

REVISTA

DIREITO, INOVAÇÃO E REGULACÕES

I. DOUTRINA NACIONAL

4

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO À LUZ
DO DIREITO NORTE-AMERICANO: A AVALIAÇÃO DE
PERIÓDICOS PELA CAPES**

**BRAZILIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE
LIGHT OF NORTH AMERICAN LAW: THE REVIEW OF
JOURNALS BY CAPES**

Ticiane Lorena Natale¹

Ricardo Felício Scaff²

Flávia Treiger Grupenmacher³

1 Ticiane Lorena Natale. Mestra e doutoranda em Direito do Trabalho na USP. Servidora pública estadual, Editora Científica da Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (RJESMPSP). ticianenatale@gmail.com

2 Ricardo Felício Scaff. Mestre em Direito Público pela FGV-SP e mestrando em Direito Processual Civil na USP. Juiz de direito titular da 1a. Vara Cível de Guarulhos. rscaff@tjsp.jus.br

3 Flávia Treiger Grupenmacher. Mestranda em Direito Financeiro na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pós-graduanda no Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Advogada no Escritório Arruda Alvim, Aragão, Lins e Sato. flavia@aalvim.com.br

RESUMO

O presente trabalho busca refletir acerca da prática do processo administrativo brasileiro, considerando as contribuições da doutrina, inclusive acerca do processo administrativo norte-americano. Parte-se do ponto de reflexão, principalmente, acerca da participação pública nos procedimentos administrativos e como isso afeta ou não a sua efetividade. Para tal, utiliza-se como exemplo o caso da avaliação de periódicos científicos pela CAPES, demonstrando que o procedimento administrativo não se restringe apenas à uma tomada de decisões administrativas de forma racional, senão também como meio de participação popular e maior transparência, contribuindo diretamente com o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Processo Administrativo Democrático; Avaliação de Periódicos; CAPES.

ABSTRACT

This research deals with the Brazilian administrative procedure practice, considering the contributions of the doctrine, including about the North American administrative procedure. It starts from the point of reflection, mainly, about public participation in administrative procedures and how this affects or not their effectiveness. To this end, it uses as example the case of the scientific journal review by CAPES, which demonstrates that the administrative procedure is not restricted to making administrative decisions in a rational way, but also as an instrument of popular participation and greater transparency, contributing directly to the Democratic State based on the rule of law.

Keywords: Democratic Administrative Procedure; scientific journals review; CAPES.

INTRODUÇÃO

O presente artigo problematiza o processo administrativo brasileiro, abordando a influência recebida do direito norte-americano especialmente no que tange à participação pública, sob o recorte da avaliação de periódicos científicos em Direito pela CAPES. Nosso objetivo é, com isso, contribuir para a visão de que o processo administrativo não é apenas uma forma de tornar as decisões administrativas mais racionais e objetivas, bem como organizadas de um modo padronizado, mas especialmente, uma fundamental ferramenta de transparência e de participação popular. É dizer, trata-se de ferramenta fundamental para a democracia.

Como objetivos específicos, em detalhe, pretende-se abordar a conformação do processo administrativo no Brasil e seu recente desenvolvimento; apresentar os ensinamentos do processo administrativo nos EUA com vistas ao aumento de transparência e participação popular; e apresentar a atual discussão sobre a avaliação de periódicos pelo principal órgão de avaliação da pós-graduação brasileiro, a CAPES.

Tal pesquisa se justifica pelo fato de que o processo administrativo é fundamental para a concretização dos direitos sociais, sendo a partir dele que muitas decisões, como a implementação de políticas públicas, são tomadas. Assim, é imperativo perscrutar em detalhes sua gênese e conformação legal, bem como refletir se a prática das autoridades brasileiras tem feito jus à natureza fundamentalmente democrática do processo administrativo, por meio do estudo de um caso concreto.

Este, muito embora seja bem delimitado – a avaliação de periódicos jurídicos dos programas de pós-graduação –, é um caso de impacto nacional, afetando, no mínimo, a produção científica na área do direito de pesquisadores e operadores do direito em todo o território brasileiro.

