



IPL
instituto politécnico
de leiria

Provedor do Estudante

Processo n.º: 67.2011-PE

Recomendação n.º 13/2011-PE

Assunto: Procedimentos de Creditação e de Integração Curricular estudante ■■■

Na qualidade de Provedor do Estudante recebi uma queixa subscrita pelo estudante ■■■ do curso de Engenharia Automóvel referente às decisões finais proferidas, respectivamente, num processo de creditação e num processo de integração curricular desencadeados pelo mesmo.

Em síntese, o estudante não se conforma com o facto de no âmbito dos dois processos não terem sido consideradas creditadas/creditáveis mais unidades curriculares em função da experiência profissional e formação alegadas.

Apresentada a reclamação importa analisar face às competências que me são estatutariamente conferidas se assiste razão ao estudante.

Diligências efectuadas:

Face à queixa do estudante, e em cumprimento do art.º 11.º do Regulamento do Provedor do Estudante, foi solicitado ao Sr. Vice-Presidente, Prof. José Manuel Silva, por ter sido o órgão que tomou as decisões finais nos procedimentos, que formalizasse a sua posição relativamente ao assunto, tendo nessa sequência sido facultados pela Direcção de Serviços Académicos os dados referentes à tramitação seguida pelos processos.

Análise:

Apesar de o processo conter duas questões, uma referente ao processo de creditação no âmbito do curso de Engenharia Automóvel e outra relativa à decisão do pedido de integração curricular para uma eventual mudança de curso para o Engenharia Mecânica, optou-se por tratá-los em conjunto, visto que permitem uma apreciação paralela.

Com efeito, muito embora no que respeita aos processos de integração curricular não se encontrem definidas regras procedimentais no IPL, julga-se que pela natureza do processo são-lhe aplicáveis antes de mais as regras constantes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), como infra se verá, podendo ainda ser adoptado por identidade de razão o procedimento definido no Regulamento de Creditação.

Nos termos do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24.03¹, os estabelecimentos de ensino superior, tendo em vista o prosseguimento de estudos para a obtenção de grau académico ou diploma creditam nos seus ciclos a formação realizada no âmbito de outros ciclos superiores, em cursos de especialização tecnológica, assim como, reconhecem através da atribuição de créditos a experiência profissional e qualquer outra formação prévia.

De acordo com o n.º 2 do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24.03 e a al. b) do n.º 3 do art.º 8.º da Portaria n.º 401/2007, de 05.04, que aprova o Regulamento dos Regimes de Mudança de Curso, Transferência e Reingresso no Ensino Superior, *“A creditação tem em consideração o nível dos créditos e a área científica onde foram obtidos.”*.

Preceitua o n.º 3 do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24.03, que os procedimentos a adoptar para a creditação são fixados pelos órgãos legal e estatutariamente competentes dos estabelecimentos de ensino superior, no mesmo sentido dispõe a al. c) do art.º 8.º da Portaria n.º 401/2007, de 05.04.

Nesse contexto, o IPL fez aprovar o Regulamento Geral da Formação Graduada e Pós-Graduada e Regimes Aplicáveis a Estudantes em Situações Especiais² (doravante Regulamento Geral), assim como, o Regulamento de Creditação da Formação e Experiência Profissional – Procedimento de Creditação³ (doravante Regulamento de Creditação).

No que respeita à mudança de curso, a creditação é feita nos termos do art.º 6.º do Regulamento de Creditação, isto é, aos estudantes que mudem de curso é creditada a formação que se adequa ao novo curso, porquanto, embora a lei fixe regras específicas quanto à creditação no âmbito dos regimes de reingresso e transferência (cfr. art.º 8.º, n.º 4 e n.º 5 da Portaria n.º 401/2007, de 05.04), não o faz quanto ao regime de mudança de curso.

A instrução e tramitação dos processos de creditação obedecem ao disposto no art.º 26.º do Regulamento Geral com as especificidades do Regulamento de Creditação, conforme dispõe o seu art.º 10.º.

Sendo que, em nosso entender, as regras de instrução e tramitação constantes dos citados regulamentos devem ser aplicadas de forma conjugada com as disposições legais constantes do CPA (cfr. art.º 1.º e 2.º do citado Código).

De acordo com o art.º 16.º do Regulamento de Creditação, a Comissão Científico-Pedagógica avalia e credita a formação e experiência profissional do estudante determinando as unidades curriculares que aquele tem de realizar para obtenção do grau.

¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho, publicado no D.R., 1.ª Série, n.º 121 e pelo Decreto-Lei n.º 230/2009, de 14 de Setembro, publicado no D.R., 1.ª Série, n.º 178.

² Regulamento n.º 134/2007, publicado no DR, 2.ª série, n.º 121, de 26 de Junho de 2007, alterado pela deliberação n.º 736/2008, publicada no DR, 2.ª série, n.º 52, de 13 de Março de 2008 e Despacho n.º 23771/2008, publicado no DR, 2.ª série, n.º 182, de 19.09.

