profissão autorregulada⁴².

61. **A participação deve incluir necessariamente a contribuição das ordens e outras associações públicas profissionais sob a forma de (i) parecer obrigatório não vinculativo⁴³; e (ii) a sua audição**, pelos peritos dos painéis de avaliação⁴⁴ que efetuam a avaliação externa. Também o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais consagra a participação nos processos de acreditação e na avaliação de cursos que dão acesso à profissão⁴⁵ (ver Caixa 3 *supra*).
62. **Esta participação deve ser valorada pela Comissão de Avaliação Externa da A3ES no processo de avaliação externa**. Note-se que os resultados desta avaliação são apresentados no relatório de avaliação externa, que é submetido à aprovação do Conselho de Administração da A3ES, e que propõe o sentido decisório: favorável, favorável com compromissos ou desfavorável⁴⁶.
63. **Assim, importa avaliar o contexto e peso da participação das ordens e outras associações públicas profissionais, em particular sob a forma de parecer obrigatório não vinculativo**, no processo de acreditação de ciclos de estudo do ensino superior que dão acesso a uma profissão autorregulada.
64. **Note-se que o acesso e exercício a essas profissões se encontra sujeito às funções e atribuições das ordens e associações públicas profissionais**, quer de representatividade, quer de regulamentação das respetivas profissões.
65. **Neste contexto, note-se que a AdC e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) identificaram um conflito de interesses inerente ao desempenho de funções de representatividade e de regulamentação das respetivas profissões, pelas ordens e outras associações públicas profissionais em Portugal⁴⁷**. A OCDE propôs um conjunto de recomendações e a AdC propôs um plano de implementação destas recomendações, através de um conjunto de propostas de alteração legislativa e regulamentar⁴⁸.
66. A AdC e a OCDE propõem, entre outros, a separação entre a função regulatória e a função representativa das ordens e outras associações públicas profissionais, visando atenuar o conflito de interesses inerente ao sistema de autorregulamentação e proteger o interesse público.
67. **Este conflito de interesses é passível de ser identificado também no contributo das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de acreditação** de novos ciclos de estudos que dão acesso a uma profissão autorregulada.
68. Para efeitos de acesso a uma profissão autorregulada, um candidato terá de se encontrar inscrito numa determinada ordem ou associação pública profissional necessitando, para o efeito, de demonstrar a habilitação de um determinado título académico⁴⁹. Só após essa inscrição poderá

⁴² Cf. Artigo 13.º, n.º 1 e artigo 19.º, n.º 5, todos da Lei n.º 38/2007; artigo 7.º, n.ºs 6, alínea a), e n.º 7, do Decreto-Lei n.º 369/2007; artigo 53.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 74/2006; artigo 5.º, n.º 1, alínea l), da Lei n.º 2/2013.

⁴³ Cf. Artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 38/2007; e artigo 7.º, n.º 6, alínea a), do Decreto-Lei n.º 369/2007; e ainda o artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

⁴⁴ Cf. Artigo 19.º, n.º 5, da Lei n.º 38/2007; e artigo 7.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 369/2007.

⁴⁵ Cf. Artigo 5.º, n.º 1, alínea l) da Lei n.º 2/2013. Como tal, esta atribuição encontra-se positivada nos Estatutos das várias ordens e outras associações públicas profissionais.

⁴⁶ Cf. Artigos 15.º e 21.º da Lei n.º 38/2007; e artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 369/2007.

⁴⁷ Cf. [Projeto AdC Impact 2020](#).

⁴⁸ Cf. [Plano de Ação da AdC para a implementação das recomendações](#) (relativas Projeto AdC Impact 2020).

⁴⁹ Cf. Artigo 24.º, n.ºs 4 e 6, e artigo 25.º, n.ºs 3 e 6, da Lei n.º 2/2013. Estas normas encontram-se positivadas nos Estatutos das várias ordens e associações públicas profissionais.

ter acesso ao título profissional, concedido exclusivamente por essa ordem ou associação pública profissional, podendo ter que ter efetuado estágio profissional ou exame.