Para entender a conformação do processo administrativo no Brasil e suas características fundamentais, é preciso voltar à sua gênese, para o qual o direito norte-americano é pioneiro mundialmente e foi um importante modelo para o nosso. Assim, inicialmente, será trazido uma breve conceituação acerca do instituto nos Estados Unidos e apresentadas suas eventuais contribuições ao direito administrativo brasileiro, nesta seara.

Em seguida, será abordada a normatização do processo administrativo no Brasil e a legislação pertinente na atualidade. Munidos da compreensão sobre o enquadramento legal, finalmente será possível avançar sobre a realidade brasileira a partir de um pequeno recorte – sem pretender exauri-lo e, mais ainda, colocá-lo como ilustração maior da nossa situação, senão

meramente como contexto de exemplo para a reflexão acerca de problemas e/ou soluções que são de fato praticadas no Brasil atual –; qual seja, o recorte da avaliação de periódicos científicos na área do direito realizada nacionalmente pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –, que confere qualificação a eles, estratificação conhecida como Qualis, e, mais ainda, serve de parâmetro para a avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* (cursos de mestrado e doutorado).

Assim, será abordado como a CAPES tem conduzido esse processo recentemente, o qual, inclusive, encontra-se paralisado em virtude da judicialização de demanda do Ministério Público Federal que pugna por mais transparência e segurança jurídica para a comunidade científica e acadêmica.

Como se nota pelo ora exposto, neste artigo, far-se-á estudo de caso e pesquisa bibliográfica, para enquadramento do problema e, mais ainda, embasamento das reflexões aqui expostas.

2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO NOS EUA

2.1 Os ensinamentos do processo administrativo dos EUA

O processo administrativo brasileiro, procedimento com vistas à tomada de uma decisão por uma autoridade administrativa específicas¹, recebeu influência do direito norte-americano como nos ensina Perez². Inclusive, a organização da Justiça Federal, quando da proclamação de nossa República, tinha o direito norte-americano como uma de suas fontes, o que estava disposto no Decreto n. 848 de 11 de outubro de 1890³:

Art. 386. Constituirão legislação subsidiária em casos omissos as antigas leis do processo criminal, civil e commercial, não sendo contrarias ás disposições e espirito do presente decreto.

Os estatutos dos povos cultos e especialmente os que regem as relações jurídicas na Republica dos Estados Unidos da America do Norte, os casos de common law e equity, serão tambem subsidiarios da jurisprudencia e processo federal. (grifo nosso).

No entanto, o processo administrativo estadunidense, em específico, tornou-se uma inspiração para práticas e institutos que foram sendo desenvolvidos no Brasil, não só por essa

¹ PEREZ, Marcos Augusto. *Processo administrativo e globalização: um diálogo entre os direitos brasileiro e norte-americano*. [No prelo].

² Ibidem.

³ BRASIL. *Decreto n° 848, de 11 de outubro de 1890*. Organiza a Justiça Federal. Rio de Janeiro: Governo Provisorio, 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848impressao.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

antiga influência; também porque o *Administrative Procedure Act*, o APA, promulgado em 1946 nos Estados Unidos para regular as agências federais (autônomas ou não) que se proliferaram especialmente no período da política de *New Deal* (1933-1937), tornou-se um paradigma em todo o mundo como um conjunto eficiente de normas para prevenir a arbitrariedade dessas poderosas agências, o que violaria direitos individuais. De fato, a Suprema Corte do país apresentava, já em 1950, tal preocupação:

*Multiplication of federal administrative agencies and expansion of their functions to include adjudications which have serious impact on private rights has been one of the dramatic legal developments of the past half-century. (...) The conviction developed, particularly within the legal profession, that this power was not sufficiently safeguarded and sometimes was put to arbitrary and biased use.*⁴

Vê-se uma inspiração eminentemente liberal no surgimento da APA. Desse modo, o estudo do processo administrativo norte-americano pode também contribuir para o desenvolvimento do nosso com vistas à maior proteção dos direitos dos cidadãos; e isso se dá especialmente no que tange ao processo normativo, já que o processo de litigância judicial possui maior distância perante a nossa realidade de Civil Law, dado o sistema de Common Law adotado pelos EUA.

