

Recurso à Lista Preliminar do Qualis da Avaliação Quadrienal 2017-2020

Ref. Lista Preliminar do Qualis consolidada a partir das apurações realizadas no âmbito da Avaliação Quadrienal 2017-2020 e publicada em 29/12/2022

Identificação da Instituição Requerente

Nome: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SBAP

CNPJ: 21.876.204/0001-60

E-Mail: secretaria@sbap.org.br

Endereço: SAUS Quadra 1, Bloco “N”, sala 303. Ed. Terra Brasilis

CEP: 70700-401 Cidade: Brasília Estado: DF País: Brasil

Identificação do Representante

Nome: CAIO CÉSAR DE MEDEIROS COSTA

Cargo: Diretor Presidente

CPF: ***.582.656-**

E-Mail: caiocosta@unb.br

Presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior,

A Instituição Requerente acima qualificada, representada por seu Diretor Presidente, observados o prazo e orientações de que trata a notícia divulgada por essa Coordenação intitulada “[CAPES divulgada lista preliminar do Qualis](#)” (Anexo I), de 29/12/2022, e tendo como base a competência de que trata o inciso X do art. 33 do Regimento da Capes, aprovado na forma do Anexo I do [Decreto nº 11.238, de 18 de outubro de 2022](#), e o disposto no artigo. 56 da [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), vem interpor este **recurso** com seus fundamentos legais e fáticos **em face de inobservâncias a princípios e normas da administração pública verificadas no Processo de Avaliação Quadrienal 2017-2020, que resultou na Lista Preliminar do Qualis** disponibilizada por meio da [Plataforma Sucupira](#), especialmente em relação à Área 27, relacionada a Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo.

Listam-se, a seguir, os fatos e situações que remetem a inobservâncias a princípios e normas da administração pública verificadas e que impulsionam este recurso:

1. indisponibilidade das informações sobre decisões e atos relacionados ao processo de avaliação quadrienal;
2. ausência da devida normatização do processo de avaliação quadrienal;
3. falta de consolidação e de clareza dos critérios adotados para a avaliação;
4. inclusão arbitrária de “cláusula de barreira” entre os critérios de avaliação, isto no final do quadriênio e com diminuta participação social;

5. aplicação de “cláusula de barreira” que não foi formalizada por meio de Portaria, considerada pela própria Capes como ato necessário;
6. insuficiência das regras e definições para garantia da objetividade e da isenção na aplicação de “cláusula de barreira”; e
7. inexistência de informações sobre os critérios aplicados e valores apurados que motivaram a classificação dos diferentes periódicos da Área 27.

Ressalta-se que o recurso ora interposto é resultado também de reunião, em 06/01/2023, entre a Instituição Requerente e a Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas – ANEPECP, a Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS e a Divisão de Administração Pública da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – APB/ANPAD.

Da Legitimidade

De início, destaca-se que a Instituição Requerente é parte legítima para apresentar o presente recurso por meio de seu Diretor Presidente, sendo indubitável que tanto a requerente quanto os associados institucionais e individuais que esta representa têm direitos e interesses que foram afetados direta ou indiretamente pelos resultados da Lista Preliminar do Qualis.

No caso concreto, a legitimidade da Instituição Requerente está relacionada a sua finalidade e objetivos, formalizados por meio do art. 2º, especialmente incisos II, de seu [Estatuto](#) (Anexo II), que compreende a busca pela participação e influência sobre as políticas governamentais voltadas à formação e avaliação da pós-graduação relacionada ao campo de pesquisa da Administração Pública. Sobre a legitimidade do Diretor Presidente para representação da requerente junto à Capes, está relacionada às atribuições formalizadas por meio do art. 15, inciso VI, de seu [Estatuto](#) (Anexo II).

Da Tempestividade

Argumenta-se, para conhecimento do presente apelo, que o prazo fatal para sua apresentação, conforme notícia divulgada por essa Coordenação intitulada “CAPES divulgada lista preliminar do Qualis” (Anexo I), de 29/12/2022, é o dia 19 de janeiro de 2023, sendo certo que a sua data de autuação pelo serviço de Protocolo Digital dessa Coordenação atende, na forma e no prazo exigíveis os requisitos formais e torna a peça tempestiva.

Dos Fundamentos Fáticos

Os fundamentos fáticos que sustentam este recurso têm como base os fatos e situações que caracterizaram as sete inobservâncias a princípios e normas da administração pública apresentadas no início desta peça recursal, verificadas no processo de avaliação quadrienal do qual resultou a Lista do Qualis 2017-2020 e que geraram prejuízos a periódicos da Área 27.

