

DOC 1 – DEFESA JURÍDICA DA ACP – 07/12/2020

Número: 1052658-64.2020.4.01.3800

Classe: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL

Órgão julgador: 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG

Assuntos: Pós-Graduação

Segredo de justiça? NÃO

Justiça gratuita? NÃO

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? SIM

Justiça Federal da 1ª Região

PARTES

- 1) SINDICATO DOS PROFESSORES DE UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE, MONTES CLAROS E OURO BRANCO - **APUBH** (AUTOR)
- 2) FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NIVEL SUPERIOR - **CAPES** (REU)
- 3) Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)



Número: **1052658-64.2020.4.01.3800**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG**

Última distribuição : **07/12/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Pós-Graduação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SINDICATO DOS PROFESSORES DE UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE, MONTES CLAROS E OURO BRANCO - APUBH (AUTOR)		LUIZA SANTOS PAULO (ADVOGADO) SARAH CAMPOS (ADVOGADO)	
FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
39537 1958	07/12/2020 22:08	01.00. APUBH - Ação Civil Pública - Avaliação CAPES - Final - 7.12.2020	Inicial

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA _____ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS**

APUBH - SINDICATO DOS PROFESSORES DE UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE, MONTES CLAROS E OURO BRANCO, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 21.853.775/0001-80, com sede na Rua Arthur Itabirano, nº 70, Bairro São José, em Belo Horizonte/MG, endereço eletrônico <apubh@apubh.org.br>, vem, respeitosamente, por suas advogadas constituídas, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 8º, III,¹ da CRFB/88 e no art. 1º e 5º da Lei nº 7.347 de 1985, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**, contra

a **COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES)**, pessoa jurídica de direito público interno, sediada em Brasília-DF e com representação neste Estado na representada nestes autos pela **Advocacia Geral da União no Estado de Minas Gerais**, CNPJ 26.994.558/0001-23, sediada na R. Santa Catarina, 480 - Lourdes, Belo Horizonte - MG, 30170-080, pelas razões de fato e de direito aduzidas a seguir;

I. DOS FATOS

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Educação, criada em 11 de julho de 1951, regida pela Lei Federal nº 11.502/2007 e pelo Decreto Federal nº 8.977/2017, que estabelece o seu Estatuto, e busca "*assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país*".

¹ Art. 8º (...) III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;



A CAPES tem, na forma do Decreto Federal nº 8.977/2017, os objetivos de certificar a qualidade da Pós-Graduação brasileira (referência para a distribuição de recursos e elaboração de editais para o fomento à pesquisa), bem como identificar assimetrias regionais e de áreas estratégicas do conhecimento no Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG), de modo a orientar ações de indução na criação e expansão de programas de pós-graduação de qualidade no território nacional².

Nesse panorama, a CAPES possui um **Sistema de Avaliação** que estabelece a forma de apuração e classificação dos **Programas de Pós-graduação (PPGs)** nacionais. As avaliações são feitas por períodos, tendo sido esses trienais até 2012 e quadrienais a partir de 2013. Nas avaliações, os PPGs recebem uma nota final de 1 a 7, sendo descredenciados aqueles que não atendam a uma nota mínima. Além disso, as notas de um período são utilizadas pela CAPES, no período seguinte, como base para: (i) distribuir recursos, com os PPGs mais bem avaliados recebendo maiores aportes e tendo acesso a programas de fomento diferenciados; (ii) dar acesso a editais e convênios internacionais, geralmente restritos a PPGs com notas 6 e 7.

Ocorre que os padrões atualmente seguidos para realizar estas avaliações padecem de ilegalidade, ante a ausência de publicação dos critérios avaliativos em momento anterior ao início do período a ser avaliado. Isso significa dizer que **o Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil está submetido a parâmetros que são definidos a posteriori.**

Em termos práticos, isso significa dizer que, atualmente, os **“critérios de avaliação”** (indicadores e pesos utilizados para se calcular a nota dos PPGs), os **“tipos de produção/estratos”** (que servem de referência para indicar a qualidade e impacto da

² Art. 2º A Capes tem por finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País. § 1º No âmbito da educação superior, a Capes terá como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação, coordenar o sistema de pós-graduação e avaliar os cursos deste nível, nas modalidades presencial e a distância, e estimular, mediante a concessão de bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento à demanda dos setores público e privado, e especialmente: I - subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação e elaborar, a cada cinco anos, a proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação, em articulação com os entes federativos, as instituições universitárias e as entidades envolvidas; II - coordenar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Pós-Graduação; III - elaborar programas de atuação setoriais ou regionais; IV - definir padrões mínimos de qualidade para regular o funcionamento dos cursos de mestrado e de doutorado no País; V - regulamentar a seleção de consultores científicos e os procedimentos da avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu; VI - promover os estudos e as avaliações necessários ao desenvolvimento e à melhoria do ensino de pós-graduação e ao desempenho de suas atividades; VII - promover a disseminação da informação científica; VIII - estimular a fixação de recém-doutores e fomentar os programas de pós-doutorado no País; IX - fomentar estudos e atividades que contribuam, direta ou indiretamente, para o desenvolvimento e a consolidação das instituições de ensino superior; X - apoiar o processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional; e XI - manter intercâmbio com outros órgãos da administração pública do País, com organismos internacionais e com entidades privadas nacionais ou estrangeiras, com vistas à promoção da cooperação para o desenvolvimento do ensino de pós-graduação, mediante a celebração de convênios, acordos, contratos e ajustes que forem necessários à consecução de seus objetivos.



produção docente) e as “**notas de corte**” (utilizadas para enquadrar os PPGs na pontuação avaliativa) têm sido **publicados**, recorrentemente, **ao fim do quadriênio que será avaliado**, não permitindo que os PPGs tenham prévia ciência dos parâmetros que deverão seguir para se manterem credenciados e/ou atingirem uma determinada nota na avaliação junto à CAPES. Esse fato afeta negativa e significativamente os docentes representados nesta Ação Civil Pública.

Realizar pesquisas e orientar mestrandos e doutorandos é o caminho natural para se obter publicações qualificadas, que geram mais recursos e oportunidades para participar ou coordenar projetos de maior relevância tanto nacionais quanto internacionais. Esse processo gera novas pesquisas, mais orientações e melhores publicações, criando um círculo virtuoso para os docentes. De modo oposto, estar fora da pós-graduação significa geralmente ter mais encargos administrativos e didáticos (mais aulas na graduação) e não ter orientandos, o que implica em menos tempo e recursos para realizar pesquisas e, conseqüentemente, atingir os critérios mínimos exigidos para a participação na pós-graduação. Por isso, estar **credenciado** a programas de pós-graduação de qualidade é de suma importância para a **carreira acadêmica**, assim como para a **progressão funcional** e **financeira** dos docentes.

Pelas razões acima expostas, o Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil tem um papel indutor da melhoria dos PPGs, servindo de guia tanto para a tomada de decisões profissionais pelos docentes como para a definição, pelos Programas de Pós-graduação de todo o Brasil, das regras de credenciamento e descredenciamento dos professores em seus quadros. Tais regras estabelecem o que será exigido daqueles que desejam entrar ou permanecer na pós-graduação e, também, o que poderá levar ao seu descredenciamento do programa.

A título de exemplo, o Programa de Pós-graduação em Produção Vegetal da Universidade Federal de Minas Gerais estabelece, em seu art. 5^o³, que serão

³ Art. 5º Será descredenciado do Programa o docente permanente que: I. Não cumprir as normas regimentais da UFMG e aquelas previstas pelo regulamento do Programa de Pós-Graduação em Produção Vegetal; II. Deixar de ofertar anualmente pelo menos duas disciplinas no Programa; III. Não atender as normas de filiação e a carga horária ao programa, conforme definido pela Portaria Nº 174, de 30 de dezembro de 2014 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); IV. Possuir número de defesas, no quadriênio de avaliação, inferior a quatro dissertações de mestrado e inferior a quatro teses de doutorado, a partir do segundo ano de oferta do Curso de Mestrado e a partir do quarto ano de oferta do Curso de Doutorado, respectivamente; V. Possuir tempo de defesas, média no quadriênio de avaliação, superior a 24 meses para dissertações de mestrado e, ou superior a 48 meses para teses de doutorado, a partir do segundo ano de oferta do Curso de Mestrado e a partir do quarto ano de oferta do Curso de Doutorado, respectivamente; VI. Possuir produção intelectual (publicações científicas tendo por base o Qualis atual da Área de Ciências Agrárias I), média dos últimos quatro anos, igual ou inferior ao conceito Regular (R) pela Área de Ciências Agrárias I da Capes, nos critérios número de artigos equivalentes A1 ou soma de artigos A1, A2 e B1, para Programas com conceito igual ao do Programa de Pós-graduação em Produção Vegetal no quadriênio vigente.



descredenciados os professores que "possuírem produção intelectual (publicações científicas tendo por base o Qualis atual da Área de Ciências Agrárias I), média dos últimos quatro anos, igual ou inferior ao conceito Regular (R) pela Área de Ciências Agrárias I da Capes, nos critérios número de artigos equivalentes A1 ou soma de artigos A1, A2 e B1, para Programas com conceito igual ao do Programa de Pós-graduação em Produção Vegetal no quadriênio vigente".

Da mesma forma, dispõe o Programa de Pós-Graduação em Estudos Literários da UFMG:

4. Recredenciamento

4.1. O docente será recredenciado, a cada três anos, **mediante exame da sua produção, que deverá ser, no triênio anterior à solicitação, de três publicações "relevantes" no indicador 1, no mínimo, OU quatro publicações no indicador 1, no mínimo, sendo, pelo menos, duas "relevantes", de acordo com a CAPES.**

No exemplo acima, se os docentes devem manter "produção intelectual média ... igual ou inferior ao conceito Regular (R) pela Área de Ciências Agrárias I da Capes", mas a definição do que compõe um conceito Regular (R) só é definida depois de finalizado o período avaliatório (com a definição da respectiva "nota de corte"), **os professores estão atuando sem saber se a sua produção será suficiente para manter seu status de credenciamento nos Programas de Pós-graduação, lançando os docentes em situação de flagrante insegurança jurídica.**

Verifica-se, dessa forma, a relevância da existência da CAPES, enquanto instituição que fomenta a ciência no Brasil e que induz a melhoria de qualidade dos Programas de Pós-graduação brasileiros. Por isso, essa Ação Civil Pública **não tem como objetivo intervir na discricionariedade administrativa da CAPES** de estabelecer a direção e parâmetros de avaliação da Pós-graduação no Brasil ou de proceder à sua atualização quando for necessário.

O objetivo dessa Ação Civil Pública é tão somente garantir que os PPGs e seus docentes tenham **o conhecimento a priori de todos os parâmetros pelos quais serão avaliados**, de modo a garantir a segurança jurídica, a previsibilidade e a transparência necessárias para um planejamento e atuação efetivos, sem serem surpreendidos e prejudicados pela alteração das regras no "fim do jogo".



Isso porque, resumidamente, **as constantes alterações a posteriori**, pela CAPES, no seu sistema de avaliação do Programas de Pós-graduação (PPGs), **têm afetado diretamente os docentes**, ora representados, pelas seguintes **razões**⁴:

- 1) a inclusão, exclusão, acréscimos, decréscimos e demais alterações nos parâmetros de avaliação (indicadores e pesos), ao fim do quadriênio que serão avaliados, impedem que os docentes tenham balizadores concretos para planejar e acompanhar as suas ações antes e durante o período avaliativo. Por exemplo, a classificação de uma revista, para a qual docentes submeteram um artigo, pode ser “rebaixada” quando da publicação do novo *Qualis Periódico* ao final do quadriênio (por exemplo de revista “A1” para “B1” ou “C”), quando os docentes não podem fazer mais nada para alterar a situação.
- 2) a alteração das *notas de corte* para “cima”, após o fim do período avaliatório (criando um “ranqueamento” entre os PPGs), faz com que, obrigatoriamente, alguns PPGs recebam notas finais mais baixas do que receberiam se as notas de corte fossem estabelecidas no início do período.
- 3) a alteração e publicação tardias das notas de corte afeta as notas finais dos PPGs e pode ocasionar, junto com as alterações *a posteriori* dos critérios de avaliação:
 - (i) uma diminuição de recursos e editais que seriam disponibilizados para seus docentes (quando o PPG diminui ou não aumenta a sua nota final por causa dessas mudanças ao final do período de avaliação);⁵
 - (ii) diminuição da quantidade de bolsas de pesquisa, dada sua vinculação às notas dos PPGs, afetando a atratividade e retenção de discentes e pesquisadores de alto nível (pós-doutorandos);⁶

⁴ Fonte: Ribeiro et al (2020) “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da pós-graduação no Brasil: 2010-2020”. Relatório de Pesquisa Consolidado. Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (DOC. N. 07)

⁵ Na Portaria nº 156, de 28 de novembro de 2014, que versa sobre a distribuição de recursos do **Programa de Apoio a Pós-graduação (PROAP)** para PPGs com notas de 3 a 5, a CAPES informa que “o valor de referência para o repasse de recursos financeiros relativos aos PPGs será fixado anualmente em função da disponibilidade orçamentária da CAPES e dos critérios abaixo: I - critérios principais: a) área do conhecimento; b) nível de formação (mestrado ou doutorado); e c) **nota dos cursos na avaliação mais recente realizada pela CAPES (...)**” (ênfase adicionada). Como os dois primeiros itens são comuns a grupos de PPGs, a principal diferenciação entre eles fica sendo, na prática, a nota recebida por cada PPG na Avaliação Quadrienal (DOC. N. 21).