Note-se que é no período de avanço do neoliberalismo⁵, em que se busca racionalização e redução da máquina estatal (com o Estado ficando mais restrito à atividade de controle, como no caso das agências brasileiras) e, nessa toada, de redução de barreiras normativas entre os países para o desenvolvimento do mercado global, que a OCDE tem incentivado a processualização das atividades estatais⁶, adotado também pelo Brasil. Basicamente, colocam-se na ordem do dia a uniformidade, a previsibilidade e a segurança jurídica para as trocas mercantis dentro e além-fronteiras.

No entanto, paradoxalmente, é no mesmo período em que o Brasil constrói sua Constituição dirigente, com um plano de transformação social⁷ e, por isso, vamos destacar a transparência e a participação popular do processo administrativo norte-americano, dois elementos fundamentais para a democracia e a concretização não só dos direitos individuais, mas também dos sociais.

⁴ASHCRAFT, Alicia R.; BARR, Jeffrey R. The Importance of the Administrative Procedure Act and the Hidden Dangers of Exemption. *Nevada Lawyer Magazine*, Sacramento, may 2021, p. 20-22. Disponível em: <https://www.armstrongteasdale.com/thought-leadership/the-importance-of-the-administrative-procedure-act-and-the-hidden-dangers-of-exemption/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

⁵HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 22. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

⁶PEREZ, op. cit.

⁷BERCOVICI, Gilberto. *Estado Intervencionista e constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009.

Nesse sentido, como nos ensina Souza⁸, especialmente após o surgimento de diversas agências reguladoras no Brasil, torna-se extremamente útil o estudo desse experiente país em “participação popular na atividade de regulação estatal”.

2.2 A configuração do processo normativo administrativo nos EUA

Como supracitado, os EUA possuem um instrumento normativo específico para o processo administrativo, o *Administrative Procedure Act*⁹. Em resumo, ela tem por objetivos produzir decisões razoáveis (com atenção ao custo-benefício), que não configurem desvio de poder, que sejam discutidas, para que enfim sejam proferidas por autoridades imparciais. Desse modo, o APA coíbe o abuso de poder e produz decisões mais afinadas com os interessados e suas necessidades, tornando-as mais eficazes.

O APA se divide na previsão de procedimentos de: i) *rulemaking*, produção de atos normativos pela Administração (*agencies*), o qual, como dissemos, é de nosso interesse; ii) *adjudication*, processo de formação de atos concretos (comandos (*orders*), não normas)¹⁰, a qual, pela sua especificidade, não será abordada por nós.

O procedimento a ser aplicado pelo *rulemaking* (processo normativo), por sua vez, dependerá da natureza da norma a ser criada pela administração pública, o que muitas vezes é bastante controverso¹¹. Se for uma *legislative rule*, será fundamental a aplicação do *notice-and-comment process*; se for uma norma de qualquer outra natureza, como uma *interpretive rule*, não será necessário esse tipo de publicização e participação popular.

No caso das *legislative rules*, assim, o procedimento poderia ser formal (quando exigência de lei específica, a qual dava muitos direitos de intervenção de interessados) ou informal (aplicável em todos os outros casos, sendo mais célere e menos participativo).

O formal *rulemaking* é regulado pelos artigos 556 e 557 e o informal *rulemaking* pelo artigo 553 do APA. Mas, mais recentemente, tem-se basicamente a adoção dos processos normativos híbridos (*hybrid rulemaking*) para a grande maioria dos casos. Estes são uma

⁸SOUZA, Rodrigo Pagani de. Participação pública nos processos decisórios das agências reguladoras: reflexões sobre o Direito brasileiro a partir da experiência norteamericana. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 2, n. 16, jun. 2002.

⁹UNITED STATES OF AMERICA. *Administrative Procedure Act* (5 U.S.C. Subchapter II). *National Archives*, College Park, 2022. Disponível em: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁰PEREZ, op. cit.

¹¹SOUZA, op. cit.

evolução que busca equilibrar a participação democrática de um e a celeridade do outro, com a “progressiva formalização do processo informal do APA”¹².