Para apresentação dos fatos e situações que caracterizaram tais, examinou-se a trajetória do processo de avaliação do quadriênio 2017-2020, dado que o conjunto de critérios e procedimentos para classificação dos periódicos é um produto de decisões e atos inscritos em seu delineamento. Cabe ainda destacar que esta trajetória compreende a definição inicial dos parâmetros para a classificação de periódicos, as informações sobre reuniões e seminários, a publicação de normativos e, por fim, a avaliação efetivamente realizada e seus resultados na estratificação dos periódicos.

Do Processo de Avaliação do Quadriênio 2017-2020 com Foco na Área-Mãe 27

Para acesso à informação sobre o processo de avaliação do ciclo 2017-2027, em especial da Área-Mãe 27, buscaram-se os documentos disponibilizados no Portal da Capes, no espaço dedicado ao processo de avaliação quadrienal, link <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao>. A indicação de que esta página traz “orientações de cada área de avaliação” consta também da introdução do “ Informativo nº 2”, link https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/ORIENTACOES_PROCESSO_AVALIATIVO_INFORMATIVO_2.pdf

Exploradas as opções do espaço sobre o processo de avaliação no Portal da Capes, verificou-se que há um subespaço específico sobre as informações acerca do processo de avaliação da Área-Mãe 27, [Administração Pública, de Empresas, Contabilidade e Turismo](https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/areas-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/colegio-de-humanidades/ciencias-sociais-aplicadas/administracao-publica-e-de-empresas-ciencias-contabeis-e-turismo), acessível pelo endereço eletrônico <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/areas-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/colegio-de-humanidades/ciencias-sociais-aplicadas/administracao-publica-e-de-empresas-ciencias-contabeis-e-turismo>. Este subespaço representa, então o local próprio de disponibilização das informações sobre o desenrolar do processo de classificação de periódicos, discussões e decisões tomadas e sobre critérios adotados e modificados no curso da trajetória da avaliação no ciclo 2017-2020 e que tiveram efeito sobre a estratificação de periódicos da Área-Mãe 27.

Ao acessar o subespaço do Portal da Capes dedicado à área 27 pelo link acima e após exame dos documentos, conforme consta da lista do Anexo III, houve surpresa pelo fato de que aqueles ali disponibilizados não eram suficientes para compreensão do processo. Partiu-se então para a busca de documentos em outros espaços do Portal da Capes, mas não foram encontrados outros documentos. Adotando-se o esforço de coletar os demais documentos necessários, **estes somente foram localizados a partir do uso de mecanismos de busca (google.com) e de contatos com pessoas que participaram do processo de avaliação.**

Finalizada a coleta do que foi possível localizar, elaborou-se a Tabela 1 que traz a relação de documentos produzidos pela Capes, ou pelo Conselho Técnico-Científico da Educação (CTC-ES), ou pela Diretoria de Avaliação (DAV-Capes), ou pela Coordenação da Área de Avaliação 27 e que trazem algum registro sobre o desenrolar do processo de classificação de periódicos, discussões e decisões tomadas e sobre critérios adotados e modificados no curso da trajetória da avaliação da área 27 no ciclo 2017-2020:

Tabela 1 - Documentos encontrados com referências ao processo de avaliação Qualis com efeito para a área 27

| Data | Título | Responsável | Documento |
|------------|---|-------------------------------------|---|
| 20/12/2017 | Relatório de Avaliação | Coordenação da Área de Avaliação 27 | PDF 1,5 MB (Anexo IV) |
| 16/07/2019 | Reunião preparatória para o Seminário de Meio Termo | Coordenação da Área de Avaliação 27 | PDF 361 KB (Anexo V) |
| 19/07/2019 | Relatório Critérios Qualis Periódicos Referência 2017/18 | Coordenação da Área de Avaliação 27 | PDF 520 KB (Anexo VI) |
| 18/11/2019 | Relatório do Seminário de Meio Termo | Coordenação da Área de Avaliação 27 | PDF 1220 KB (Anexo VII) |
| 18/09/2020 | Deliberações da 198ª Reunião do CTC-ES sobre Critérios Gerais e Princípios do Modelo de Qualis Referência | CTC-ES | PDF (Anexo VIII) - <u>localizado somente após extensa busca e só encontrado em site de outra entidade</u> |
| 07/10/2020 | Ofício Circular nº 43/2020-GAB/PR/CAPEES | Presidência da Capes | PDF (Anexo IX) - <u>localizado somente após extensa busca e só encontrado em site de outra entidade</u> |
| 09/10/2020 | Orientações do Informativo nº 1 do Processo Avaliativo - CAPES (Ciclo 2017/20) | DAV-Capes | Informativo 01 (Anexo X) |
| 09/10/2020 | Orientações do Informativo nº 2 do Processo Avaliativo - CAPES (Ciclo 2017/20) | DAV-Capes | Informativo 02 (Anexo XI) |
| 02/08/2021 | Relatório de Reunião da Área com Associações de Programas | Coordenação da Área de Avaliação 27 | PDF 215 KB (Anexo XII) |
| 14/09/2021 | Portaria Capes nº 145, de 10 de setembro de 2021 | Presidência da Capes | (Anexo XIII) - <u>localizado somente após extensa busca e só encontrado em site de outra entidade</u> |