Já na Portaria nº 227, de 27 de novembro de 2017, que versa sobre o acesso aos recursos do **Programa de Excelência Acadêmica (PROEX)**, a CAPES informa que o objetivo do PROEX é “apoiar projetos educacionais e de pesquisa coletivos dos programas de pós-graduação **avaliados com notas 6 ou 7**, a fim de manter o padrão de qualidade desses programas de pós-graduação, buscando atender mais adequadamente as suas necessidades e especificidades” e que “os programas de pós-graduação que (...) **não mantenham o nível de qualidade correspondente às notas 6 ou 7**, serão **desvinculados** do referido Programa” (ênfases adicionadas). (DOC. N. 22).

⁶ Na Portaria nº 156, de 28 de novembro de 2014, que versa sobre quantidade de bolsas a serem concedidas para os PPGs acadêmicos “avaliado(s) pela CAPES com **nota igual ou superior a 3 (três)**”, dentro do **Programa de Demanda Social (DS)**, a CAPES informa que “as definições do número de bolsas obedecerão aos seguintes requisitos: (...) II - característica, localização, dimensão e **desempenho do curso**” (ênfase adicionada).



- (iii) o impedimento de criação de novos cursos pelos PPGs ou o descredenciamento por completo de seus cursos de mestrado e/ou doutorado (o que afeta a carreira de todos os docentes credenciados)⁷;
- (iv) a expulsão injusta de docentes da pós-graduação, afetando sua carreira acadêmica e sua progressão funcional, sem mencionar sua saúde, de forma às vezes irreversível (pela não criação do círculo virtuoso e, por outro lado, pela criação de um círculo vicioso, com excesso de encargos didáticos e administrativos);
- (v) a diminuição do número de candidatos mais qualificados nos processos de seleção para entrada nos PPGs (dado que as notas dos PPGs são utilizadas por eles como fator de decisão de qual seleção participar).

Em suma, observa-se que o Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação influencia diretamente tanto as decisões dos docentes como as regras de credenciamento de alguns dos Programas de Pós-Graduação da UFMG, *locus* de trabalho dos ora representados.

Nesse sentido, ao publicar elementos centrais da sistemática de avaliação ao final e/ou após o período avaliatório, e não *a priori*, a CAPES viola princípios basilares do Direito e diversos dispositivos legais, na medida em que não permite o prévio conhecimento dos pesos, indicadores ou metas que os PPGs terão de executar para alcançar determinado conceito/nota na CAPES, o que, conseqüentemente, irá influenciar no funcionamento dos PPGs e na distribuição de número de bolsas e recursos disponíveis para financiar as pesquisas de seus docentes e, também, a própria estrutura de suporte à pós-graduação das universidades.⁸

Da mesma forma, o fato de os critérios avaliativos da CAPES serem estabelecidos ao final e/ou após o fim do quadriênio a ser avaliado fere princípios basilares do Direito, como da **irretroatividade** (art. 5º, XXXVI e art. 2º da Lei nº 9.784 de 1999) e da

⁷ Na Portaria nº 182, de 14 de agosto de 2018, que versa sobre os critérios de **descredenciamento** dos PPGs de acordo com a sua nota, a CAPES informa que “Art. 11. Após a avaliação periódica, cada programa em funcionamento receberá apenas uma nota, na escala de 1 (um) a 7 (sete). I - Serão regulares os programas que receberem nota igual ou superior a 4 (quatro); II - **Serão desativados os programas que receberem nota inferior a 3 (três)**; e III - Programas que receberem nota 3 (três): a) serão regulares se compostos por apenas um curso de mestrado; e b) serão desativados os programas **compostos por mestrado e doutorado ou aqueles com nível de doutorado**” (ênfase adicionada) (DOC. N. 23). Ressalta-se, que as notas 6 e 7 são reservadas para programas considerados “internacionais” e de “excelência”, ou seja, a minoria dos PPGs do Brasil.

⁸ Na Portaria nº 156, de 28 de novembro de 2014, que versa sobre os recursos do PROAP a serem distribuídos para as Pró-reitorias de Pós-graduação (PRPGs), a CAPES informa que “será concedido um **adicional de recursos** à PRPPG ou órgão equivalente, **proporcional ao montante de recursos** correspondentes aos **PPGs** de cada instituição” (ênfase adicionada) (DOC. N. 21). Ou seja, o repasse “adicional de recursos” para as PRPGs das universidades participantes do PROAP está **diretamente vinculado** às notas dos PPGs, dado que as últimas é que definem o montante que os “PPGs de cada instituição” vão receber, como estabelecido nas Portarias 156 e 227 da CAPES (vide nota de rodapé 5).



segurança jurídica (arts. 24 e 30 da LINDB), bem como regras de conduta da Administração Pública tal como a **legalidade, a publicidade e a transparência** (art. 37, *caput*, CRFB/88). Tal prática viola também o próprio **princípio da autonomia universitária** (art. 207, da CRFB/88), na medida em que não permite que as Universidades e seus Programas planejem suas ações e projetos segundo parâmetros de avaliação previamente conhecidos e bem definidos. Dessa forma, há, ainda, flagrante violação ao **primado constitucional de garantia a uma Educação Superior de qualidade, desenvolvimento regional e fomento à educação**, previstos nos arts 3º; 6º; 205; 206, VII; 208, V e 211, §1º, todos da CRFB/88).

Nesse sentido, o sindicato-requerente, que representa professores e professoras de universidades federais vinculados a Programas de Pós-graduação – e que, dessa forma, são submetidos a um Sistema de Avaliação que descumpra preceitos fundamentais –, tem o dever de tomar medidas cabíveis para resguardar os direitos da categoria por ele representada, que são diretamente afetados pelo atual Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação, motivo pelo qual propõe a presente ação.

II – DO MÉRITO

II.1 - PRELIMINARMENTE

A) Do cabimento da Ação Civil Pública

O sindicato-requerente defende, por meio desta ação civil pública, direitos coletivos legítimos de seus representados, pautando-se em fundamentos normativos, jurisprudenciais e doutrinários.

A matéria é regulada pela Lei Federal nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública em que se discute a ocorrência de danos morais e patrimoniais⁹, nas quais estejam em discussão, dentre outros ali listados, interesses difusos ou coletivos.

Ademais, é no Código de Defesa do Consumidor (CDC), conforme dispõe o art. 21 da Lei Federal nº 7.347/85, que se delineiam o que são os direitos coletivos, aplicáveis no presente caso. Tratam-se, nos dizeres da Lei, daqueles de que é titular uma classe de pessoas que se ligam entre si por uma relação jurídica¹⁰.

⁹ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

¹⁰ Art. 81. (...) Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: (...) II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;



Nesse sentido, o sindicato-requerente age, na presente demanda, como substituto processual desse grupo de servidoras e servidores públicos federais, os quais, evidentemente, se ligam por uma relação jurídica, qual seja, a de ocuparem o cargo público de professores do magistério superior e do ensino básico, técnico e tecnológico em universidades federais, submetidos ao Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação.

Além disso, é inconteste que a via eleita para demandar em juízo é adequada para a pretensão do requerente, na medida em que se trata de atos profundamente conectados à realidade dos docentes representados, lançando-os em situação de insegurança jurídica em relação ao seu credenciamento e ao funcionamento do Programa de Pós-Graduação a que são vinculados, fundamentação esta prevista na própria Lei Federal nº 7.347/85, especificamente em seu art. 1º, IV.

Dessa forma, a presente ação visa coibir ato violador de direito praticado pela requerida, por divulgar a sua sistemática de avaliação (ou seja, os "critérios de avaliação", os "tipos de produção/estratos" e as "notas de corte") somente ao final ou após os períodos avaliativos, fulminando a segurança e previsibilidade necessárias às normas jurídicas e à atuação do Estado.

Com efeito, a presente ação civil pública está sendo utilizada para combater lesão a direitos coletivos, sem entrar no juízo de conveniência e oportunidade da Administração.

Ademais, no que se refere à legitimidade do sindicato para ajuizar ação civil pública, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de reconhecê-la:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SINDICATO. ART. 8º, III, DA CB/88. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DO STF. ORIENTAÇÃO MANTIDA PELA CORTE. 1. **A orientação firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada [CB/88, art. 8º, III] vem sendo confirmada em sucessivos julgamentos.** 2. A nova composição do Tribunal não ensejou mudança nessa orientação. Precedente. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, RE n. 226.205-AgR, Relator Min. Eros Grau, 2ª Turma, publicado no DJe de 22.5.2007).

Agravo regimental em recurso extraordinário. **2. Sindicato. Legitimidade. Ação civil pública. Defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria. Art. 8º, III, da Constituição Federal. Precedentes.** 3. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 585558 AgR, Relator Min. GILMAR MENDES, 2ª Turma, julgado em 26/02/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-046 DIVULG 08-03-2013 PUBLIC 11-03-2013)



No mesmo sentido, o STJ vem se manifestando pela legitimidade ativa dos sindicatos para a propositura de ACP¹¹:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. LEGITIMIDADE ATIVA. ISENÇÃO DE CUSTAS. ART. 18 DA LEI 7.347/85. APLICABILIDADE. 1. **A Corte Especial do STJ pacificou-se no sentido de ser "cabível o ajuizamento de ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores, devendo ser reconhecida a legitimidade do Sindicato recorrente para propor a presente ação em defesa de interesses individuais homogêneos da categoria que representa. Com o processamento da presente demanda na forma de ação civil pública, plenamente incidente o art. 18 da lei n. 7.347/85, com a isenção de custas"** (REsp 1.322.166/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 23/3/2015). 2. Recurso Especial não provido. (STJ, REsp 1.579.536/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE DO SINDICATO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - **É firme o posicionamento desta Corte no sentido de ser possível o manejo de Ação Civil Pública por sindicato para a defesa de direitos individuais homogêneos de uma determinada categoria profissional, ainda que o direito pleiteado abarque parte dos substituídos na ação.** III - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV - Agravo Interno improvido. (STJ, AgInt no REsp 1.516.809/MG, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 31/3/2017)

Por fim, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) se manifesta no mesmo sentido, em consonância com o entendimento firmado pelo STF:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ART. 8º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Agravo de instrumento provido ante possível violação do art. 8º, III, da Constituição Federal. RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ART. 8º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **De acordo com o entendimento prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o art. 8º, III, da Constituição Federal permite que os sindicatos atuem como substitutos processuais de forma ampla, abrangendo, subjetivamente, todos os integrantes da categoria profissional que representam (associados e não associados, grupos grandes, pequenos ou mesmo um único substituído) e, objetivamente, os direitos individuais homogêneos.** Em razão do posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, esta Corte Superior cancelou a Súmula 310 para acompanhar o entendimento preconizado pela Corte Suprema. Assim, tratando-se de pleito que envolve uma coletividade, no caso o conjunto dos empregados da reclamada que se encontram vinculado ao plano de previdência complementar REG/REPLAN, impedidos pela reclamada de participar de processo seletivo para provimento em função gratificada, configura-se a origem comum do direito, de modo a legitimar a atuação do sindicato. De acordo com entendimento da SBDI-1 desta Corte, a homogeneidade diz respeito ao direito, e não à sua quantificação ou forma de apuração, nos termos do art. 81, III, da Lei 8.078/90, o qual conceitua interesse individual homogêneo como os "decorrentes de origem comum". Recurso de revista conhecido e provido. (TST,

¹¹ No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.596.082/PR, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 13/3/2017.



RR 6480220125090028 –Rel. Min. Augusto César Leite de Carvalho, 6ª Turma DEJT 14/12/2018).

RECURSO DE REVISTA. 1. PRELIMINAR DE NULIDADE POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. No tópico, a reclamada não apontou violação de lei, nem da Constituição Federal. Dessa forma, está desfundamentado, a teor da determinação do artigo 896 da CLT e da OJ nº 115 da SBDI-1 do TST. Recurso de revista não conhecido. 2. **LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO SINDICATO PARA PROPOR AÇÃO CIVIL PÚBLICA. A jurisprudência desta Corte Superior segue no sentido de reconhecer, após pronunciamento do STF a respeito do artigo 8º, III, da CF, que o sindicato profissional detém legitimidade para ajuizar ação civil pública. Conclui-se também pela análise do parágrafo 1º do artigo 129 do texto constitucional, bem como segundo Lei Orgânica do parquet, que o Ministério Público não detém exclusividade no manejo de tal remédio.** Precedentes. Recurso de revista não conhecido. (...) 5. VÍNCULO DE EMPREGO. Extrai-se do acórdão regional que a atividade exercida pelos prestadores de serviço se inseria entre as atividades empresariais, qual seja a manutenção e assistência técnica de equipamentos xerográficos de propriedade de terceiros. Como se não bastasse, afirmou o Regional que, mesmo após a terceirização, trabalhadores mantiveram inalteradas a subordinação, habitualidade e o trabalho pessoal. Assim, para se afirmar o contrário, ainda que em tese, seria necessária nova análise da prova, o que é vedado nesta fase processual pelo disposto na Súmula 126 do TST. Recurso de revista não conhecido. (TST, Recurso de Revista RR 1166004220085050493, Min. Delaíde Miranda Arantes, 2ª Turma, DEJT 01/02/2019)

Por todo o exposto, verifica-se o cabimento da presente Ação Civil Pública pelo que passa a fundamentar.