Assim, ambos estão permeados de ampla participação e publicidade e se compõe, basicamente, das seguintes etapas: notícia pública; participação de interessados, instrução; declaração de fundamentos e propósitos da decisão.

Souza nos ensina, ainda, que existe um procedimento utilizado para promoção da participação pública antes mesmo da publicação do projeto normativo, o chamado “procedimento negociado” (*regulatory negotiation* ou “*reg-neg*” como se costuma dizer)¹³. Poder-se-ia dizer que, no Brasil, há instituto equivalente, como a consulta pública. No entanto, o procedimento negociado tem como principal diferença a produção de um acordo formal entre todos os interessados participantes das sessões mediadas de negociação.

Mas, ainda segundo o professor Souza, na esteira de Rubira¹⁴, muito embora tal prática seja interessante para o Brasil, com óbvias vantagens, corre-se o risco de não haver a verdadeira participação de todos os interessados, especialmente daqueles que não possuem poder econômico e amplos acessos, levando a resultados que, ao invés de serem democráticos, aumentem ainda mais o fosso de desigualdade na concretização de direitos¹⁵. Assim, as ferramentas de participação popular devem ser melhor desenvolvidas para que seja possível a implementação adequada do *reg-neg* no Brasil.

De maneira geral, voltando ao direito norte-americano, a instrução do processo administrativo será a etapa mais importante da produção normativa; aliás, é o histórico desta etapa que uma eventual judicialização (*judicial review*) analisará. Aqui, vale a analogia de que tal instrução (*fact finding*) se assemelha ao método científico clássico de pesquisa: como Perez indica, a decisão deve ser pautada provas e evidências substanciais, bem como testar a equidade, razoabilidade e lógica dessas provas¹⁶. Tudo isso destaca a racionalidade e objetividade da decisão das autoridades administrativas caso o APA seja adotado. E, nesse mesmo sentido, o controle judicial norte-americano tem adotado o *hard-look doctrine*, no qual

[...] as autoridades administrativas devem ser capazes de fornecer considerações adequadas e explicações sustentáveis para o exercício do poder de decidir discricionariamente. Devem demonstrar que consideram as alternativas existentes no caso concreto, que possuem resposta a contra-argumentos; que ouviram os interessados afetados, que consideraram seus argumentos e que, mesmo assim,

¹²SOUZA, op. cit.

¹³Ibidem.

¹⁴RUBIRA, Juan José Lavilla. El procedimiento de elaboracion de los reglamentos en los Estados Unidos de America". In: Javier Barnes VAZQUEZ (coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. 1. ed., Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía e Civitas, 1993.

¹⁵SOUZA, op. cit.

¹⁶PEREZ, op. cit.

conseguem explicar detalhadamente os motivos de suas decisões.¹⁷ (BREYER et al, 2002, p. 415-416 PEREZ).

Ainda nesta seara, é fundamental que a autoridade pública produza um registro, à época da condução do processo normativo, de que ela motivou sua decisão e seguiu os critérios citados. Assim, pode-se dizer que a discricionariedade administrativa não é absoluta, mas limitada por diversos parâmetros e finalidades de eficácia, efetividade, transparência, abertura à opinião e à sugestão dos cidadãos/interessados, análise criteriosa de alternativas e seu custo-benefício etc.

Apesar de o *Administrative Procedure Act* ser bastante avançado, mesmo para os dias atuais, buscando intensa participação pública e estratégias para os melhores resultados, em 2011 os EUA aperfeiçoaram seu ordenamento com o *Executive Order* n. 13.563/2011. Nele, é importante destacar não só a busca de aumento da previsibilidade (como a OCDE incentivava) e o reforço da participação pública (inclusive por comentários na Internet)¹⁸; mas também a prescrição de que as decisões administrativas devam se pautar tanto no custo-benefício, quanto na maximização de resultados benéficos em rede, “*including potential economic, environmental, public health and safety, and other advantages; distributive impacts; and equity*”¹⁹, o que nos parece uma importante novidade frente ao APA, especialmente no que tange a direitos sociais.

3. A REGULAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

3.1 As previsões constitucionais da Carta de 1988

Na Constituição de 1988, no que tange ao processo administrativo, estão previstos os seguintes princípios: princípio do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do

¹⁷BREYER et al, 2002, p. 415-416 apud PEREZ, op. cit.