| Data | Título | Responsável | Documento |
|------------|---|-------------------------------------|--|
| 09/10/2021 | Relatório da Comissão de Qualis Periódicos 2021 – Área de Avaliação Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo | Coordenação da Área de Avaliação 27 | (Anexo XIV) localizado somente após disponibilização por servidor que participou do processo de avaliação |
| 16/12/2021 | Portaria Capes nº 213, de 15 de dezembro de 2021 | Presidência da Capes | (Anexo XV) - <u>localizado somente após extensa busca e só encontrado em site de outra entidade</u> |
| 19/12/2022 | Relatório de Avaliação - CAPES (Ciclo 2017/20) | Coordenação da Área de Avaliação 27 | PDF, 2,4 KB (Anexo XVI) |

Partiu-se então à análise dos conteúdos de cada documento encontrado relativos ao Qualis ou ao processo de avaliação dos periódicos da Área-Mãe 27, com foco na trajetória de decisões e atos relacionados aos critérios de estratificação.

O **Relatório de Avaliação**, de 20/12/2017, apresenta os resultados da avaliação do quadriênio 2013-2016 e, conforme consta de sua página 10, traz os seguintes os critérios para classificação dos periódicos naquele ciclo:

| Critérios para ser classificado no estrato | |
|--|---|
| A1 | JCR >1,4 (67%) ou H-Scopus > 24 (75%), o que for mais favorável Periódicos nos limites acima, mas que não listados como da área na respectiva base de cálculo de Fator de Impacto, foram classificados no estrato A2 |
| A2 | 1,4 >= JCR > 0,7 (33%) ou 24 >= H-Scopus > 9 (50%), o que for mais favorável Periódicos nos limites acima, mas não listados como da área na respectiva base de cálculo do indicador de impacto, foram classificados no estrato B1 |
| B1 | Na Scielo ou 0,7 >= JCR > 0 ou 9 >= H-Scopus > 0 ou Índice Spell >0,225 (67%), o que foi mais favorável Periódicos relacionados no JCR ou no Scopus, nos limites acima, mas não listados como da área na respectiva base de cálculo do indicador de impacto, foram classificados no estrato B2 |
| B2 | Estar no Redalyc ou ser editado por Editoras indicadas pela área ou na Scielo, mas não listado como da área na base Scielo ou Índice 0,225 >= Spell > 0,114 (33%) |
| B3 | Ter ISSN, índice de atraso no máximo igual a 0,5, 3 ou mais anos de existência; e ter no mínimo um dos indexadores definidos pela área; ou Índice Spell <=0,114 |
| B4 | Ter ISSN, índice de atraso no máximo igual a 0,5 e 2 ou mais anos de existência |
| B5 | Ter ISSN e, no máximo, um ano de atraso |
| C | Periódicos cujo conteúdo foi identificado como sendo técnico ou estritamente de conteúdo aplicado |

O documento **Reunião preparatória para o Seminário de Meio Termo** não traz quaisquer referências ou informações sobre periódicos ou sobre o Qualis e seus critérios ou procedimentos.

O Relatório Critérios Qualis Periódicos Referência 2017/18, de 19/07/2019, é o primeiro documento entre os encontrados que apresenta critérios para a classificação dentro do período de avaliação do Qualis 2017-2020 para os periódicos da Área-Mãe 27. Observando-se sua Seção 2, no item “Classificação na Área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo”, página 4, informa-se que o estabelecimento dos critérios formalizados para classificação dos periódicos teve como base as seguintes premissas:

- Respeitar os princípios da nova metodologia estabelecida pelo Grupo de Trabalho da Capes, no que concerne à (i) classificação de cada periódico num único estrato, mesmo que tenha publicações de mais de uma área de avaliação; (ii) operacionalização por meio da área-mãe, ou seja, aquela onde houve o maior número de publicações nos anos de referência avaliativo (neste momento, foram considerados 2017 e 2018); e (iii) distribuição dos periódicos em oito estratos, por meio de indicadores bibliométricos, sendo os estratos de A1 até A4 aqueles com percentis acima da mediana e os de B1 até B4 aqueles com percentis abaixo da mediana.