B) Da Legitimidade Ativa

O Sindicato dos Professores de Universidades Federais de Belo Horizonte, Montes Claros e Ouro Branco (APUBH) é entidade sindical legalmente constituída, nos termos do estatuto social e registro sindical, tendo como função precípua a defesa dos interesses da categoria que representa, nos termos do art. 3º, I¹² e VIII¹³ do Estatuto da entidade.

O APUBH representa a categoria profissional dos docentes de universidades federais com sede ou unidade em Belo Horizonte, Montes Claros e Ouro Branco, estando legitimado para a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da referida categoria, nos termos do art. 8º, III¹⁴, da CRFB/88 e do art. 5º, V¹⁵, da Lei Federal nº 7.347/85.

¹² Artigo 3 – O Sindicato dos Professores de Universidades Federais de Belo Horizonte e Montes Claros - APUBH tem por objetivo: I - representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da categoria dos docentes de universidades federais de sua base territorial ou os interesses individuais destes trabalhadores relativos à atividade ou profissão exercida.

¹³ Art. 3º (...) VIII - representar e defender, em juízo e fora dele, os membros da categoria, especialmente os associados, inclusive mediante substituição processual.

¹⁴ Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...) III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

¹⁵ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil.



No caso em tela, sindicato-requerente se volta à defesa do interesse coletivo de toda a categoria que representa, uma vez que a política de avaliação da pós-graduação da CAPES coloca em situação vulnerável e viola direitos de todos os docentes integrantes de Programas de Pós-Graduação nas universidades que representa, além de dificultar a entrada de novos integrantes.

Nesse sentido, na qualidade de entidade representativa de professoras e professores das universidades federais de Belo Horizonte, Montes Claros e Ouro Branco, categoria abrangida pelo serviço público federal e, portanto, regida de forma geral pela Lei Federal nº 8.112/1990 e Lei Federal nº 12.772/2012, o APUBH é parte manifestamente legítima para figurar no polo ativo da presente demanda.

Desse modo, o sindicato-requerente está legitimado a postular em nome próprio, bem como a requerer o que for de direito em nome de sua categoria por meio de **substituição processual**, independentemente de eventual autorização específica de seus representados, com fulcro no art. 18¹⁶ do CPC e art. 3º¹⁷ da Lei Federal nº 8.073/90.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, interpretando o inciso III, do artigo 8º, da Constituição de 1988, reconheceu, em sede de repercussão geral (tema 823), o interesse e a legitimidade extraordinária dos sindicatos de forma ampla, sem necessidade de autorização dos substituídos:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ART. 8º, III, DA LEI MAIOR. SINDICATO. LEGITIMIDADE. SUBSTITUTO PROCESSUAL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. I – Repercussão geral reconhecida e reafirmada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos. (STF, RE 883642 RG /AL, Relator MINISTRO PRESIDENTE, Julgamento: 18/06/2015, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

II.2. DIREITO

II.2.1. Funcionamento Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil¹⁸

A avaliação dos Programas de Pós-graduação (PPGs) no Brasil é feita por **49 Coordenações de Área (CAs)** (Tabela 1), as quais seguem diretrizes gerais emitidas pela

¹⁶ Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico. Parágrafo único. Havendo substituição processual, o substituído poderá intervir como assistente litisconsorcial.

¹⁷ Art. 3º As entidades sindicais poderão atuar como substitutos processuais dos integrantes da categoria.

¹⁸ O conteúdo desse item foi copiado do Relatório de Pesquisa Consolidado (Ribeiro et al, 2020) (DOC. N. 07), com a anuência dos autores.



Diretoria de Avaliação e pelo Conselho Técnico Científico de Ensino Superior (CTC-ES) da CAPES. Cada uma das CAs é responsável pela avaliação dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) das diferentes áreas sobre sua responsabilidade (coluna 4, Tabela 1). Por exemplo, todos os PPGs em Engenharia Mecânica, Engenharia de Produção, Engenharia Aeroespacial, entre outras, são avaliados pela Coordenação de Área das Engenharias III (CA nº 25, Tabela 1).

Tabela 1 – Coordenações de Área da CAPES

Fonte: Elaboração Própria¹⁹

Colégios	Grandes Áreas	Número Coordenações de Área (CAs)	Áreas
CIÊNCIAS DA VIDA	CIÊNCIAS AGRÁRIAS	1	Ciência de Alimentos
		2	Ciências Agrárias I
		3	Medicina Veterinária
		4	Zootecnia / Recursos Pesqueiros
	CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	5	Biodiversidade
		6	Ciências Biológicas I
		7	Ciências Biológicas II
		8	Ciências Biológicas III
	CIÊNCIAS DA SAÚDE	9	Educação Física
		10	Enfermagem
		11	Farmácia
		12	Medicina I
		13	Medicina II
		14	Medicina III
		15	Nutrição
		16	Odontologia
		17	Saúde Coletiva
CIÊNCIAS EXATAS, TECNOLÓGICAS E MULTIDISCIPLINAR	CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA	18	Astronomia / Física
		19	Ciência da Computação
		20	Geociências
		21	Matemática / Probabilidade e Estatística
		22	Química
	ENGENHARIAS	23	Engenharia I
		24	Engenharia II
		25	Engenharia III
		26	Engenharia IV

¹⁹ Vide <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/areas-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao#areas> (acessado em 20/11/2020).



HUMANIADES	MULTI-DISCIPLINAR	27	Biotecnologia
		28	Ciências Ambientais
		29	Ensino
		30	Interdisciplinar
		31	Materiais
	CIÊNCIAS HUMANAS	32	Antropologia / Arqueologia
		33	Ciência Política e Relações Internacionais
		34	Ciências da Religião e Teologia
		35	Educação
		36	Filosofia
		37	Geografia
		38	História
		39	Psicologia
		40	Sociologia
	CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	41	Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo
		42	Arquitetura, Urbanismo e Design
		43	Comunicação e Informação
		44	Direito
		45	Economia
		46	Planejamento Urbano e Regional / Demografia
		47	Serviço Social
	LINGUÍSTICA LETRAS E ARTES	48	Artes
		49	Linguística e Literatura

Como antecipado, a metodologia de Avaliação da Pós-graduação no Brasil possui atualmente três elementos que a embasam: **(1) tipos de produção/estratos, (2) critérios de avaliação e (3) notas de corte – os quais são explicados a seguir.**

Elemento 1 - Tipos de Produção/Estratos: define os vários tipos de **produção** acadêmica aceitos pela CAPES nas diversas áreas de conhecimento e estabelece uma maneira de avaliar cada produção em particular, por meio de **estratos**.

Por exemplo, quando a produção acadêmica se mede por meio de artigos científicos, a "qualidade/impacto" de um determinado artigo varia de acordo com periódico (revista científica) no qual ele foi ou será publicado. Por isso, é de extrema importância a publicação, pela CAPES, de um documento denominado "Qualis Periódicos", que lista todas as revistas científicas nas quais pesquisadores brasileiros têm publicado e em qual estrato cada uma foi classificada. Ou seja, se o periódico tiver sido classificado pela CAPES nos



estratos mais altos do Qualis Periódicos, mais bem avaliado será um artigo publicado nesse periódico, trazendo benefícios para os docentes e seus PPGs.

Porém, existem outras produções acadêmicas além de artigos, tais como depósitos de patentes, desenvolvimento de software, criações artísticas, etc. Como exemplo desse elemento, a Tabela 2 mostra os tipos de produção e estratos (em ordem decrescente da esquerda para a direita) que serão utilizados pela CAPES para classificar as produções acadêmicas dos docentes no quadriênio 2017-2020.

Tabela 2 – Tipos de Produção Acadêmica e Estratos
Fonte: CAPES (2020)²⁰

Produção	Estratificação								
Qualis Periódicos	A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	B4	C
Classificação de Livro	L1	L2	L3	L4	L5	LNC			
Qualis Artístico-Cultural	A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	B4	
Produção Técnica	T1	T2	T3	T4	T5	TNC			
Classificação de Eventos	A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	B4	C

Elemento 2 – Critérios de Avaliação: é o conjunto de **quesitos** avaliados nos PPGs, os quais são compostos de **itens e subitens** – esses últimos avaliados por meio de **indicadores**. Todos os itens, subitens e indicadores geralmente têm **pesos**, que contribuem diferentemente para a avaliação dos quesitos.

A Tabela 3 fornece um exemplo do que será adotado pela Coordenação de Área de Ciências Agrárias I (CA nº 2, Tabela 1), se restringindo a mostrar só *dois* itens/subitens/indicadores/pesos de *um* quesito.

²⁰ Fonte: “Informativo 1” da CAPES, disponível na página https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/copy_of_ORIENTAES_PROCESSO_AVALIATIVO_INFORMATIVO_1.pdf, acessada em 20 de novembro de 2020. (DOC. N. 26)



Tabela 3 – Exemplo de Quesito, Dois Itens e Cinco Subitens da Coordenação de Área de Ciências Agrárias I, com seus respectivos pesos.

Quesito	Item	Subitem
2 – Formação	2.1. Qualidade e adequação das teses, dissertações ou equivalente em relação às áreas de concentração e linhas de pesquisa do programa. Peso Item = 20% do quesito	Pesos e indicadores: 2.1.1. (70%) Avaliação direta da qualidade das dissertações e teses produzidas pelo programa no quadriênio (2017-2020) (...) 2.1.2. (30%) Percentual do total de dissertações e teses produzidas no quadriênio (2017-2020) aderentes a área de Ciências Agrárias I e adequadas as linhas de pesquisa e área(s) de concentração do Programa.
	(...) 2.4. Qualidade das atividades de pesquisa e da produção intelectual do corpo docente no programa. Peso Item = 30% do quesito	(...) [Avaliação Produção Intelectual Docente] Pesos e indicadores: 2.4.1. (20%) Avaliação da produção total do programa (PTP) ponderada por docente permanente e por ano (PTP/DP/ano). Representa toda a produção científica do programa no quadriênio convertida em pontuação ponderada pelo estrato Qualis, dividida pelo número de docentes permanentes e por ano. A pontuação é obtida pela soma do número de artigos nos diferentes estratos, estes ponderados pelos seus respectivos pesos (A1 = 100 pontos, A2 = 85 pontos, A3 = 70 pontos, A4 = 55 pontos, B1 = 40 pontos, B2 = 30 pontos, B3 = 20 pontos e B4 = 10 pontos). A fórmula para cálculo da pontuação é: $PTP/DP/ano = n^{\circ}A1(100) + n^{\circ}A2(85) + n^{\circ}A3(70) + n^{\circ}A4(55) + n^{\circ} B1 (40) + n^{\circ} B2 (30) + n^{\circ}B3(20) + n B4(10) n^{\circ} docentes permanentes/ano$ 2.4.2. (40%) Pontuação dos melhores produtos indicados por docentes permanentes, ponderada por estrato em artigos, livros, capítulos de livro e patentes com discentes/egressos, dividida por docente permanente por ano de atuação no programa; 2.4.3. (40%) Percentual dos melhores produtos indicados por docentes permanentes em estratos superiores (artigos nos estratos A1-A2, livros-capítulos em L1-L2 e patentes em T1-T2) em relação ao total de melhores produtos indicados do programa.

Como exemplifica a Tabela 3, a multiplicação de indicadores, subitens e itens pelos seus respectivos pesos gera uma nota, para cada quesito, que pode variar entre 0 (zero) e 100 (cem)²¹. Com base nessa nota, cada quesito recebe um dos seguintes conceitos: **MB** (Muito Bom), **B** (Bom), **R** (Regular), **F** (Fraco) ou **I** (Insuficiente). Porém, só é possível saber a relação entre a **nota de um quesito** e o **conceito final** que será atribuído ao

²¹ A nota também pode ser dada entre 0 e 1 ou 0 e 10, dependendo da base inicial utilizada. Porém, para facilitar o entendimento, adotaremos a base “100”, que é a prática comum em cursos de graduação e pós-graduação.



questo quando são definidas as **notas de corte**, por cada uma das 49 Coordenações de Área da CAPES (vide “Elemento 3 – Notas de corte” abaixo).

Por fim, com base na combinação dos conceitos obtidos nos quesitos avaliados, é então dada uma nota para cada Programa de Pós-graduação. Por isso, as **regras para a atribuição das notas finais dos PPGs** também fazem parte dos “critérios de avaliação” divulgados pelas CAs. No caso da avaliação do quadriênio atual (2017-2020), a CAPES está adotando, para todas as Coordenações de Área (CAs), três **quesitos: “Q1 – Programa”, “Q2 – Formação” e “Q3 – Impacto na Sociedade”**. Com base neles, a Tabela 4 mostra um exemplo das regras para a atribuição das notas finais dos PPGs da Coordenação de Área das Engenharias III, para o quadriênio 2017-2020.