¹⁸Na seara da participação pública, pode ser de especial interesse para o direito brasileiro o seguinte trecho: “*Sec. 2. Public Participation. (b) To promote that open exchange, each agency, [...] shall endeavor to provide the public with an opportunity to participate in the regulatory process. To the extent feasible and permitted by law, each agency shall afford the public a meaningful opportunity to comment through the Internet on any proposed regulation, with a comment period that should generally be at least 60 days. To the extent feasible and permitted by law, each agency shall also provide, for both proposed and final rules, timely online access to the rulemaking docket on regulations.gov, including relevant scientific and technical findings, in an open format that can be easily searched and downloaded. For proposed rules, such access shall include, to the extent feasible and permitted by law, an opportunity for public comment on all pertinent parts of the rulemaking docket, including relevant scientific and technical findings.*” THE WHITE HOUSE. Office of the Press Secretary. Executive Order 13563 -- Improving Regulation and Regulatory Review. *The White House President Barack Obama*, 18 jan. 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁹Ibidem.

processo²⁰ (art. 5º, incisos LV e LXXVIII²¹) ficando a cargo da doutrina e jurisprudência a construção de outros princípios hoje conhecidos.

No entanto, é preciso destacar o incentivo à democracia participativa deste diploma, inclusive com espaço à participação direta na esfera administrativa, o que abriu oportunidade para que os mecanismos de atuação popular no processo administrativo, já consolidados nos EUA, pudessem se desenvolver por aqui. O pensamento de Souza corrobora esta visão:

[...] nosso texto constitucional prestigiou significativamente a participação popular na administração pública, conforme se depreende de seus arts. 10; 29-XII; 37-§3º-I A III; 187; 194-§único.-VII; 198-III; 204-II; 205 c/c 206-VI; 216-§1º; 225 - caput; 227 - caput e §§1º e 2º c/c 204-II. Isto sem falar na expressa enunciação, logo no parágrafo único do art. 1º, de que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

No entanto, ainda à época de sua promulgação, especialmente os diversos direitos sociais previstos nessa mesma Carta exigiam uma tutela administrativa rigorosa, eficaz e objetiva, o que impulsionou a criação de uma lei específica que entrou em vigor 11 anos depois.

3.2 Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784 de 1999)

De fato, muito embora já houvesse alguns institutos do processo administrativo vigente em algumas leis de agências reguladoras brasileiras, bem como princípios previstos na nossa Constituição Federal que se coadunavam com esse espírito de procedimentalização das decisões administrativas, foi apenas no ano de 1999 que o Brasil passou a ter uma lei dedicada ao assunto, a Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784).

Apesar de restrita à Administração Federal, tai lei trouxe avanço significativo ao direito brasileiro por, nas palavras de Perez, “fincar as bases de uma administração mais transparente, mais racional e menos autoritária”²². Assim, foi um grande passo para combater o patrimonialismo brasileiro que aqui permanece desde os tempos de Colônia²³.

²⁰MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

²¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília/DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

²²PEREZ, op. cit.

²³Ressalve-se que tal conceito não pode ser naturalizado como essência brasileira, mas como realidade que pode ser mudada, como a própria Lei de 1999 indicou. A respeito dessa perspectiva acerca do patrimonialismo, conferir SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

De modo geral, a Lei nº 9.784/1999, que visa “em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”²⁴, apresenta princípios fundamentais (em seu art. 2º) que se aplicam a quaisquer decisões administrativas; normas de legitimação para iniciar, recorrer e intervir no processo; a figura do “interessado” (definido em seu art. 9º); normas de instrução, de regulação do dever de decidir e, ainda, o dever de motivar a decisão²⁵.

E, especialmente no que tange à instrução, notam-se muitas similaridades com o *Administrative Procedure Act*, com importantes instrumentos de participação pública, como a audiência e a consulta públicas. Um exemplo da extensão da participação popular proporcionada está no seu art. 31, §2º: “O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.”