Como se pode verificar, a Coordenação da Área 27 indicou observar que a avaliação de cada periódico ficaria concentrada na avaliação de sua área-mãe e que, ao mesmo tempo, haveria uma acomodação e ajustes incrementais dos critérios de classificação já utilizados pela área. Finalmente, apresentam-se os critérios de estratificação dos periódicos na página 6, conforme quadro abaixo:

| Estrato | Critérios |
|---------|--|
| A1 | Fator de Impacto (JCR)>2,7 ou Índice H (Scimago/Scopus)>50 ou Citescore (Scopus)>2,34 |
| A2 | 1,4< Fator de Impacto (JCR)<=2,7 ou 26< Índice H (Scimago/Scopus)<=50 ou 1,26< Citescore (Scopus)<=2,34 ou Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)>0,456 |
| A3 | 0< Fator de Impacto (JCR)<=1,4 ou 13< Índice H (Scimago/Scopus)<=26 ou 0,7< Citescore (Scopus)<=1,26 ou 0,228< Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)<=0,456 |
| A4 | 0< Índice H (Scimago/Scopus)<=13 ou 0< Citescore (Scopus)<=0,7 ou 0,114< Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)<=0,228 |
| B1 | 0< Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)<=0,114 ou H5 (Google Scholar)>8 ou Estar presente no Redalyc ou Scielo ou Ser editado por Editoras indicadas pela Área (*) |
| B2 | 4< H5 (Google Scholar)<=8 ou Ter dois ou mais indexadores indicados pela Área (**) |
| B3 | 0< H5 (Google Scholar)<=4 ou Ter um indexador indicado pela Área |
| B4 | Não estar enquadrado nos anteriores |

(*) Foram consideradas as seguintes editoras: Wiley Online Library, Elsevier ScienceDirect, Emerald, Springer Link, Taylor and Francis Online e SAGE.
(**) Foram considerados os seguintes indexadores: Latindex, EBSCOhost, Galegroup e DOAJ Directory of Open Access Journals.

O **Relatório do Seminário de Meio Termo** não traz quaisquer decisões ou indicações de alterações dos critérios de classificação dos periódicos.

As **Deliberações da 198ª Reunião do CTC-ES sobre Critérios Gerais e Princípios do Modelo de Qualis Referência**, ocorrida entre 14 e 18/09/2020, definiram que caberia às áreas de avaliação que optassem pela classificação QR2 a aplicação de ajustes sobre a estratificação, porém no limite de 20% e 10% para movimentações para um ou dois estratos, respectivamente, configurando **cláusula de barreira**.

Sobre o tema relativo à avaliação do Qualis, faz menção a uma suposta apresentação que teria sido feita aos membros do CTC-ES e que tal **cláusula de barreira** teria sido aprovada pelos conselheiros.

O **Ofício Circular nº 43/2020-GAB/PR/CAPES**, de 07/10/2020, da Presidência da Capes, informa sobre as deliberações da 198ª Reunião do CTC-ES e **aponta que o “Qualis Referência” seria oficializado por Portaria da Capes a partir da proposta do CTC-ES.**, conforme trechos transcritos a seguir, com nossos grifos:

Ofício Circular nº 43/2020-GAB/PR/CAPES

[...]

Com o objetivo de informá-los sobre as orientações gerais e sobre os principais pontos discutidos e deliberados nas reuniões do Conselho Técnico Científico da Educação Superior (CTC-ES), a CAPES/DAV envia aos senhores(as) comunicação após as reuniões mensais, abordando os principais pontos discutidos.

Durante a 198ª Reunião do CTC-ES, ocorrida de 14 a 18 de setembro de 2020, destacamos os pontos a seguir:

[...]

Qualis Referência: O documento base do Qualis Referência, formulado a partir das contribuições dos Colégios foi apresentado aos membros do CTC-ES e aprovado após discussão e incorporação das contribuições dos conselheiros. **O Qualis Referência será, por oportuno, oficializado por meio de Portaria da CAPES a partir das propostas do CTC-ES. Foi pontuada a necessidade de ampla divulgação do assunto aos PPGs, o que será feito após publicação da referida Portaria.**

As **Orientações do Informativo nº 1 e 2 sobre o Processo Avaliativo - CAPES (Ciclo 2017/2020)**, de 09/10/2020, não trazem novidades frente aos procedimentos e critérios das deliberações da 198ª Reunião do CTC-ES, somente destacando que o “Qualis Periódicos seguirá metodologia própria definida em Grupos de Trabalhos específicos”.

O **Relatório de Reunião da Área com Associações de Programas**, de 02/08/2021, também não apresentou novidades frente aos procedimentos e critérios das deliberações da 198ª Reunião do CTC-ES.

A **Portaria Capes nº 145, de 10 de setembro de 2021**, publicada no DOU em 14/09/2021, refere-se ao cumprimento da previsão das Deliberações da 198ª Reunião do CTC-ES, de 14 a 18/09/2020, e do Ofício Circular nº 43/2020-GAB/PR/CAPES, de 07/10/2020, de se oficializar o Qualis Referência para formalização do Qualis Periódicos para a avaliação quadrienal 2017-2020. Estranhamente, estabelece os limites de 30% e 20% para a **cláusula de barreira** que impõe a limitação da movimentação dos periódicos entre um e dois estratos, respectivamente, para as áreas que optarem pelo QR2.