³ Aprovado pelo Despacho n.º 69/2008, de 04 de Setembro de 2008.

Conforme dispõe o n.º 1 do art.º 17.º do Regulamento de Creditação, com correspondência no ponto 1.7 do art.º 26.º do Regulamento Geral:

*“A Comissão Científica, se entender necessário, pode sujeitar o requerente a uma entrevista, **com a finalidade de comprovar os conhecimentos e competências do estudante por este alegadas.**” (negrito nosso).*

Da análise da documentação que nos foi remetida importa, desde logo, averiguar se no âmbito do respectivo procedimento foram respeitadas as disposições legais atinentes ao procedimento administrativo, em particular no que respeita à fase da instrução e às regras atinentes à prova procedimental, questão diversa e prévia à da apreciação da prova⁴.

Constitui um princípio geral do procedimento administrativo o princípio do inquisitório consagrado no art. 56.º do CPA. O princípio do inquisitório significa que é à administração pública que cabe o impulso do procedimento administrativo, com efeito, este princípio decorre da natureza activa da administração na prossecução do interesse público, em contraste com a natureza passiva dos tribunais, cuja actividade está sujeita ao princípio simétrico do dispositivo, nos termos do qual o impulso processual incumbe às partes (...) ⁵.

Significa isto, que a Administração goza do direito de iniciativa para promover a satisfação do interesse público, não estando condicionada pelas posições que os interessados defendam no procedimento⁶.

O princípio do inquisitório é enformado por duas dimensões uma de cariz formal ou ordenador e outra de cariz material ou de conhecimento⁷.

A dimensão de cariz formal ou ordenador traduz-se no dever de o órgão definir e dirigir a série de actos que nele se realizam e de zelar para que se obtenham as finalidades visadas através de cada uma delas e do seu conjunto, de acordo com os princípios procedimentais aplicáveis.

A dimensão de cariz material ou de conhecimento tem a ver com os poderes de procura, selecção e valoração dos factos relevantes e da lei aplicável à “causa” ou caso jurídico-administrativo.

Nesta dimensão o inquisitório tem a ver *“com os poderes(-deveres) de a Administração proceder às investigações necessárias ao conhecimento dos factos essenciais ou determinantes para a decisão, exigindo-se dela (ou imputando-lhe a responsabilidade correspondente) a descoberta e ponderação de todas as dimensões de interesses públicos e privados que se liguem com a decisão a produzir.*

*O princípio liga-se, nesta vertente, às ideias de **completude instrutória** ou de **máxima aquisição de (factos e) interesses**, cuja inobservância pode implicar ilegalidade do acto final do procedimento, por **deficit de instrução**, ilegalidade cujo fundamento se encontra, desde logo no art. 91.º, n.º 2, e nos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público – que obrigam*

⁴ Sobre a presente temática veja-se, entre outros, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25.01.2005, disponível in www.dgsi.pt.

⁵ Marcelo Rebelo de Sousa, in *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, p. 104 e 015

⁶ V. Freitas do Amaral, Diogo, *“Código do Procedimento Administrativo Anotado”*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, pág. 118.

⁷ Seguimos de perto Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e J. Pacheco Amorim, in *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª Edição, p. 307 e ss.

a Administração a verificar a ocorrência dos pressupostos do acto a produzir -, bem como nas exigências inerentes ao princípio da imparcialidade.”⁸.

Constituem importantes manifestações do princípio do inquisitório as regras constantes nos arts. 86.º e seguintes do CPA, dedicados precisamente à fase da instrução.

No âmbito do procedimento administrativo a instrução é a sua fase nuclear, na verdade, é no decurso da instrução que a administração procede à recolha e ao tratamento dos elementos de facto e de direito relevantes para a decisão.

“Como consequência do princípio do inquisitório constitui princípio específico da instrução o do carácter oficioso da averiguação da prova, nos termos do qual a administração tem o dever de averiguar oficiosamente todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo para o efeito recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito (art. 87.º, 1 CPA).”⁹.

“A intensidade deste dever revela-se bem no facto de ele não ficar prejudicado nem relativamente aos factos que o interessado não tenha alegado para sustentação da sua posição procedimental (ver. art. 88.º, n.º 1) nem, mesmo, perante a sua eventual falta de colaboração na respectiva prova (art. 91.º, n.º 2).”¹⁰.

De facto, o art. 88.º, n.º 1 do CPA, sob a epígrafe “*ónus da prova*”, determina que cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado, sem prejuízo do dever cometido ao órgão competente nos termos do n.º 1 do art. 87.º do CPA, o mesmo é dizer que tal não prejudica o dever administrativo de averiguação oficiosa da prova.

Pode assim dizer-se que quer o art. 87.º quer o art. 88.º do CPA têm por desígnio a sujeição do procedimento ao princípio da verdade material dos factos, tendente a uma justa e equilibrada decisão administrativa sobre os interesses em causa.