Tabela 4 – Regras para Atribuição de Notas aos PPGs das Engenharias III²²

NOTA	Conceito alcançado no Quesito 2	Conceitos alcançados nos Quesitos 1 e 3
7		MB em todos os quesitos e em todos os itens de cada quesito
6		MB em todos os quesitos , mas não em todos os itens. Eventuais conceitos B nos itens: <ul style="list-style-type: none"> • 1.3 Planejamento estratégico • 1.4 Autoavaliação • 3.2 Impacto econômico e social
5	MB	Conceito MB em um quesito e ao menos B no outro
4	≥B	Conceito B em um quesito e ao menos B ou R no outro
3	≥R	Conceito R em um quesito e ao menos R ou F no outro
2	F	
1	I	

Elemento 3 – Notas de Corte: notas que definem os intervalos numéricos, para cada quesito, que correspondem aos conceitos MB (Muito Bom), B (Bom), R (Regular), F (Fraco) ou I (Insuficiente).

No caso da **Avaliação da CAPES**, porém, **as notas de corte para a definição dos conceitos dos quesitos estão sendo divulgadas, por várias Coordenações de Área (CAs), apenas ao final do período avaliativo**. Após receberem todos os dados referentes ao quadriênio vencido, a maioria das Coordenações de Área (CAs) calcula e ranqueia (da maior para a menor) todas as notas obtidas pelos seus PPGs em cada quesito e, a partir disso, alteram “para cima” quais serão as notas de corte daquele quesito, de

²² Fonte: slides 35-42 de apresentação do Coordenador de Área das Engenharias III, Prof. Edgar Nobuo Mamiya, (DOC. N. 11)



modo gerar uma "distribuição" das notas dos PPGS entre os cinco conceitos e criando, forçosamente, uma maior distinção entre os PPGs.

Para utilizar um exemplo comum, de modo a melhor esclarecer o problema, pode-se pensar na maioria dos cursos de graduação no Brasil. Nesse caso, as notas de corte são **40, 60, 80, e 90** porque as notas **menores do que 40** recebem o conceito "**F**", as notas entre "**40** e 59" o conceito "**E**", e assim progressivamente, até os conceitos maiores, quando as notas entre "**80** e 89" e "**90** e 100" pontos recebem, respectivamente, os conceitos "**B**" e "**A**", almejados por todos. Assim sendo, todos os alunos sabem, de antemão, quais notas deverão atingir, para obter melhores conceitos ao longo de seu curso.

Contudo, se as notas de corte fossem apenas divulgadas no final do semestre dos cursos de graduação, nenhum aluno saberia qual nota tirar para ter qual conceito. Assim, se adotado o "ranqueamento", uma aluna que tirasse nota 85 em 100 pontos poderia receber um conceito "C" ou (no extremo) até "tomar bomba" (conceito "E") caso a maioria dos seus colegas tirassem notas superiores aos seus 85 pontos, independentemente se ela demonstrou ter feito o "dever de casa" e dominar a matéria, dada a nota que tirou.

Essa prática de "**ranqueamento**", quando adotada pelas CAs, significa que, **obrigatoriamente**, alguns **PPGs terão de ser mal avaliados** em seus quesitos para que outros sejam bem avaliados. A razão é simples: alterar notas de corte "para cima" *a posteriori* limita a quantidade de PPGs que receberá melhores conceitos em seus quesitos e, conseqüentemente, que pode obter notas mais altas na sua avaliação quadrienal, excluindo toda a confiabilidade e segurança jurídica no cumprimento das metas pelos PPGs.

Com base exposto, pode-se dividir o processo de avaliação dos PPGs no Brasil em 4 etapas principais e pré-requisitos para a sua execução (Figura 1). Verifica-se, assim, a centralidade dos três elementos discutidos acima e a relevância da sua divulgação, a priori, pelas Coordenações de Área (CAs) e pela CAPES. Conhecer os **critérios de avaliação**, as **notas de corte** e os **tipos de produção/estratos** que se aplicam a cada CA é essencial tanto para os docentes que aspiram participar ou se manter credenciados a PPGs como para que seja possível planejar estratégias de melhoria da qualidade dos PPGs o que, por sua vez, reverte em mais recursos e oportunidades para os seus docentes.

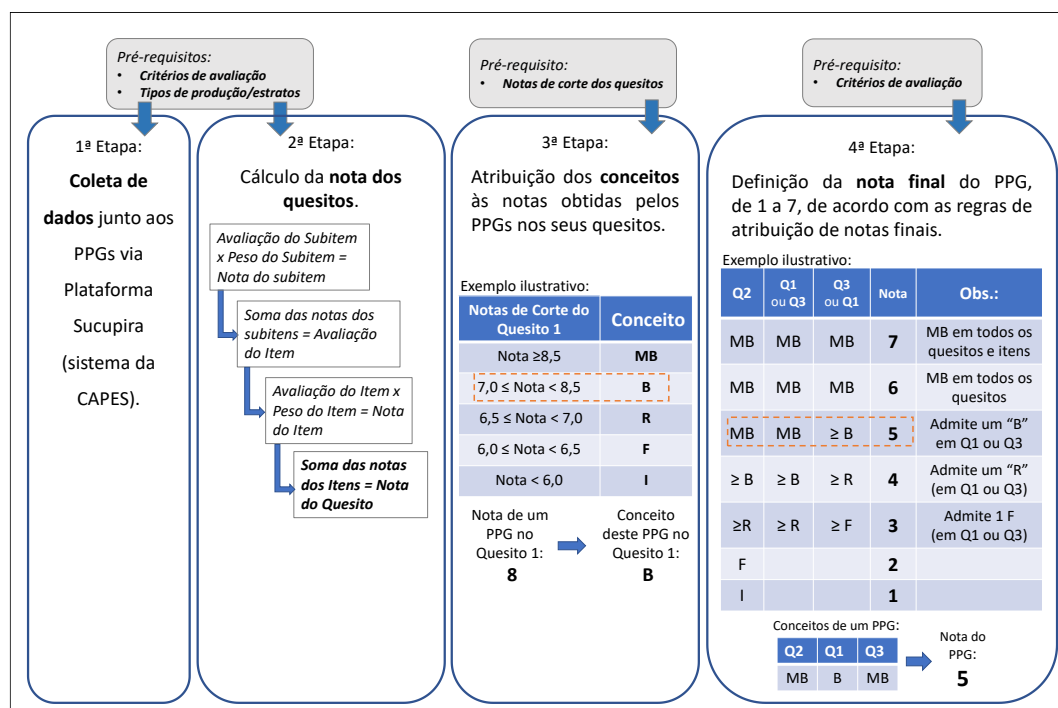
A divulgação da sistemática de avaliação a ser utilizada em cada quadriênio, com o detalhamento dos três elementos acima descritos, ocorre por meio de vários documentos. As **Fichas de Avaliação**, emitidas pelas Coordenações de Área (CAs), apresentam os critérios de avaliação e a maioria dos tipos de produção/estratos, com exceção do Qualis Periódicos, que é emitido pela CAPES em separado. Já as notas de corte dos quesitos são divulgadas nas Fichas de Avaliação (para as CAs que não adotam a prática de



ranqueamento) ou por meio do **Relatório de Avaliação Quadrienal** (para as que adotam o ranqueamento), também divulgado em separado por cada CA.

Figura 1 – Etapas Sistema CAPES de Avaliação dos Programas de Pós-graduação

Fonte: Elaboração Própria



O problema que se questiona na presente ação é que **os três elementos que embasam o Sistema Avaliatório da CAPES** acima descritos (1. tipos de produção/estratos, 2. critérios de avaliação e 3. notas de corte) **estão sendo divulgados de forma extemporânea, ou seja, após o início do período avaliativo**, o que traz graves prejuízos aos docentes, às suas carreiras e às suas progressões funcionais e financeiras, como passa a fundamentar.

II.2.2. Violação do Princípio da Irretroatividade das Normas – Violação ao princípio da Segurança Jurídica

Conforme nos ensina José Afonso da Silva,

"A segurança jurídica consiste no **conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida**". Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os



indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.”²³

O que o doutrinador nos explica, portanto, se desdobra em duas partes. A primeira é que podemos considerar segurança jurídica aquilo que garante a previsibilidade das relações entre sujeitos de direitos. Nesse sentido, é importante que o Direito ofereça, no dia-a-dia das interações humanas, uma base sólida de confiabilidade e certeza sobre as consequências das nossas ações.

Em segundo lugar, e como corolário direto da sua primeira postulação, é que são várias as condições que garantem ao Direito a sua condição de confiabilidade e previsibilidade. A segurança jurídica, então, não é apenas um princípio, mas um conjunto de princípios – entre eles, decerto, se encontram a irretroatividade das normas e, no que se refere às relações entre Administração e administrados, também a legalidade e a transparência nas ações do Estado.

Em outros termos, a segurança das relações jurídicas se dá quando aqueles submetidos à lei têm a confiança que a norma vigente da época será a que vai reger as situações que ocorrerem sob seu império. Assim, mudanças subsequentes não poderão retroagir para abarcar fatos que ocorreram anteriormente. Pilar da robustez do ordenamento jurídico, a irretroatividade das normas é inclusive princípio constitucionalmente previsto:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada:

Da mesma, a segurança das relações jurídicas está contemplada no Decreto-Lei nº 4.657/42, alterado pela Lei nº 12.376/2010, a chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

²³ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 133.



EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. 1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes. **2. O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais.** 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF) 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(Processo ARE 861595 AgR/MT. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator(a): Min. Roberto Barroso. Julgamento: 27/04/2018. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: Acórdão Eletrônico DJe-099. Divulgação 21/05/2018).

É aqui que se torna importante entender que a concepção de irretroatividade não se limita apenas à legislação. Em verdade, a própria LINDB entende que os regramentos administrativos, inclusive a no âmbito das interpretações de condutas administrativas, também não devem retroagir, ainda que se trate de mera orientação geral:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, **sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Parágrafo único. **Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.**

Ainda, a Lei Federal nº 9.784 de 1999, que rege o processo administrativo na esfera federal, também é categórica em afirmar a impossibilidade de retroação de novo entendimento da administração:

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. (...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**

Assim, **a atuação da CAPES em divulgar os critérios de avaliação, as produções/estratos e as notas de corte ao final ou mesmo após o transcurso do**

Rua dos Timbiras, nº 138, salas 303/4, Funcionários, Belo Horizonte - MG, CEP: 30.140-060, Telefone: (31) 3347.3577

- 20 -



período de avaliação implica em uma violação direta à previsibilidade e à confiabilidade do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação, posto que se estabelece como uma *retroatividade* dos critérios de avaliação.

Apesar de flagrantemente ilícita, **tal prática tem sido recorrente da agência.** Os Gráficos 1a e 1b mostram, como exemplo, os meses do quadriênio (ou pós-quadriênio) em que as Coordenações de Área da CAPES divulgaram as Fichas de Avaliação, tanto no último período de avaliação (2013-2016) quanto no atual (2017-2020). Isso significa dizer que, na última Avaliação Quadrienal, quando nada mais poderiam fazer, os docentes e seus PPGs foram informados de como seriam avaliados, *retroativamente* – e agora a CAPES adota a mesma prática ilegal.

Gráfico 1a – Mês de Publicação das **Alterações de Indicadores e Pesos Realizadas** pelas Coordenações de Área da CAPES nas Fichas de Avaliação do Quadriênio 2013-2016

Fonte: Ribeiro et al (2020)²⁴ (DOC. N. 07)

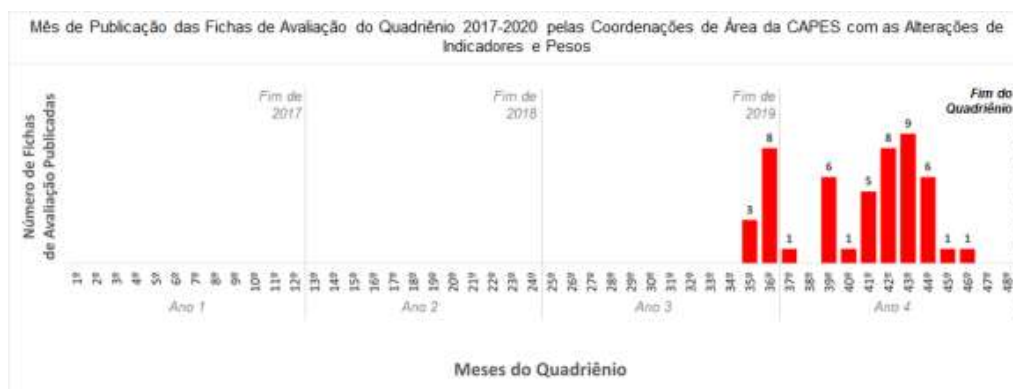


Gráfico 1b – Mês de Publicação das **Alterações de Indicadores e Pesos Propostas** pelas Coordenações de Área da CAPES, nas Fichas de Avaliação do Quadriênio 2017-2020

Fonte: Ribeiro et al (2020) – (DOC. N. 07)

²⁴ Ribeiro, R.; Bissoli, B. C.; Melhem, L.; Faria, T. G. (2020) "Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020". Relatório de Pesquisa Consolidado. Departamento de Engenharia de Produção. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).





O mesmo problema de publicação extemporânea se aplica às notas de corte.

Os Gráficos 2a e 2b mostram, como exemplo, o número e o percentual de CAs da CAPES que divulgaram as notas de corte apenas após o período avaliatório de 2013-2016, aplicando-as retroativamente, e quantos PPGs foram impactados na época.