Três meses após, a **Portaria Capes nº 213, de 15 de dezembro de 2021**, publicada no DOU em 16/12/2021, revoga integralmente a Portaria Capes nº 145, sem, contudo, estabelecer novos critérios, incluindo a cláusula de barreira, apresentando somente referência ao retorno da “eficácia das regras estabelecidas pelo CTC-ES [...] publicizadas em atas e documentos oficiais”, conforme *caput* artigo 1º transcrito abaixo, com nossos grifos:

Art. 1º Fica revogada a Portaria nº 145, de 10 de setembro de 2021, publicada no Diário Oficial da União de 14 de setembro de 2021, Seção 1, pág. 128 **restaurando-se a eficácia das regras estabelecidas pelo CTC-ES** para o Quadriênio 2017-2020 e **publicizadas em atas e documentos oficiais**.

Chama-se atenção para o fato de que a Portaria Capes nº 213 não traz quaisquer informações que permitam a identificação precisa e necessária sobre **quais seriam as atas ou documentos** que conteriam as “regras estabelecidas pelo CTC-ES para o Quadriênio 2017-2020” que tiveram sua a ter eficácia restaurada, situação que implica ambiguidade, mitigação da publicidade e o aumento do risco de imprecisões e confusões sobre quais seriam os critérios válidos.

Passando-se finalmente ao exame do **Relatório de Avaliação - CAPES (Ciclo 2017/20)**, de 19/12/2022, que representa o último documento da trajetória, este traz as informações sobre os procedimentos e critérios efetivamente utilizados que resultaram na Lista do Qualis preliminar. Em sua página 8, o relatório indica que a metodologia estabelecida pelo CTC-ES para o processo de avaliação dos periódicos da área 27 e demais estaria assentada em dois modelos alternativos:

- O QR1, que utiliza indicadores bibliométricos da WoS e Scopus e na ausência destes, o H5 do Google Scholar; e

- O segundo modelo, o QR2, que foi adotado pela 3rea 27 e se apoia no 3ndice H5 do Google Scholar com a possibilidade de utilizar ajustes com base em crit3rios definidos pela pr3pria 3rea, acrescentando que tais ajustes s3 “**movimentariam, para cima ou para baixo, em um ou dois estratos, n3o mais do que 20% e 10% dos peri3dicos, respectivamente**” (com nossos grifos).

Por fim, **notou-se a aus3ncia no final da trajet3ria do processo de avalia33o 2017-2020 de registros, espelhos, fichas ou relat3rios que apontassem quais foram os crit3rios e valores apurados para a classifica33o atribu3da aos peri3dicos da 3rea-M3e 27**. Por conta desta lacuna, n3o h3 meios de se compreender e, logo, de se apresentar contradita 3 motiva33o da estratifica33o dos diferentes peri3dicos, dado que a 3nica informa33o disponibilizada pela Capes sobre o resultado 3 o estrato j3 atribu3do na Lista do Qualis preliminar.

Dos Fatos e Situa33es que Caracterizaram Inobserv3ncias a Princ3pios e Normas

Para explicitar os fatos e situa33es que caracterizam inobserv3ncias a princ3pios e normas da administra33o p3blica no processo de avalia33o quadrienal da 3rea-M3e 27 no ciclo 2017-2020, estes referem-se ao que se segue:

1. conforme relato sobre as barreiras encontradas quando da elabora33o desta pe3a em rela33o 3s dificuldades de localiza33o dos documentos sobre os crit3rios e procedimentos adotados para avalia33o no pr3prio Portal da Capes, observou-se consider3vel **desorganiza33o e indisponibilidade das informa33es sobre decis3es e atos relacionados ao processo de avalia33o quadrienal 2017-2020**, situa33o que representa33o **mitiga33o 3 transpar3ncia, publicidade e ao acesso 3 informa333o**;
2. aponta-se gritante **aus3ncia da devida normatiza33o do processo de avalia33o quadrienal, em afeta33o ao princ3pio da legalidade estrita pr3pria ao processo administrativo**, materializada pela falta de portarias e outros atos normativos que deveriam ter sido emanados pela Capes, sendo o grande exemplo a falta do estabelecimento por Portaria das normas da Portaria n3 145 que foram revogadas pela Portaria n3 213, sendo que a pr3pria Capes, por meio do Of3cio Circular n3 43/2020-GAB/PR/CAPES, de 07/10/2020, indicou que iria publicar Portaria com o Qualis Refer3ncia para garantir a oficializa33o e a ampla divulga33o;