69. **O processo de acreditação de novos ciclos de estudos que dão acesso a uma profissão autorregulada pode colocar** i) uma **barreira direta de acesso ao ensino superior**, por parte da procura; e ii) uma **barreira indireta de acesso de profissionais** ao mercado de trabalho.
70. **O conflito de interesses que se identifica decorre do facto de os profissionais que as ordens e outras associações públicas profissionais representam beneficiarem da existência de barreiras ao acesso à profissão.** A limitação do universo potencial de novos profissionais pode resultar em menor concorrência na prestação de serviços profissionais e, portanto, numa proteção aos profissionais já habilitados ao exercício da profissão autorregulada⁵⁰.

Adequação e necessidade do parecer

71. **O enquadramento legal não delimita as matérias ou os parâmetros de avaliação de qualidade sobre os quais o parecer de ordens e outras associações públicas profissionais deva incidir.** Assim, nada obsta, na lei, a que o parecer incida sobre quaisquer aspetos, como sejam sobre a localização geográfica ou a procura da oferta formativa (ver Caixa 2).
72. **Por outro lado, refira-se que os parâmetros de qualidade já são alvo de avaliação pelo painel de peritos independentes da CAE.**
73. **A este respeito, destaca-se que o painel de peritos independentes reunirá um conjunto interdisciplinar de conhecimento,** incluindo profissionais dos cursos cuja acreditação está em causa. Este painel pode inclusivamente incluir peritos de instituições estrangeiras ou internacionais⁵¹, designadamente com o objetivo de promover a comparação dos níveis de desempenho à escala internacional de instituições ou cursos congéneres⁵².
74. **Note-se que não está em causa a formação profissional.** Como referido, para efeitos de acesso a uma profissão autorregulada, o candidato terá obrigatoriamente de se encontrar inscrito numa determinada ordem ou associação pública profissional, para cujo ato de inscrição será necessariamente obrigatório demonstrar a habilitação de um determinado título académico⁵³.
75. **Face ao exposto, considera-se pertinente uma reavaliação do modelo legal de participação das ordens e outras associações públicas profissionais, no processo de avaliação e acreditação de ciclos de estudos de ensino superior** que conduzam ao acesso e exercício de uma profissão autorregulada, em termos da sua adequação, necessidade e proporcionalidade.

Caso ilustrativo: o processo de acreditação de novo ciclo de estudos de Mestrado Integrado em Medicina, proposto pela UCP

76. Recorrendo ao mesmo caso ilustrativo do processo de acreditação de novo ciclo de estudos de Mestrado Integrado em Medicina, proposto pela UCP e não acreditado pela A3ES, ilustra-se o procedimento previsto em termos da intervenção de uma ordem profissional, *in casu* a Ordem dos Médicos – ver Caixa 6.
77. Neste caso concreto, os aspetos cobertos pelo parecer em causa extravasam matérias da qualidade formativa da proposta apresentada, desenvolvendo um conjunto de considerandos

⁵⁰Vide, por exemplo, [Lee Harvey, Selena Mason, Rowen Ward](#), “The Role of Professional Bodies in Higher Education Quality Monitoring”, “Chapter 2. Interests” e “Chapter 5. Quality Monitoring”, in *Quality in Higher Education Project*, University of Central England, Birmingham, [1995] 2014.

⁵¹ Cf. Artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 38/2007.

⁵² Cf. Artigo 14.º, n.º 2, da Lei n.º 38/2007.

⁵³ Cf. Artigo 24.º, n.ºs 4 e 6, e artigo 25.º, n.ºs 3 e 6, da Lei n.º 2/2013. Estas normas encontram-se positivas nos Estatutos das várias ordens e associações públicas profissionais.

quanto à necessidade de oferta adicional no mercado profissional e sobre o impacto da abertura do novo curso nos estabelecimentos de ensino já existentes.

Caixa 6. O parecer da Ordem dos Médicos no processo de acreditação do curso de Mestrado Integrado em Medicina da UCP

A título exemplificativo, resumem-se *infra* alguns dos argumentos e considerandos apresentados pela Ordem dos Médicos no parecer remetido à Comissão de Avaliação Externa da A3ES, no âmbito da sua contribuição no processo de acreditação:

- **“O plano de estudos não parece acrescentar substancial inovação (...). Aquilo que se prefigura como verdadeiramente inovador é o seu modelo de negócio (curso ministrado em inglês e aberto à captação de estudantes estrangeiros), o que (...) não parece um ponto fulcral na avaliação atinente ao processo de acreditação”;**
- **“(...) com 8 escolas a ministrar este curso, não existe massa crítica capaz de assegurar um 9.º curso com a qualidade que lhe é devida.”;**
- **“Será legítimo que, pela pretensão de criação de um novo curso de medicina numa região geográfica onde já existem 2 com inequívoca qualidade, se ponha em causa a formação estável que se pratica nas suas vizinhas?”;**
- **“Não vislumbramos nenhum desígnio superior ou extrema necessidade de interesse público que justifique a ameaça de ficarmos com 3 cursos de medicina medianos, ao invés de 2 cursos fortes e de qualidade;**
- **Além da (...) competição pelos docentes (...), criar-se-á também outro problema potencialmente maior, e que se prende com a competição pelos locais para distribuição de discentes.”;**
- **“Constatamos que a criação de um novo curso de medicina apenas é possível se “canibalizarmos” as faculdades já existentes, prejudicando, naturalmente, o seu funcionamento.”;**
- **“Acréscimo aos pontos já referidos, (...) representar uma carga de esforço adicional num sistema de formação médica pós-graduada — vulgo, internatos médicos — que já não tem a capacidade de atribuir vagas a todos os candidatos à especialização”;**
- **“(...) a Ordem dos Médicos conclui que é inexistente a necessidade de novos cursos de Medicina, pelo que não pode neste momento dar um parecer positivo a esta proposta de ciclo de estudos.”.**

3. Recomendações

78. Nos termos dos seus Estatutos⁵⁴, entre as atribuições da Autoridade da Concorrência (AdC) inclui-se a de “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, podendo “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”⁵⁵.
79. Face ao exposto, com vista ao aperfeiçoamento dos normativos em causa, recomenda-se ao decisor público a implementação das seguintes recomendações:

Recomendação 1: Eliminação do artigo 4.º-A, alínea a), do Decreto-Lei n.º 74/2006, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2018, norma que introduziu o princípio relativo à **restrição geográfica regional quanto à localização de ofertas formativas**, no processo de avaliação e acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.

Recomendação 2: Eliminação do artigo 4.º, n.º2, alíneas c) e f), da Lei n.º 38/2007, alterada pela Lei n.º 94/2019, que estatui parâmetros de avaliação da qualidade relacionados com a **evolução da procura e a inserção no mercado de trabalho**.

Recomendação 3: Reavaliação do modelo legal de participação das ordens e outras associações públicas profissionais no processo de avaliação e acreditação de instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos que conduzam ao acesso e exercício de uma profissão autorregulada (cf. artigos 13.º, n.º 1, e 19.º, n.º 5, da Lei n.º 38/2007; artigo 7.º, n.º 6, alínea a), e n.º 7, do Decreto-Lei n.º 369/2007; e artigo 5.º, n.º 1, alínea l) da Lei n.º 2/2013), em termos da sua **adequação, necessidade e proporcionalidade**.

Nesta avaliação, importa ponderar que i) se identificam conflitos de interesse das ordens e associações públicas profissionais; ii) quaisquer outros critérios que não os relativos à qualidade formativa não devem caber no processo de avaliação (cf. recomendações 1 e 2); e iii) o procedimento legal prevê, já, uma comissão de avaliação externa para efeitos da avaliação de critérios de qualidade.

Caso na reavaliação supra proposta se conclua pela adequação, necessidade e proporcionalidade da emissão de parecer obrigatório não vinculativo por uma ordem ou associação pública profissional:

Recomendação 4: recomenda-se a alteração das normas legais em causa no sentido explicitamente circunscrever as **matérias, critérios ou parâmetros de qualidade que podem ser abordadas no parecer/audição das ordens a matérias estritas de qualidade técnica da formação proposta**. Estes critérios de qualidade devem cingir-se, e não extravasar, matérias de adequação do projeto educativo/disciplinas do ensino académico que consubstanciariam as competências mínimas académicas a adquirir para o exercício de uma profissão autorregulada.

Recomendação 5: recomenda-se que seja **promovida a publicitação do parecer das ordens e outras associações públicas profissionais** elaborado no âmbito da contribuição para o processo de avaliação e acreditação: e.g., em sede dos artigos 16.º e 21.º da Lei n.º 38/2007; e do artigo 29.º, alínea e), da Lei n.º 62/2007.

⁵⁴ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

⁵⁵ Estatutos da AdC, artigo 5.º, alínea g), e artigo 6.º, n.º 4, alínea d).