Gráfico 2a - Percentual das Coordenações de Área que divulgaram as Notas de Corte em 2017, para aplicação retroativa na Avaliação Quadrienal de 2013-2016

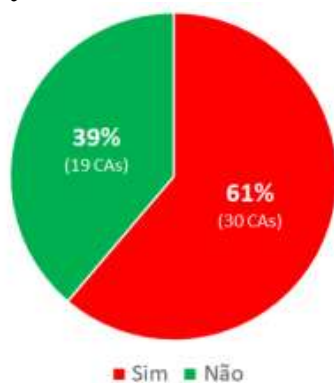
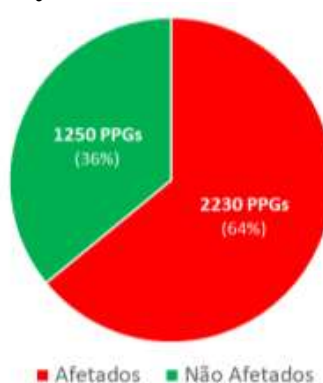


Gráfico 2b - Percentual dos PPGs que foram impactados pela divulgação das Notas de Corte em 2017, para aplicação retroativa na Avaliação Quadrienal de 2013-2016



Já os Gráficos 2c e 2d, abaixo, demonstram que **todas as CAs** da CAPES **pretendem**, na avaliação Quadrienal de 2017-2020, seguir a mesma prática **de alterar as notas de corte extemporaneamente**, para **aplicação retroativa**, **impactando**, dessa vez, **3.594 dos PPGs**. Tais dados demonstram a impossibilidade de os docentes desses PPGs poderem se planejar quanto às metas a serem atingidas, visto que elas



podem ser “mover para cima” ao final do quadriênio, sem que eles possam fazer mais nada para alterar o quadriênio *que se passou*.²⁵

Gráfico 2c - Percentual das Coordenações de Área que pretendem divulgar as Notas de Corte em 2021, para aplicação retroativa na Avaliação Quadrienal de 2017-2020

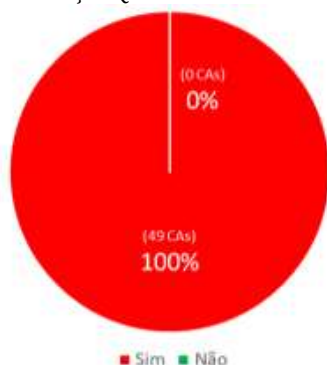
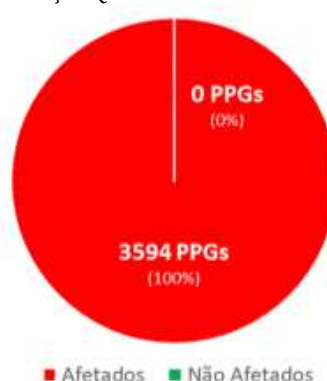


Gráfico 2d - Percentual dos PPGs que podem ser impactados pela divulgação das Notas de Corte em 2021, para aplicação retroativa na Avaliação Quadrienal de 2017-2020



O que se percebe, portanto, é que o Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil incorre em violação flagrante ao art. 6 e art. 24 da LINDB, ao art. 2º, XIII da Lei Federal nº 9.784/1999, bem como o art. 5º, XXXVI da CRFB/88.

Nesse sentido, a jurisprudência dos tribunais tem entendimento consolidado que nos procedimentos administrativos, em envolve direito de administrados, como, por exemplo, nos certames públicos, ***eventual aplicação de critérios de outras avaliações deve ser previamente comunicada ao candidato, no momento da inscrição, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, vinculação ao edital e publicidade.***

Nesse sentido, precedentes do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1):

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. SELEÇÃO PARA TITULAÇÃO DE LIVRE DOCENTE. UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. AGRAVO RETIDO PREJUDICADO. ALEGAÇÃO DE SUSPEIÇÃO. MAGISTRADO DOCENTE NOS QUADROS DA UNIVERSIDADE. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE EDITAL. AUSÊNCIA DE NORMA REGULADORA. APLICAÇÃO ANÁLOGICA DE CRITÉRIOS PARA OUTRAS AVALIAÇÕES. COMUNICAÇÃO FEITA NA DATA DA AVALIAÇÃO. NULIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, SEGURANÇA JURÍDICA E VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. EXIGIBILIDADE DE TRANSPARÊNCIA E CERTEZA PRÉVIAS AO CANDIDATO NO ATO DE INSCRIÇÃO DAS REGRAS QUE REGULARÃO O CERTAME. I - O magistrado que compõe o quadro docente da Instituição de Ensino que seja parte na ação não é suspeito para julgá-la. As hipóteses de suspeição do magistrado são taxativas e se

²⁵ Fonte dos Gráficos “2a” a “2d”: Ribeiro et al (2020) (DOC. N. 07)



encontram previstas no art. 135 do CPC, sendo certo que carregam vinculação de ordem subjetiva entre o juiz com a causa ou às partes, o que não se torna presumível pela simples alegação de vinculação profissional entre o magistrado e a instituição de ensino, alegação de ordem objetiva. II. Característica dos concursos públicos, da vinculação ao edital decorrem a certeza, clareza e conhecimento pelos candidatos das regras que serão aplicadas aos candidatos, sendo certo que seu desrespeito enseja ilegalidade pela Administração Pública. III. Hipótese dos autos em que o procedimento para a concessão pela IES da titulação de livre docente foi revogado pelo seu novo regimento interno, existindo vácuo normativo quanto aos critérios. Após a inscrição do candidato e sem aviso prévio, decidiu a UFBA aplicar às avaliação do único candidato critérios existentes na Resolução 11/2010-CONSUNI que previa o estabelecimento de pesos para cada avaliação, em detrimento do costume de avaliar pela média aritmética de cada etapa, comunicação feita apenas no dia da avaliação. IV - Diante da ausência de regulamentação normativa para o procedimento de concessão da titulação de Livre Docente, **eventual aplicação de critérios de outras avaliações deve ser previamente comunicada ao candidato, no momento da inscrição, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, vinculação ao edital e publicidade.** V. **A Administração pública deve agir de forma a garantir a previsibilidade do seu procedimento e transparência quanto as regras a incidirem em seus certames, evitando surpresas indevidas aos candidatos.** VI. **É nula a utilização de critérios apenas informados ao candidato no momento da avaliação. A aplicação anterior destes critérios não exige a Administração Pública de comunicá-los previamente para as avaliações posteriores.** VII. Afastado o ato de avaliação da comissão do certame, não tem o candidato direito à escolha dos critérios que recairão sobre sua prova, em respeito da autonomia didático-acadêmico a que fazem jus as instituições de ensino. VIII. Resolução nº 11/2010, CONSUNI, publicada meses após a inscrição do candidato não pode ser aplicada ao certame já iniciado. IX - Recurso de apelação do autor a que se dá provimento. (TRF-1, AC 0025517-79.2013.4.01.3300, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, SEXTA TURMA, e-DJF1 26/02/2016 PAG 2174.)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. TÉCNICO EM NECROPSIA. EDITAL N.º 001/2017 SEGES/SESP/POLITEC. AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. NULIDADE. REALIZAÇÃO DE NOVA AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA. NECESSIDADE. RE 1.133.146/DF REPERCUSSÃO GERAL. SENTENÇA MANTIDA. 1. Conforme entendimento jurisprudencial pacificado, a realização do exame psicotécnico em concursos públicos é válida desde que cumpridos os seguintes requisitos: a) o exame precisa estar previsto em lei e no edital; b) **deverão ser adotados no teste critérios objetivos, claros e previamente definidos pela Administração; c) o resultado deve ser público com a possibilidade de o candidato prejudicado apresentar recurso.** Precedentes do STJ. 2. O exame psicotécnico, portanto, afigura-se legítimo, desde que previsto em lei e no edital de regência do concurso público, sendo vedado, no entanto, o caráter sigiloso e irrecurável do teste, bem assim a adoção de critérios meramente subjetivos, possibilitando ao avaliador um juízo arbitrário e discricionário do candidato, por afrontar a garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório. Precedentes deste TRF1. 3. No julgamento do RE 1.133.146/DF, com Repercussão Geral reconhecida, o Supremo Tribunal Federal - STF fixou a tese no sentido de que, tendo sido anulado o exame psicotécnico por ausência objetividade dos critérios de correção estabelecidos no edital, é necessária a realização de nova avaliação psicológica para prosseguimento no certame, segundo critérios objetivos. Mantida a sentença que determinou a realização de nova avaliação psicológica. 4. Remessa oficial desprovida. (TRF-1, REOMS 1001282-62.2017.4.01.3600, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, QUINTA TURMA, PJe 22/04/2020 PAG.)



O próprio Plano Nacional da Pós-graduação da CAPES estabelece que os **"novos critérios de avaliação, só deverão ser utilizados, se divulgados imediatamente após a conclusão da avaliação anterior"** (DOC. N. 13, p. 295), algo que claramente vem sendo desrespeitado pela própria agência:

- a avaliação das propostas de novos programas de natureza aplicada deverá incorporar parâmetros que incentivem a formação de parcerias com o setor extra-acadêmico, contemplando assim a geração de tecnologia e de recursos humanos qualificados voltados para os setores empresariais, de serviços e das esferas governamentais;
- **novos critérios de avaliação, só deverão ser utilizados, se divulgados imediatamente após a conclusão da avaliação anterior.**

Dessa forma, o reiterado descumprimento pela CAPES desta regra básica delimitada no seu próprio Plano Nacional viola evidentemente a legalidade.

É importante destacar que **não se questiona a discricionariedade administrativa da CAPES** de estabelecer a direção e parâmetros de avaliação da Pós-graduação no Brasil ou de proceder à sua atualização quando for necessário. O que se visa na presente ação é tão somente o cumprimento de diretrizes basilares da Administração Pública, como a legalidade e a segurança jurídica, assegurando que os PPGs e seus docentes tenham **o conhecimento a priori de todos os parâmetros pelos quais serão avaliados.**

Assim, ante a flagrante ilegalidade, a situação reclama a atuação do poder judiciário para que a CAPES cesse sua política ilícita de publicação dos critérios de avaliação e das notas de corte ao final do prazo de avaliação dos Programas de Pós-Graduação.

II.2.3. Violação ao Princípio da Publicidade e Transparência na Administração Pública

E não é só. Para além da violação da legalidade e da segurança jurídica, a CAPES, por se tratar de autarquia federal e, nesse sentido, integrante da Administração Pública Indireta da União, também deve se pautar pelos princípios que regem a Administração, dispostos principalmente no art. 37, *caput*, da CRFB/88:

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



Como se depreende do referido dispositivo, a própria Constituição Cidadã de 1988 norteia o funcionamento da Administração Pública com base na *publicidade* de seus atos, que, no caso concreto, é frontalmente violada no momento que a requerida não apresenta os critérios de avaliação antes do período a ser avaliado. Na lição de Marçal Filho²⁶:

O princípio da publicidade significa vedação a atividades ou atos sigilosos (ressalvadas as hipóteses em que o sigilo seja indispensável, como é evidente). **O exercício do poder deve ser acessível ao conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão afetados pelo ato decisório.** A publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação da lisura dos atos praticados

Ademais, também é o entendimento de José Afonso da Silva²⁷:

Enfim a 'publicidade, como princípio da administração pública (diz Helly Lopes Meirelles), abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também propiciarão de conhecimento da conduta interna de seus agentes. **Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.** Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

Aliás, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 9.784 de 1999 também dispõe que os procedimentos no âmbito da Administração Pública Federal serão assim regidos:

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. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - **atuação conforme a lei e o Direito**; (...)

V - **divulgação oficial dos atos administrativos**, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão**;

VIII - **observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados**;

IX - **adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados**;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; (...)

²⁶ MARÇAL FILHO, Justen. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. MARÇAL FILHO, 2005, p. 14-15

²⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 669-670.



O que se verifica, portanto, é que existe um mandamento legal e constitucional para que os entendimentos da Administração, bem como seus atos e decisões, sejam públicos para permitir aos administrados uma melhor **confiabilidade e previsibilidade**. Assim é que compreende Hely Lopes Meirelles, quando afirma que o princípio da publicidade "*como princípio da administração pública abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes*"²⁸.

Nesse sentido, a publicidade é requisito de validade para qualquer ato administrativo, como nos ensina Martins Júnior:

"A publicidade é formalidade essencial, prévia ou posterior, ora como fator de eficácia subordinando o conhecimento e os efeitos jurídicos do ato administrativo perante o administrado ou terceiros por meio da necessidade de exteriorização de seu conteúdo (publicação, comunicação, intimação), ora elemento integrante do ciclo de produção (ou processo de formação) do ato administrativo para sua conformidade ao direito positivo."²⁹

Ao não divulgar previamente os parâmetros de avaliação dos Programas de Pós-Graduação, a CAPES viola o primado constitucional da publicidade, deixando os docentes que são submetidos ao Sistema de Avaliação num limbo de regulamentação, a *contrario sensu* do que reza a melhor técnica legislativa e administrativa.

Nesse sentido, como consequência do princípio da publicidade, a Administração Pública também deve obediência ao princípio da transparência. Como nos explica Martins Júnior:

O princípio democrático articula o princípio da transparência como corolário lógico: o Estado e seus Poderes só são realmente democráticos se visíveis e abertos ao povo forem suas ações e o processo de tomada de decisões.³⁰

Como disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), a Administração deve divulgar informações de interesse público, mesmo sem a solicitação dos administrados:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: **I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;**

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes apud SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 26. ed., rev. e atual. nos termos da Reforma Con. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 670.

²⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 79.

³⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.42



II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

E, no caso concreto, se as informações a serem divulgadas afetam diretamente, inclusive, direitos dos administrados que são submetidos ao Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil, não há que se admitir que os parâmetros de avaliação não sejam previamente conhecidos, sob pena de violação da transparência pública.

Contudo, se não bastasse os problemas da publicação extemporânea e da aplicação retroativa de tais parâmetros, soma-se a eles um outro: a **quantidade significativa de alterações nos critérios de avaliação** de um quadriênio para o outro.

Os Gráficos 3a e 3b apresentam, de maneira clara, o número de alterações de indicadores e pesos introduzidos nos quadriênios de 2013-2016 (em relação ao triênio 2010-2012).

Gráfico 3a – Número de **Alterações de Indicadores** por Coordenação de Área **Realizadas** na Avaliação Quadrienal 2013-2016

Fonte: Ribeiro et al (2020) – (DOC. N. 07)

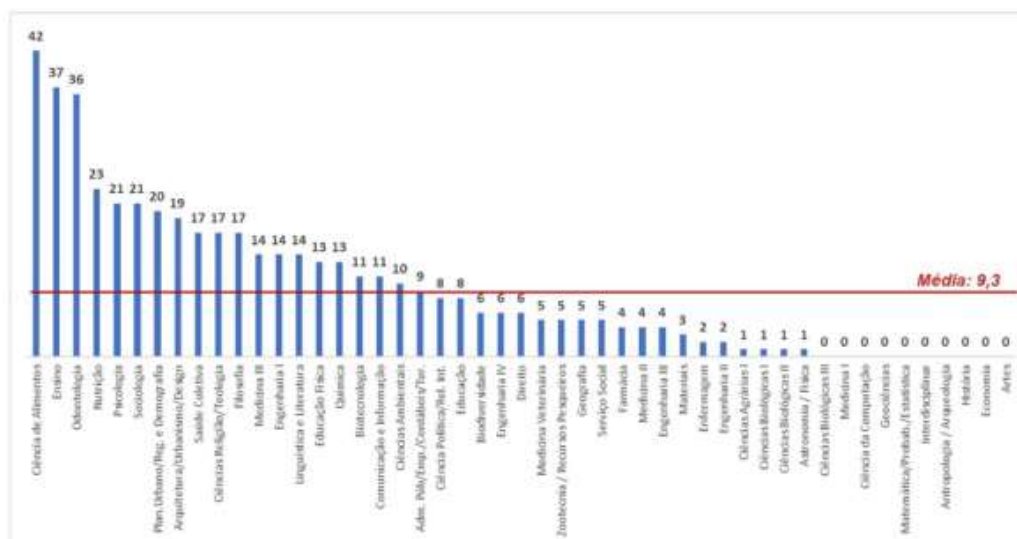
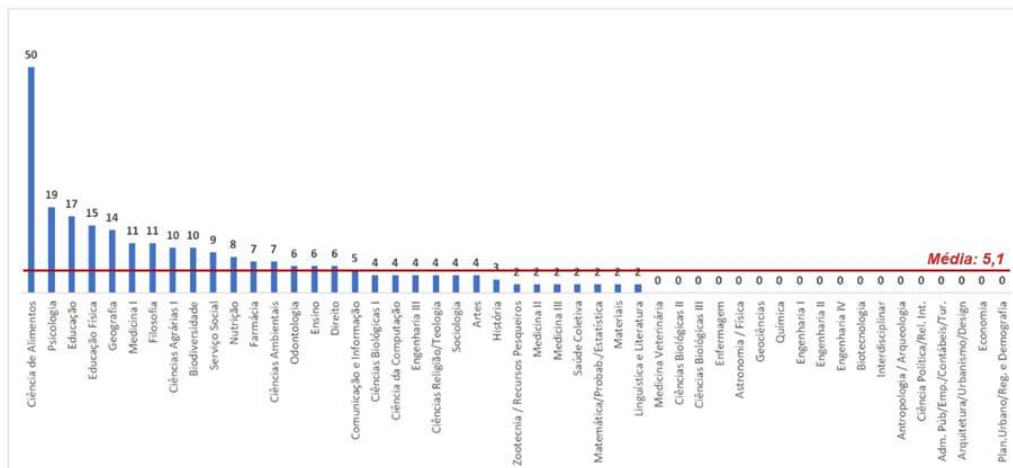


Gráfico 3b – Número de **Alterações de Pesos** por Coordenação de Área **Realizadas** na Avaliação Quadrienal 2013-2016

Fonte: Ribeiro et al (2020) – (DOC. N. 07)



Já os gráficos 4a e 4b, demonstram o nível (alarmante) de **alterações de indicadores e pesos** que as Coordenações de Área da CAPES, novamente, **pretendem implementar e aplicar retroativamente** na avaliação quadrienal de 2017-2020.

Gráfico 4a – Número de **Alterações de Indicadores** por Coordenação de Área **Propostas** para a Avaliação Quadrienal 2017-2020

Fonte: Ribeiro et al (2020) – (DOC. N. 07)

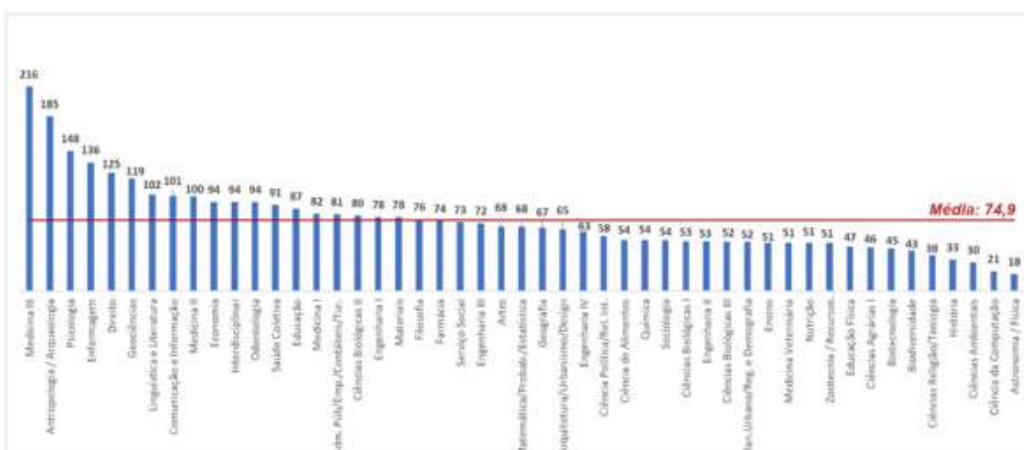
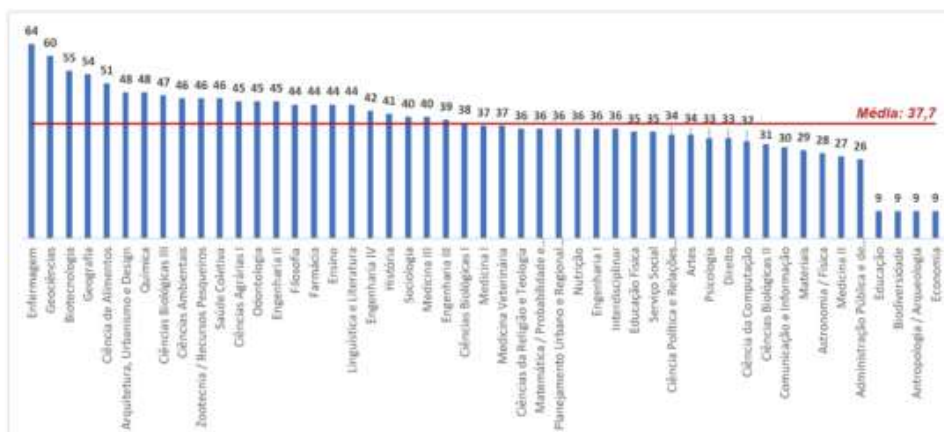


Gráfico 4b – Número de **Alterações de Pesos** por Coordenação de Área **Propostas** para a Avaliação Quadrienal 2017-2020

Fonte: Ribeiro et al (2020) – (DOC. N. 07)



No total, estão sendo propostas **3.672 alterações de indicadores** e **1.849 alterações de pesos**, todas elas divulgadas **extemporaneamente**³¹ pelas CAs da CAPES, as quais têm a intenção de aplicá-las, **retroativamente**, para a avaliação de seus PPGs no quadriênio atual (2017-2020). Com isso verifica-se a **completa falta de transparência e de segurança jurídica do atual Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação**, o qual impede que os docentes, representados nessa ação civil pública, possam calcar seus planejamentos, suas tomadas de decisões e ações com um mínimo de previsibilidade e de conhecimento de causa.

Ante o exposto, é forçoso concluir pela ilegalidade da publicação dos parâmetros de avaliação de forma extemporânea, por violar também princípio fundamental da atuação administrativa: a publicidade (art. 37, *caput*, CRFB/88 c/c art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999) e a transparência pública (art. 3º da Lei Federal nº 12.527/2011)

II.2.4. Violação à Autonomia Universitária

Por outro lado, cumpre ressaltar que as ações da CAPES se revestem de verdadeira violação à Autonomia Universitária.

³¹ Como demonstra o Gráfico 1b (p.22), 22% das CAs publicaram as Fichas de Avaliação no 3º ano do quadriênio e a maioria (78%) só o fez no último ano (2020).



Isso porque, ao apenas divulgar os critérios de avaliação dos Programas de Pós-graduação das Universidades apenas ao final do período avaliatório impede que as Universidades se planejem e programem de acordo com sua autonomia e liberdade.

Isso não quer dizer, cumpre ressaltar, que a CAPES não poderia cumprir o papel de avaliação dos Programas de Pós-Graduação existentes no país. O que não pode ocorrer, contudo, são as Universidades serem obrigadas a adivinhar quais os critérios que poderão ou não manter os seus programas funcionando. Ao invés de aferir qualidade, a avaliação da CAPES acaba por engessar as possibilidades de autodeterminação dos Programas, já que não possuem regras claras e objetivas como balizadoras da sua produção.

O direito à educação e a proteção a autonomia universitária estão presentes enquanto dever do Estado e direito de todos. Isso porque, como explica o Min. Gilmar Mendes,

No Brasil, em razão do histórico descaso do Estado no que diz respeito ao oferecimento de uma rede educacional extensa e de qualidade, ocorreu a marginalização de amplos setores da sociedade, prejudicando, inclusive a concretização de outros direitos fundamentais. Não por acaso, o próprio texto constitucional, em seu art. 205, preceitua que a educação deve ser promovida "visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, se preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho"³².

E, ainda,

Nesse ponto, é interessante ressaltar o papel desempenhado por uma educação de qualidade na completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, principalmente no que se refere aos instrumentos de participação direta, como o referendo e o plebiscito. Isto porque as falhas na formação intelectual da população inibem sua participação no processo político e impedem o aprofundamento da democracia³³.

Foi pensando nisso que o legislador brasileiro editou garantias ao funcionamento das universidades, principalmente no que diz respeito à sua autonomia, consoante dispõe o art. 207 da CRFB/88:

Art. 207. **As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial**, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Por outro lado, estabelece o art. 206:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

³² MENDES, Gilmar ferreira, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva. 8ª Edição, 2013. P. 654.

³³ Idem.



II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

V- valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

Embora a CAPES possa funcionar como uma garantia do padrão de qualidade, há uma inversão de valores no seu Sistema Avaliatório. Não há um incentivo à produção, mas sim uma punição que apenas é decidida após o período avaliativo, o que abre portas para a prática de desvio de finalidade.

Ora, ter **regras do jogo previamente definidas**, além de garantir a lisura do sistema avaliatório, também permite que as Universidades e seus Programas de Pós-Graduação **planejem suas ações** a fim de alcançar as metas da CAPES e galgar melhores notas ao final da avaliação. Conhecimento é poder.

Por outro lado, se os critérios avaliatórios não são previamente definidos, as Universidades e seus Programas de Pós-Graduação não conseguem direcionar ações e projetos de incentivo ou até mesmo correção de métodos e produções adotados por cada Curso, impedindo que mais programas se mantenham bem avaliados ou passem a galgar melhores notas.

Ademais, seus esforços, por maiores que sejam, podem ser em vão. A alteração das notas de corte após o final do período de avaliação deturpa o conceito de qualidade, ao mascarar a qualidade real dos PPGs devido ao ranqueamento realizado. Como exemplo, na avaliação quadrienal de 2013-2016, 33% dos PPGs em Engenharia de Produção poderiam ter subido ou mantido as suas notas (ou seja, mantido ou subido a sua "qualidade" na avaliação da CAPES, caso as notas de corte não tivessem sido alteradas "para cima" (Figura 2) somente ao final do quadriênio avaliativo.