3. verificou-se também **intransponível ataque à transparência e à segurança jurídica** decorrente da falta de consolidação e de clareza dos critérios válidos para a avaliação, sendo de destaque o fato de que a Portaria Capes nº 213, ao revogar a Portaria nº 145 sem trazer novos dispositivos regulamentares, tornou impossível a identificação precisa e necessária sobre quais regras seriam aplicáveis já que faz menção apenas a “regras estabelecidas pelo CTC-ES para o Quadriênio 2017-2020 e publicizadas em atas e documentos oficiais”;
4. mister ressaltar a **inclusão arbitrária de “cláusula de barreira” entre os critérios de avaliação no final do quadriênio e sem permitir a devida participação social**, dado que este critério foi incluído em setembro de 2020, somente 3 meses antes do final do quadriênio, por meio da 198ª reunião do CTC-ES, sobre a qual não há registro de maior quadro de participantes, o que representa **afetação à legalidade e ainda à participação social no processo administrativo**;
5. identificou-se também que a **aplicação da “cláusula de barreira” não formalizada por meio de publicação de Portaria, considerado pela própria Capes como ato necessário**, impõe clara **insegurança no estabelecimento dos critérios utilizados para avaliação quadrienal 2017-2020**, lembrando que o Ofício Circular nº 43/2020-GAB/PR/CAPES, de 07/10/2020, indica que a Presidência da Capes iria publicar Portaria com o Qualis Referência e que a revogação da Portaria nº 145 não foi acompanhada do estabelecimento de nova referência por Portaria;
6. destaca-se a gravidade da **insuficiência de regras e definições para garantia da objetividade e da isenção na aplicação de “cláusula de barreira”**, dado que esta cláusula limitou a movimentação de periódicos em um ou dois estratos para somente 20% ou 10% do total de periódicos de cada Área-Mãe, porém sem estabelecer um segundo regramento que definisse critérios para decisão de quais periódicos deveriam ascender e quais não deveriam ascender caso as quantidades de periódicos com potencial de ascender fossem superiores às porcentagens de 20% e 10%, **situação que representa fragilidade aos princípios da legalidade e da impessoalidade**; e

7. por fim, a ausência de registros, espelhos, fichas ou relatórios que apontassem quais foram os critérios utilizados e valores apurados para a estratificação atribuída aos periódicos da Área-Mãe 27, o que caracteriza a **inexistência de informações sobre os critérios aplicados e valores apurados que motivaram a classificação de cada periódico**, impedindo que se compreenda as razões para a decisão sobre o estrato atribuído, o que acarreta clara restrição à possibilidade de contradita por parte dos periódicos prejudicados e **configura afetação ao princípio da motivação**.

O efeito prático das inobservâncias a princípios e normas da administração pública verificadas no processo de avaliação quadrienal 2017-2020, em especial em relação à Área-Mãe 27, foi o prejuízo a diversos periódicos que por seus fatores de impacto poderiam estar em estratos superiores, mas que restaram em estratos inferiores com base em tal cláusula de barreira ilegítima e demais inconsistências e falhas intransponíveis.

Do Prejuízo Causado a Periódicos da Área-Mãe 27

Para caracterização dos prejuízos causados a periódicos da Área-Mãe 27 em decorrência da inobservância dos princípios e normas da administração pública no processos de avaliação do quadriênio 2017-2020, demonstra-se como a inclusão arbitrária e extemporânea e a aplicação da indevida de **cláusula de barreira** afetou uma amostra de periódicos que teriam ascendido mais estratos do que indicado na Lista Qualis e como a falta de informações sobre como se deu a decisão sobre a classificação destes mesmos periódicos dificulta a própria contradita a esta classificação.

Em primeiro lugar, vale destacar que para a classificação dos periódicos analisados não foram utilizados de forma exclusiva o conjunto de critérios do **Relatório Critérios Qualis Periódicos Referência 2017/18**, de 19/07/2019. Percebeu-se pelos resultados que houve a aplicação da **cláusula da barreira** ilegítima que, como assentado anteriormente, estabeleceu sem base normativa e sem transparência o limite de que somente 20% dos periódicos poderiam ascender 1 estrato e que somente 10% poderiam ascender 2 estratos, isto sem regras objetivas com critérios sobre quais periódicos ascenderiam e quais não, no caso de tais limites sem ultrapassados.

Para demonstração da utilização cláusula de barreira e dos prejuízos indevidos que ela gerou, realizou-se exame sobre a aplicação dos critérios relacionados ao “Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)” em relação à classificação de 3 periódicos posicionados em estratos inferiores aos que teriam sido classificados.