Analizados tanto o termo de creditação como a decisão referente à integração curricular, assim como as suas ulteriores reapreciações, afigura-se que as mesmas não se encontram suficientemente fundamentadas, nos termos previstos pelo art. 125.º do CPA, concretamente no que respeita à não consideração de existência correspondência entre a experiência profissional e/ou formação alegadas pelo estudante e as unidades curriculares que fazem parte do plano de estudos dos cursos de destino¹¹.

Nos termos do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 02.12.2010:

“Segundo a jurisprudência uniforme deste STA, e atendendo à funcionalidade do instituto da fundamentação dos actos administrativos, ou seja, ao fim instrumental que o mesmo prossegue, **um acto estará devidamente fundamentado sempre que um destinatário normal possa ficar ciente do sentido dessa mesma decisão e das razões que a sustentam, permitindo-**

⁸ Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e J. Pacheco Amorim, *ob. cit.*, p. 308.

⁹ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *ob. cit.*, p. 125.

¹⁰ Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e J. Pacheco Amorim, *ob. cit.*, p. 419.

¹¹ Com efeito, por força do disposto na al. c) do n.º 1 do art. 124.º do CPA devem ser fundamentados os actos que decidam em contrário de pretensão formulada por interessado.

lhe apreender o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pela entidade administrativa, e optar conscientemente entre a aceitação do acto ou o accionamento dos meios legais de impugnação.” (negrito nosso).

A fundamentação há-de ser **expressa**, através duma exposição sucinta dos fundamentos de facto e de direito da decisão, **clara**, permitindo que, através dos seus termos, se apreendam com precisão os factos e o direito com base nos quais se decide, **suficiente**, possibilitando ao administrado um conhecimento concreto da motivação do acto, ou seja, as razões de facto e de direito que determinaram o órgão ou agente a actuar como actuou, e **congruente**, de modo que a decisão constitua conclusão lógica e necessária dos motivos invocados como sua justificação, envolvendo entre eles um juízo de adequação, não podendo existir contradição entre os fundamentos e a decisão¹².

Propendo a considerar que a insuficiente fundamentação das decisões poderá estar relacionada com o facto de não terem sido realizadas todas as diligências adequadas a comprovar ou não os factos alegados pelo interessado.

Mais se dirá que não parece ser pretensão do Regulamento de Creditação reduzir os meios de prova admissíveis para efeitos de creditação da formação e experiência profissional à prova documental, pois é o próprio Regulamento de Creditação que prevê na al. c) do n.º 4 do art. 12.º a possibilidade de apresentação de outros elementos pertinentes para a apreciação.

E mesmo que assim não fosse, não poderia o Regulamento de Creditação, enquanto norma inferior, afastar a regra geral constante do art. 87.º do CPA, mormente excluindo provas adequadas à aclaração dos factos que formam parte do objecto do procedimento, o que sempre configuraria, cremos nós, uma violação do princípio da legalidade¹³.

Por outro lado, julga-se que a prova documental prevista no art. 12.º, n.º 4 do Regulamento de Creditação não é idónea por si só para aferir se o requerente reúne condições para que lhe seja reconhecida através da atribuição de créditos a experiência profissional.

Aliás, o próprio Regulamento de Creditação ao prever no art. 17.º a possibilidade de marcação de entrevista e de provas práticas reconhece expressamente a tendencial insuficiência da prova documental com vista a “*comprovar os conhecimentos e competências do estudante, por este alegadas.*”.

Sendo certo que o estudante ora queixoso referenciou nos seus requerimentos as competências que entende possuir com relevo para o processo de creditação, pelo que, razoavelmente, seria expectável para o estudante que lhe fosse marcada a entrevista expressamente consagrada no Regulamento.

¹² Neste sentido vide Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *in Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Ed. Dom Quixote, pp. 149 e 150.

¹³ Sobre o princípio da legalidade dispõe o art. 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo: “*Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.*”. Cfr. também o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25.01.2005, disponível in www.dgsi.pt.

Como tal, creio que as decisões em apreço se revelam carecidas de fundamentação suficiente, o que poderá ter origem na falta de realização de diligências de prova destinadas a comprovar os factos alegados pelo estudante, o que se afigura ser violador do dever de fundamentação consagrado no art. 125.º do CPA e do princípio do inquisitório, consagrado no art. 56.º e do disposto nos arts. 87.º e 88.º todos do CPA.

Assim, emito a presente **recomendação** dirigida ao Sr. Vice-Presidente, Prof. José Manuel Silva, por ter proferido as últimas decisões sobre os processos, no sentido de as Comissões Científico-Pedagógicas reverem as suas decisões, eventualmente, mediante a prévia produção de prova, nomeadamente, a marcação de entrevista prevista no art.º 17.º do Regulamento de Creditação, assegurando a adequada fundamentação das decisões que vierem a tomar nessa sequência.

Na expectativa de que o acima exposto mereça o acolhimento de V. Exa. aguardo a transmissão do que tiver por bem a respeito da presente Recomendação.

O Provedor do Estudante,

(Carlos Rabadão)