Figura 2 – Impacto do Ranqueamento nos PPGs Acadêmicos de Engenharia de Produção
– Quadriênio 2013-2016

Fonte: Ribeiro (2018) – (DOC. N. 25)

Situação	PPGs Engenharia de Produção						Nº.	%
	Nota 2	Nota 3	Nota 4	Nota 5	Nota 6	Nota 7		
Caso 1: PPGs que subiram de nota			UFSM UNIMEP	PUC/PR UNESP/B.		UFPE UFRGS	6	20%
Caso 2: PPGs que mantiveram a nota mas poderiam ter subido		UFRN UFSCAR-So UNISC	UFMG UFSCAR* CEFET/RJ*	PUC-RIO*			7	23%
Caso 3: PPGs que diminuíram a nota mas poderiam ter mantido	UCAM UFPB/J.P.		UFRJ				3	10%
Caso 4: PPGs não afetados	UENF	PUC-GOIÁS UFPR	UFF UNIFEI UNINOVE UNISINOS USP UTFPR(PO)	UFBA UFSC UNIP USP/SC		UFRJ (P.Energ.)	14	47%
Impacto EP							10	33%

Para se ter uma noção do nível de alteração que chega a ser realizado em algumas notas de corte, a Figura 3 mostra o percentual de variação (do triênio 2010-2012 para o quadriênio 2013-2016) em um indicador relevante da Coordenação de Área das Engenharias III: o Percentual de Docentes com Publicação em Revistas A1, A2 e B1 – do triênio 2010-2012 para o quadriênio 2013-2016. Se tomarmos a nota de corte do conceito MB, verifica-se que, se 40% os docentes tivessem as publicações solicitadas no triênio 2010-2012 (Conceito “Bom”) e tivessem feito um esforço significativo para aumentar esse percentual para 60% no quadriênio seguinte, eles não iriam atingir o conceito “Muito Bom” esperado e, inclusive, cairiam o seu conceito de “Bom” para “Regular”. Isso porque a alteração das notas de corte dos conceitos “Bom” e “Muito Bom”, respectivamente, de 50% para 85% (70% “para cima”) e de 40% para 70% (75% “para cima”), realizadas no ano seguinte ao quadriênio avaliado, fariam com que tal esforço fosse insuficiente para melhorar ou mesmo manter a “qualidade” medida pelos novos critérios do sistema de avaliação.



Figura 3 – Variação das Notas de Corte de um Indicador entre Períodos de Avaliação
Fonte: Ribeiro (2018) – (DOC. N. 25)



Assim, a publicação extemporânea dos critérios avaliativos da CAPES, ou seja, no último ano do quadriênio ou até mesmo no ano seguinte, também implica na flagrante violação ao primado da autonomia universitária (art. 207 da CRFB/88), corolário da garantia da gestão democrática do ensino público e do padrão de qualidade (art. 206, VI e VII, da CRFB/88), ao impedir que os PPGs tenham um mínimo de conhecimento de como serão avaliados e, conseqüentemente, de como podem agir de maneira autônoma e proativa.

II.2.5. Violação às garantias de uma Educação Superior de Qualidade, Desenvolvimento Regional e Fomento à Educação

Por fim, importante pontuar que o Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação prejudica, ainda mais gravemente, os Programas de Pós-Graduação mais novos e menos consolidados, geralmente localizados nas regiões menos desenvolvidas do país assim como os docentes no início de carreira. Esse problema ocorre, em especial, adoção da prática de “ranqueamento”, agora presente em 100% das Coordenações de Área da CAPES (vide Gráfico 2b).³⁴

³⁴ As explicações que se seguem sobre o funcionamento do “ranqueamento” e de suas conseqüências foram retiradas de Ribeiro et al (2020) (DOC. N. 07) com a anuência dos autores.



A prática do **ranqueamento (publicação das notas de corte ao final do período avaliatório)** vai **contra a ideia de mérito**, caso se entenda como mérito atingir um determinado patamar de qualidade – o qual, a princípio, **todos** possam atingir. Nesse sistema, o critério de sucesso é ser melhor do que os demais PPGs, dado que a definição do que é “qualidade” (as notas de corte que geram os conceitos dos quesitos) é sempre feita *a posteriori*, para fins de criação do próprio *ranking*. Ou seja, é como se, depois de feitas as provas, um professor decidisse quantos que vão receber cada conceito, podendo com isso um discente “tomar bomba” tendo atingido a nota de 80 pontos em 100.

Assim, essa prática exigirá sempre a criação dos “piores” PPGs já que, dada a circularidade dessa metodologia, é lógica e matematicamente impossível que todos os PPGs sejam bem-sucedidos. Nesse sistema, assume-se que a **qualidade** dos PPGs é sempre **relativa**, ou seja, definida por meio da comparação entre os PPGs da mesma Coordenação de Área. Porém, como demonstrado acima, isso gera uma distorção quanto à **qualidade real** dos PPGs: bons programas podem ser “empurrados” para faixas inferiores ou “barrados” de subir devido à metodologia adotada e não porque, necessariamente, eles são ruins ou não se esforçaram (vide Figura 2).

Ademais, como já mencionado, as notas dos PPGs são utilizadas, pela CAPES, como um dos critérios para a distribuição de recursos no quadriênio seguinte (DOCs. N. 10 e 11). No extremo, pode-se até alegar que o sistema vigente é, na prática, um sistema de alocação de recursos transvestido de avaliação, sendo o ranqueamento um meio de priorizar essa alocação de recursos. Nesse sentido, as disposições da Portaria CAPES nº 34, de 30 de maio de 2006, quando estabelecem que:

Art 2º O programa de pós-graduação stricto sensu participante do PROEX deverá: **I – ter obtido conceito 6 ou 7 em duas avaliações consecutivas da CAPES;**
(...)

Art. 13. **A aplicação dos recursos concedidos pela CAPES será realizada pela CG/PROEX, com base no plano de metas acadêmicas, que estabelecerá os valores mensais destinados a cada Programa em bolsa de estudo e em custeio.**

Parágrafo Único – Os Programas de Pós-Graduação stricto sensu vinculados ao PROEX, obedecerão a meta anual mínima de 50% (cinquenta por cento), para utilização em custeio/bolsa.

Fica evidente que a distribuição dos recursos da CAPES é dependente de uma avaliação que, consoante demonstrado, está maculada pela violação a vários preceitos legais e constitucionais. No mesmo sentido, a disposição da Portaria nº 156, de 28 de novembro de 2014:

Art. 4º **O valor de referência para o repasse de recursos financeiros relativos aos PPGs será fixado anualmente em função da disponibilidade orçamentária da CAPES e dos critérios abaixo:**

I - critérios principais:
a) área do conhecimento;

Rua dos Timbiras, nº 138, salas 303/4, Funcionários, Belo Horizonte - MG, CEP: 30.140-060, Telefone: (31) 3347.3577

- 35 -



b) nível de formação (mestrado ou doutorado); e
c) nota dos cursos na avaliação mais recente realizada pela CAPES

(...) § 1º Será concedido um **adicional de recursos à PRPPG** ou órgão equivalente, **proporcional ao montante de recursos correspondentes aos PPGs de cada instituição.**

E o mesmo problema se verifica na definição da quantidade de bolsas a serem concedidas pela CAPES no quadriênio seguinte, a qual é feita, também, com base na nota anterior dos PPGs, como disposto na Portaria nº 76, de 14 de outubro de 2010:

Art. 7º. As definições do número de bolsas obedecerão aos seguintes requisitos:
I - política de apoio prioritário às áreas estratégicas estabelecidas pela CAPES;
II - característica, localização, dimensão e **desempenho do curso**

Entende-se que a escassez de recursos exige a criação de critérios justos para sua distribuição. No entanto, tentar resolver esse problema por meio do “ranqueamento” dos PPGs gera quatro graves problemas. O primeiro é a **distorção da qualidade real** de alguns PPGs, explicada acima. Com a publicação das notas de corte apenas depois de finalizado o período avaliativo, não é possível saber se a classificação dada a certos PPGs – e amplamente divulgada para a comunidade científica e a sociedade – retrata a sua real qualidade ou se essa foi distorcida pelo sistema de avaliação vigente.

O segundo problema é **o desvirtuamento do que deveria ser o objetivo de um sistema de avaliação**: o desenvolvimento sistemático e contínuo de todos os PPGs. Por mais que todos os PPGs se esforcem para melhorar suas notas, a maioria vai sempre “morrer na praia” simplesmente porque a praia vai sempre se “mover” um pouco mais para frente, dada a lógica de alterar as notas de corte “para cima” para a criação do *ranking* e conseqüente limitação de PPGs com notas maiores. Vincular o sistema de avaliação com o sistema de alocação de recursos dessa forma é confundir o problema da escassez de recursos, de um lado, com a possibilidade de abundância de qualidade, do outro.³⁵

Por fim, ao impedir a correta análise da qualidade real dos PPGs, a prática de ranqueamento impede que mais PPGs sejam bem avaliados, negando-lhes acesso a mais recursos e oportunidades e, conseqüentemente, à criação de círculos virtuosos pelos seus

³⁵ Algumas conseqüências sociais e profissionais advindas desse sistema são:

- (i) a criação de um ambiente de extrema competição e falta de cooperação no interior dos PPGs e entre PPGs de diferentes universidades, seus docentes e discentes, gerando um clima desfavorável à troca genuína de ideias, à produção acadêmica de qualidade e à formação acadêmica e ética de discentes;
- (ii) a saída espontânea de docentes qualificados de PPGs pelo entendimento de que mesmo haja um esforço e um aumento na qualidade real da sua produção acadêmica isso não implica em uma melhora da “qualidade” medida pela CAPES (dada a alteração “para cima” da nota de corte ao final do quadriênio);
- (iii) o estabelecimento de uma barreira para a entrada de novos docentes nos PPGs, devido à incerteza do que será exigido ao final do quadriênio e à natural dificuldade de se obter resultados acadêmicos no primeiro quadriênio.



docentes. Essa prática chega a afetar, inclusive, o montante de recursos repassado às universidades. Portaria da CAPES nº 156, de 28 de novembro de 2014, a CAPES informa no seu art. 4º, §1º, que “será concedido um adicional de recursos à PRPPG ou órgão equivalente, proporcional ao montante de recursos correspondentes aos PPGs de cada instituição, que integrará o Plano de Trabalho do respectivo instrumento de repasse”.

Ou seja, tanto o montante de recursos a serem recebidos pelos PPGs como o repasse “adicional de recursos” para as universidades brasileiras às quais eles pertencem dependem de suas notas (DOCs. N. 12 a 14).

Dessa maneira, verifica-se que a adoção do ranqueamento, por limitar o número de PPGs que podem obter melhores notas, acaba por **reforçar, produzir e reproduzir desigualdades históricas e regionais**, deixando de cumprir o seu papel indutor de qualidade (real) e de desenvolvimento **para a pós-graduação de todo o país**. O impacto desse problema pode ser mensurado quando se contata que **todas as 49 CAs da CAPES (100%)** estão propondo a adoção do ranqueamento no Quadriênio 2017-2020 (DOC. N. 09, p. 357).

Porém, o direito à educação e o direito ao desenvolvimento regional caminham lado a lado. Isso porque, como sabido, o ensino superior é ferramenta de transformação, podendo causar impactos substanciais nos espaços menos desenvolvidos do país. Justamente nesse sentido que eu o art. 3º da CRFB/88, estabelece que é objetivo e obrigação da República a redução de desigualdades :

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É sob a diretriz deste mandamento que podemos analisar todo o arcabouço constitucional no que se refere ao direito à educação. Inicia-se com a disposição do art. 6º³⁶ da CRFB/88, onde se garante e se consolida de maneira expressa que esse é um direito fundamental. Em exaustivo detalhamento subsequente, fica definido no art. 205, que a educação é direito de todos e dever do Estado, sustentando que se educação é um direito aos cidadãos, passa a ser, por conseguinte, um dever por parte do Estado garantir o seu acesso equânime:

³⁶ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Em relação ao ensino superior especificamente, o art. 208, V, da CRFB/88, firma que o dever do Estado com a educação superior será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

O art. 211, § 1º, da CRFB/88, lado outro, determina a organização, pela União, do sistema federal de ensino, bem como o financiamento das instituições de ensino públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Percebe-se, portanto, que existe um verdadeiro dever constitucional do Estado garantir uma educação superior de qualidade, sobretudo nas universidades e instituições de ensino públicas federais cuja organização, repisa-se, é de responsabilidade da União. Se a todo direito corresponde um dever, o direito ao ensino superior de qualidade, público e gratuito tem como contrapartida a obrigação constitucional de sua garantia.

O não-cumprimento dessa determinação erguida a ditame constitucional configura violação a regras expressas da CRFB/88, sendo incompatível com seu texto qualquer ato que impossibilite o correto cumprimento do compromisso assumido em outubro de 1988. Assim, atos governamentais que inviabilizem "ensino segundo um padrão de qualidade" nas universidades federais e instituições de ensino públicas federais são diretos ataques à Constituição.

Em âmbito infraconstitucional, ademais, a obrigação também se fundamenta. O art. 55³⁷ da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/1996), estabelece que cabe à União assegurar recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas. O dispositivo legal confirma e reafirma

³⁷ Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas



as obrigações constitucionais expressas pelos já referidos artigos 6º; 205; 206, VII; 208, V e 211, § 1º, todos da CRFB/88, compelindo a União a garantir uma educação de qualidade em suas universidades federais e instituições de ensino superior.