Como consta do referido do Relatório Critérios Qualis Periódicos, o “Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)” referente à base eletrônica “Spell® Scientific Periodicals Electronic Library” constitui-se como critério para estratificação, conforme indicado a seguir:

- A2: Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell) > 0,456
- A3: $0,228 < \text{Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)} \leq 0,456$
- A4: $0,114 < \text{Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)} \leq 0,228$
- B1: $0 < \text{Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)} \leq 0,114$

Observando-se o estrato atribuído aos periódicos relacionados à área 27 e indexados junto à base Spell, verificou-se a partir de casos levantados que o critério relacionado ao “Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)” não foi devidamente observado, conforme apontado abaixo:

- 1) Revista do Serviço Público - RSP, ISSN 0034-9240 e 2357-8017:
 - a. Estrato atribuído na Lista do Qualis: **A4**
 - b. Fator de Impacto 5 Anos (2016-2020) sem Autocitação: **0,346**
 - c. Estrato com base no Fator: **A3 [0,228 < Fator (Spell) <= 0,456]**
 - d. Fonte de dados: <http://www.spell.org.br/impacto/periodico/revista-do-servico-publico/id/133>
- 2) RACE- Revista de Administração, Contabilidade e Economia, ISSN 1678-6483:
 - a. Estrato atribuído na Lista do Qualis: **A4**
 - b. Fator de Impacto 5 Anos (2016-2020) sem Autocitação: **0,323**
 - c. Estrato com base no Fator: **A3 [0,228 < Fator (Spell) <= 0,456]**
 - d. Fonte de dados: <http://www.spell.org.br/impacto/periodico/race--revista-de-administracao--contabilidade-e-economia/id/136>
- 3) Revista da CGU, ISSN 1981-674X e 2595-668X:
 - a. Estrato atribuído na Lista do Qualis: **B2**
 - b. Fator de Impacto 5 Anos (2016-2020) sem Autocitação: **0,205**
 - c. Estrato com base no Fator: **A4 [0,114 < Fator (Spell) <= 0,228]**
 - d. Fonte de dados: <http://www.spell.org.br/impacto/periodico/revista-da-cgu/id/172>

Desta forma, a inclusão e aplicação da **cláusula de barreira** prejudicaram os periódicos e, mais do que isso, representaram afetação à previsibilidade, pilar da

legitimidade das instituições e da política de avaliação de periódicos, já que o conjunto de critérios antes estabelecidos pelo **Relatório Critérios Qualis Periódicos Referência 2017/18**, trazia regras ainda de meados do quadriênio.

Dado que das regras anteriores referentes aos critérios de estratificação não constava presença de **cláusulas de barreira**, a situação implica em insegurança jurídica e prejuízo aos periódicos e programas de pós-graduação que podem ter promovido mudanças em suas estruturas e em seus processos editoriais e ainda realizado investimentos e adequações para acesso a novas bases e repositórios e que, por fim, terminam sob a frustração do resultado aquém do esperado por conta de um critério aparentemente ilegítimo e incluído no transcurso do processo.

Chama-se aqui para breve reflexão sobre os três periódicos analisados no apontamento anterior. Se o critério do “Fator de Impacto 5 anos sem Autocitação (Spell)” não foi utilizado para classificar as revistas, qual foi então? Se foi somente o indicador H5 Google Scholar, qual foi o valor do H5 apurado em relação a cada periódico e que justificou sua classificação como a dada? Como tais periódicos podem apresentar contradição à decisão da Capes sobre o estrato atribuído a cada um deles se não há informações ou espelhos produzidos pela própria Capes que indiquem qual critério foi utilizado e qual valor foi apurado?

Dos Fundamentos Legais

O presente recurso traz fundamentos legais aninhados aos fatos e situações indicados que representam inobservâncias a princípios e normas da administração pública. Interessa indicar que este recurso tem como base o artigo 56 da Lei nº 9784/99, que dispõe que:

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

Os primeiros fundamentos legais apresentados discutem a legalidade, a segurança jurídica e a impessoalidade. Em seguida, discutem-se sobre os princípios da motivação, transparência e participação no processo administrativo como basilares, na forma prevista na lei brasileira.

Da Legalidade, da Segurança Jurídica e da Impessoalidade

Ao analisar-se o Processo de Avaliação do Quadriênio e a Lista do Qualis preliminar ora combatidos, ressentiu-se esta Instituição requerente, assim como os

programas de pós-graduação e periódicos científicos ligados à Área-Mãe 27 prejudicados pelas diversas inobservâncias a princípios e normas da administração pública e ainda pela inclusão de critério de “cláusula de barreira”, dado que:

- 1) o processo não foi legitimado por conjunto normativo suficientes, sendo que a cláusula de barreira acabou sendo aplicada por regras em conjuntos de atas e documentos não definidos;
- 2) a inclusão nos últimos três meses do último ano do quadriênio e sem a participação de organizações ou associações legalmente reconhecidas nas deliberações sobre os critérios e procedimentos que viriam a ser aplicados;
- 3) o critério da “cláusula de barreira” é insuficiente normatizado, visto que não trata os casos em que o número de periódicos a ascender seja superior aos limites impostos;
- 4) a adoção do critério não observou os requisitos de validade do ato administrativo.

Como apontado, a **cláusula de barreira** representou **critério criado nos últimos meses do processo de avaliação** e imposto às áreas de avaliação, cuja validade estaria condicionada à edição de ato administrativo de competência da Presidência da Capes, na forma de portaria devidamente publicada, cujo objeto deveria necessariamente conter os critérios aplicáveis para estratificação.

Inobservados os requisitos de validade do ato administrativo como relatado, a Lista do Qualis quadriênio 2017-2020 decorre de afronta ao princípio da legalidade, inscrito dentre os demais princípios que regem a Administração Pública, disposto no *caput* do artigo 37 da Carta Magna:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer do Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Importa assentar que também a Lei nº 9.784/99, que estabelece as normas gerais do processo administrativo, também destaca a centralidade da legalidade em seu artigo 2º:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

O princípio da legalidade é a base de todos os demais princípios, uma vez que instrui, limita e vincula as atividades administrativas, conforme refere Hely Lopes Meirelles:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘poder fazer assim’; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (in Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 27ª ed., p. 86),

No mesmo sentido, leciona Diógenes Gasparini:

O Princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade do seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo o que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza. Vale dizer, se a lei nada dispuser, não pode a Administração Pública agir, salvo em situação excepcional (grande perturbação da ordem, guerra) (in GASPARINI, Diógenes, Direito Administrativo, Ed. Saraiva, SP, 1989, p.06)

Portanto, uma vez demonstrado o descumprimento ao devido processo legal e ao princípio da legalidade, tem-se por **inequívoca a nulidade do critério relativo à cláusula de barreira**, aplicada para a avaliação que importou na Lista do Qualis quadriênio.

Da Motivação, da Transparência e da Participação no Processo Administrativo

A Instituição requerente também se ressentiu, assim como os programas de pós-graduação e periódicos científicos ligados à área-mãe 27 prejudicados, pela falta de transparência, motivação e participação no processo de avaliação, configurada:

- 1) pela desorganização e pouca publicidade em relação às atas e documentos que registraram as decisões e atos no curso do processo de avaliação do quadriênio 2017-2020;

- 2) pela inexistência de informações disponíveis sobre a motivação que embasou os atos de classificação dos periódicos, em especial sobre os critérios aplicados e valores apurados em relação a eles ou outras informações que tenham sido consideradas para a classificação dos diferentes periódicos.

Sobre a necessária observância à transparência ativa no âmbito da Administração Pública, o art. 8º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011 traz os requisitos sobre as informações a serem disponibilizadas por meio de websites e ainda a forma como deve se dar tal disponibilização:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Sobre a motivação dos atos administrativos, o art. 50 da Lei nº 9.784/99, que dispõe sobre os processos administrativos, prevê claramente:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Ocorre que, diferentemente do previsto, a classificação atribuída a cada periódica foi atribuída sem que tivesse sido dado acesso às informações sobre a motivação, deixando de relatar os critérios aplicadas, de que forma cada periódico atende ou pontual em tais critérios e de que forma o resultado atribuído reflete estes critérios.

O princípio da motivação do ato administrativo exige do Administrador Público especial cautela na instrução do processo, sob pena de nulidade, conforme assevera Maria Sylvia Zanella di Pietro:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos. (in Direito Administrativo, 24º ed., Editora Atlas, p. 82).

Diferentemente disso, o ato administrativo impugnado de classificação dos periódicos não se encontra devidamente motivado, em clara inobservância à Lei.

Por último, mas não mesmo importante, faz-se necessário apontar que o processo de avaliação quadrienal representa matéria relevante cujos resultados representam forte impacto sobre a pós-graduação e a produção e promoção da ciência. Observados os arts. 33 e 34 da Lei nº 9.784/99, há previsão na lei brasileira sobre a possibilidade de entidades estabelecerem meios para a participação de organização e associações reconhecidas:

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Neste sentido, observa-se que o processo de avaliação do ciclo 2017-2020 foi pouco permeado à participação de representantes das áreas de pós-graduação, que somente foram informados sobre critérios e o andamento do processo.

Dos Pedidos

Por todo o exposto, requer-se:

- a) o conhecimento do presente recurso, com efeito devolutivo;
- b) que se proceda à devida revisão do Processo de Avaliação do Quadriênio 2017-2020 e nova elaboração da Lista do Qualis para os periódicos da Área-Mãe 27, isto a partir da aplicação dos critérios de estratificação constantes do “Relatório Critérios Qualis Periódicos Referência 2017/18”, sem a aplicação de “cláusulas de barreira” ou de outros critérios não previstos naquele documento;
- c) que seja apresentado documento com as informações sobre a motivação das classificações atribuídas aos periódicos da Área-Mãe 27, com a devida indicação dos critérios e valores apurados dos indicadores e fatores considerados para estratificação destes periódicos; e
- d) que sejam criadas regras que garantam a participação da Requerente e de outras com a devida legitimidade nos atos relativos às deliberações e no acompanhamento das etapas do processo de avaliação do Qualis para o quadriênio 2021-2024, em especial naquelas que impliquem a definição de procedimentos e critérios.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília-DF, 16 de janeiro de 2023.