É nesse contexto que a atuação da CAPES se insere. Se a CAPES, como integrante da Administração Indireta da União, tem como missão declarada a certificação da qualidade da Pós-graduação Brasileira, por um lado, e a identificação de assimetrias regionais e de áreas estratégicas do conhecimento no SNPG para orientar ações de indução na criação e expansão de programas de pós-graduação no território nacional, por outro, é inadmissível que esteja contribuindo justamente para essas assimetrias regionais que visa diminuir.

Ademais, como visto, consta inclusive do próprio **Plano Nacional da Educação da CAPES** que os critérios de avaliação devem ser firmados de modo a diminuir as desigualdades, afirmando que "*a avaliação dos programas, assegurados os critérios de excelência poderá utilizar indicadores que contemplem a redução das assimetrias*" (DOC. N. 13, p. 295)

Nesse sentido, se a CAPES está penalizando Programas de Pós-Graduação pela distorção da sua qualidade real (e conseqüente diminuição de recursos) em espaços que não possuem acesso aos níveis mais altos de educação, cumpre concluir que está em direto confronto com as disposições constitucionais adequadas (arts. 3º; 6º; 205; 206, VII; 208, V e 211, §1º, todos da CRFB/88), sendo forçoso concluir pela ilegalidade da publicação dos parâmetros de avaliação apenas ao final do período de avaliação também quanto a esse ponto.

III- DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

Consoante demonstrado, estão presentes os requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência, nos termos do artigo 300, *caput* e § 3º, da Lei Federal nº 13.105/2015³⁸.

Está presente o requisito da **probabilidade do direito**, já que os atos perpetrados pela requerida violam literais dispositivos legais e constitucionais, hipótese que autoriza valer da presente ação, pleiteando a tutela de urgência.

³⁸ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. (...)§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.



Isso porque, consoante demonstrado, ao estabelecer os "critérios de avaliação", os "tipos de produção/estratos" e as "notas de corte" após iniciado o período avaliativo, a CAPES impõe severas consequências para os programas de pós-graduação e os seus professores vinculados, violando princípios e garantias da **irretroatividade das normas** e da **segurança jurídica** (arts. 6 e 24 da LINDB; art. 2º, XIII da Lei Federal nº 9.784/1999 e art. 5º, XXXVI da CRFB/88), da **publicidade** (art. 37, *caput*, CRFB/88 c/c art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999), da **transparência pública** (art. 3º da Lei Federal nº 12.527/2011), da **autonomia universitária** (art. 207 da CRFB/88) e de uma **educação superior de qualidade**, do **desenvolvimento regional** e do **fomento à educação** (arts. 3º; 6º; 205; 206, VII; 208, V e 211, §1º, todos da CRFB/88).

A prestação jurisdicional é medida de justiça e de direito para que os professores universitários não sejam submetidos a este vazio jurídico durante o período que estão sendo avaliados, o que é incompatível com o regramento constitucional de transparência, publicidade, segurança jurídica e irretroatividade dos atos na administração, bem como a autonomia universitária.

Se torna evidente, portanto, ante toda a digressão fático-jurídica alhures, que a divulgação dos parâmetros avaliativos somente após o início do período avaliativo viola profundamente o ordenamento jurídico, posto que ataca diretamente princípios basilares da Constituição brasileira, razão pela qual essa lesão ao direito deve ser coibida pelo Judiciário.

Por outro lado, e com bastante ênfase, **não é o objetivo do requerente interferir nos critérios ou indicadores que a CAPES tem autonomia para estabelecer.** O mérito da presente ação não busca discutir o mérito dos "critérios de avaliação", dos "tipos de produção/estratos" e das "notas de corte" utilizados, ou como a agência deve identificar os quesitos que são mais importantes para o fomento da pesquisa no país. **O que o requerente busca é tão somente que esses parâmetros livremente definidos pela CAPES sejam previamente conhecidos pelos docentes e pelos PPGs, de modo a permitir o correto planejamento** de suas ações e carreiras.

Se deferida a medida de urgência, ora requerida, os docentes terão a simples garantia de não serem impactados pelas **5.521 alterações de indicadores e pesos propostas extemporaneamente (2019 e 2020) pela CAPES para o quadriênio que se encerra em dezembro (2017-2020)** e nem pelas **alterações de notas de corte a serem divulgadas em 2021**, quando cada uma das 49 CAs publicarem o respectivo "Relatório de Avaliação Quadriênio" desse período. Adicionalmente, eles poderão se



planejar adequadamente nos quadriênios vindouros sem serem surpreendidos com as mudanças nas “regras do jogo” no fim dos períodos avaliativos.

O **perigo na demora** da prestação jurisdicional, lado outro, decorre do fato de os parâmetros de avaliação para o quadriênio de 2017-2020, que se encerra em dezembro deste ano, estarem sendo divulgados apenas nesse último exercício, como demonstrado, mas irão balizar a avaliação dos Programas de Pós-Graduação do referido quadriênio. (DOC. N. 15 E 16)

Cumprе ressaltar que a própria CAPES explicita suas práticas ilegais, tornando evidente que os professores serão avaliados retroativamente com critérios alterados no “apagar das luzes” do quadriênio. Em documento publicado em **setembro de 2020**, a CAPES informa que:

“Este documento busca fazer uma sistematização dos elementos que serão utilizados na Avaliação Quadrienal 2017-2020 (...)

A Diretoria de Avaliação da CAPES (DAV) iniciou **em 2018** ações para o **aprimoramento dos instrumentos da avaliação**, tendo como motivação principal aumentar o foco na qualidade da formação de doutores e mestres e na excelência da pós-graduação brasileira. (...)

Estes aprimoramentos vêm sendo discutidos no âmbito dos Colégios e do CTC-ES e, **à medida que vão sendo aprovados, são divulgados para toda a comunidade**, seja por meio das apresentações presenciais da Diretoria de Avaliação, na abertura de todas as reuniões de colégios, bem como por meio de Ofícios encaminhados às áreas de avaliação” (grifos nosso).³⁹(DOC. N. 26, p. 3).

Isso significa que existe a certeza de que a agência pretende reiterar suas práticas ilegais – e de modo ainda mais grave. Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós Graduação na última década demonstra que, para o quadriênio atual a CAPES está **propondo 7,8 vezes mais alterações de indicadores e pesos** (num total de **5.521**) comparado com as alterações extemporâneas **já realizadas** entre o triênio 2010-2012 o quadriênio 2013-2016 (num total de **708**). A prática de **alteração de notas de corte a posteriori** (“ranqueamento”) também tem a possibilidade de **aumentar em 163%**, passando de 30 CAs (61%) que **adotaram** essa prática na quadrienal de 2013-2017 para 49 CAs (100%) que **pretendem adotá-la** para o quadriênio atual (2017-2020).

Como demonstram as Figuras 6a e 6b, as **alterações no Sistema de Avaliação da Pós-graduação**, de modo **extemporâneo e retroativo**, é uma **prática continuada da CAPES**. No quadriênio passado ela impactou a Avaliação Quadrienal de 3.100 PPGs

³⁹ Fonte: CAPES (2020). “Orientações sobre o processo avaliativo CAPES Ciclo 2017-2020”. (DOC. XX, p. 3), disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/copy_of_ORIENTAES_PROCESSO_AVALIATIVO_INFORMATIVO_1.pdf (acessado em 22/11/2020).



(81%) e, agora ameaça impactar 3.594 (100%) dos PPGs e, portanto, a carreira acadêmica e progressões funcional e financeira de todos os docentes ora representados.

Figura 6a: Número de Programas de Pós-graduação (PPGs) **Impactados** por Tipo de Alteração Retroativa na Avaliação Quadrienal 2013-2016



Figura 6b: Número de Programas de Pós-graduação (PPGs) que **Podem ser Impactados** por Tipo de Alteração Retroativa na Avaliação Quadrienal 2017-2020



Tal fato, com o devido respeito, reclama pronto desate, sob pena de o prejuízo experimentado pelos docentes ora representados persistir no tempo, com grave e irreparável prejuízo a sua vida funcional, já que o quadriênio de avaliação está prestes a se encerrar e os professores poderão sofrer sérios prejuízos financeiros e funcionais.

Requer-se, destarte, a título de tutela de urgência, de natureza antecipada, nos exatos termos do art. 300 e ss. do CPC, de modo a evitar maiores prejuízos de difícil reparação, **que a requerida utilize os "critérios de avaliação", os "tipos de produção/estratos" e as "notas de corte" estabelecidos no quadriênio 2013-2016 para o quadriênio 2017-2020, já previamente conhecidos por todos os PPGs.**

Ainda, considerando que o próprio Plano Nacional da Educação da CAPES estabelece que os **"novos critérios de avaliação, só deverão ser utilizados, se divulgados imediatamente após a avaliação anterior"**, que se determine, liminarmente, que **a CAPES publique os referidos parâmetros para o próximo quadriênio, que já se inicia em janeiro de 2021 e para os seguintes, sempre até o final de março do primeiro ano do período avaliatório.**

IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:



IV.1. LIMINARMENTE, que seja deferida a **TUTELA DE URGÊNCIA** para determinar que a requerida:

a) na avaliação quadrienal de 2017-2020, utilize, sem qualquer tipo de alteração, os "critérios de avaliação", os "tipos de produção/estratos" e as "notas de corte" estabelecidos no quadriênio 2013-2016, já conhecidos por todos os PPGs;

b) para o próximo quadriênio, que se inicia em janeiro de 2021, e seguintes, publique os "critérios de avaliação", os "tipos de produção/estratos" e as "notas de corte" – ou quaisquer outros elementos de avaliação da pós-graduação que venham a substituí-los – até o final de março do primeiro ano do período avaliatório;

c) que seja arbitrada multa diária em caso de descumprimento da medida liminar;

IV.2. a **citacão** da requerida para, querendo, apresentar resposta à presente ação, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria fática;

IV.3. a **produção de todos os meios de prova** admitidos em direito;

IV.4 – NO MÉRITO, confirmando a antecipação de tutela porventura deferida, que seja **conhecida a ação** e **julgados procedentes os pedidos** para declarar a ilegalidade da publicação pela CAPES, *a posteriori*, dos elementos que são utilizados para a Avaliação dos Programas de Pós-graduação (PPGs), violando princípios e garantias da irretroatividade das normas, da segurança jurídica, da publicidade, da transparência pública e da autonomia universitária, e, por conseguinte, **determinar:**

a) que a CAPES utilize os "critérios de avaliação", dos "tipos de produção/estratos" e das "notas de corte" estabelecidos(as) no quadriênio 2013-2016 para o quadriênio 2017-2020, sem qualquer tipo de alteração extemporânea;

b) que todos os elementos que serão utilizados para avaliar os Programas de Pós-graduação (atualmente os "critérios de avaliação", os "tipos de produção/estratos" e as "notas de corte"), sejam sempre definidos(as) e divulgados, no mais tardar, no mês de março do primeiro ano do período de avaliação;

c) que a CAPES seja proibida de alterar quaisquer parâmetros de Avaliação da Pós-graduação (PPGs), após a sua publicação, devendo eventuais modificações serem implementadas, se assim o decidir, para os períodos de avaliação futuros;



d) condenar a requerida em **custas processuais e honorários advocatícios** a serem arbitrados em nos termos do artigo 82, §2º⁴⁰, artigo 85, *caput* e § 2º⁴¹, do CPC;

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Termos em que, pede deferimento.

Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2020.

SARAH CAMPOS
OAB/MG 128.257

LUÍSA SANTOS PAULO
OAB/MG 196.542

⁴⁰ Art. 82. [...] § 2º A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou.

⁴¹ Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. [...] § 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos: / I - o grau de zelo do profissional; / II - o lugar de prestação do serviço; / III - a natureza e a importância da causa; / IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.



DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM A PETIÇÃO INICIAL

- DOC. 01** – Procuração;
- DOC. 02** - Estatuto Social;
- DOC. 03** – Termo de Posse da Diretoria;
- DOC. 04** – Registro Sindical;
- DOC. 05** – Lista de filiados do APUBH;
- DOC. 06** - Plano Nacional da Educação da CAPES;
- DOC. 07** – Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 - Relatório de Pesquisa Consolidado
- DOC. 08 – Anexo A da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 09 – Anexo B da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 10 – Anexo C da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 11 – Anexo D da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 12 – Anexo E da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 13 – Anexo F da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 14 – Anexo G da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 15 – Anexo H da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)



- DOC. 16 – Anexo I da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 17 – Anexo J da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 18 – Anexo K da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 19 – Anexo L da “Análise do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação no Brasil: 2010-2020 – Relatório de Pesquisa Consolidado” (DOC. 07)
- DOC. 20 – Portaria CAPES nº 34/2006
- DOC. 21 – Portaria CAPES nº 156/2014
- DOC. 22 – Portaria CAPES nº 227/2017
- DOC. 23 – Portaria CAPES nº 182/2018
- DOC. 23. Plano Nacional de Pós Graduação, Volume I
- DOC. 24. Plano Nacional de Pós Graduação, Volume II
- DOC. 25. Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação e a Experiência do PPGEU-UFMG – ENPPEPRO 2018 – Prof. Rodrigo Ribeiro
- DOC. 26. Informativo da CAPES nº 1: Orientações sobre o processo avaliativo CAPES Ciclo 2017-2020
- DOC. 27. Informativo da CAPES nº 2: Processo de Classificação da Produção e Destaques
- DOC. 28. Metodologia para distribuição recursos de custeio PPGs