Apesar de ter sido editada como lei federal, seu texto passou a ser reproduzido estadual e municipalmente. Mais: como Perez destaca, tal lei ainda

regulamenta os direitos fundamentais do art. 5º, LIV e LV, ao contraditório e devido processo legal, constatação que, se não lhe autoriza, por si só, a ser reconhecida como um conjunto de normas gerais e nacionais, seguramente possibilita que algumas de suas normas, especialmente as de caráter mais genérico, possam ser vistas como as melhores, senão como a versão mais bem acabada do dever de regulamentar os princípios inseridos no referido art. 5º da Constituição, e, desse modo, que sejam consideradas de vigência nacional sempre que inexistir lei local que preencha essa lacuna de regulamentação.²⁶

Assim, tal lei teve o condão de transformar o direito administrativo brasileiro, tirando da sua centralidade o ato administrativo e colocando, em seu lugar, a formação da decisão administrativa, como nos ensina Odete Medauar – a qual, inclusive, foi a principal doutrinadora que impulsionou a criação da lei federal de 1999.

3.3 Lei nº 13.655/2018

Com vistas a avançar na processualização das atividades decisórias da Administração, em 2018 foi editada a Lei nº 13.655/2018, que alterou os arts. 20 a 30 da LINDB (DL n. 4.657/1942), sendo esta sim uma lei de obrigatoriedade nacional.

²⁴BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Brasília/DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 16 mar. 2022.

²⁵PEREZ, op. cit.

²⁶PEREZ, op. cit.; BRASIL, op. cit., 1999.

Como explica Perez²⁷, esta lei trouxe as seguintes “inovações” legais: exigência de consideração dos impactos da decisão; atenção ao equilíbrio entre necessidade e adequação; consideração de custos-benefícios da decisão; exigência de consideração das consequências jurídicas e administrativas da decisão (inclusive para prevenir perdas excessivas e anormais); consideração das dificuldades do gestor e das exigências de políticas públicas; dever de coerência; limitação da responsabilização pessoal do agente a erro grosseiro; dever de audiência pública nos processos administrativos normativos, caso haja conveniência e adequação.

Nota-se, assim, que nosso ordenamento ficou mais afinado com os interesses do mercado global por segurança jurídica, previsibilidade e responsabilidade. Também ganharam os jurisdicionados da Administração, que passaram a ter uma maior segurança legal contra eventuais arbitrariedades de autoridades públicas.

3.4 Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras)

No mesmo espírito da criação da Lei nº 13.655/2018, em 2019 foi editada a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), a qual tem por foco a gestão, organização, “processo decisório” e controle social das agências reguladoras. Assim, no que tange ao processo administrativo, seu regramento estipula: adequação entre meios e fins; motivação com pressupostos de fato e de direito; realização de AIR (Análise de Impacto Regulatório) dos atos normativos que gerem impacto à sociedade e mercado; previsão de possíveis efeitos; instrução processual transparente; participação de interessados: consulta e audiência públicas; dever de analisar contribuições de interessados²⁸.

É importante notar que o processo administrativo brasileiro buscou reduzir o patrimonialismo²⁹ e ineficiência do serviço público – praticamente um truísmo fortemente difundido na década de 90 e que foi parte da base ideológica que impulsionou muitas privatizações, inclusive – caminhando em direção a uma maior participação popular, transparência e *accountability* da Administração Pública.

²⁷PEREZ, op. cit.

²⁸PEREZ, op. cit.

²⁹É importante ressaltar, no entanto, que as medidas assumidas em termos de Administração Pública pela massa dos países que adotaram o neoliberalismo, muito embora contribuam para o envolvimento de cidadãos e terceiro setor nas suas decisões, isto é, aumentando os espaços democráticos, não necessariamente implicam em redução do autoritarismo no conjunto das atividades estatais. Pelo contrário, o que se tem visto globalmente é um incremento das Forças Armadas, vigilância e controle de cidadãos e punitivismo exacerbado, calcados numa noção de sociedade de risco. A esse respeito, cf. PRATT, John et al. (Ed.). *The New Punitiveness*. Trends, theories, perspectives. Cullompton: Willan, 2005.

4. O caso da Avaliação de Periódicos Científicos pela CAPES

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) foi criada em 1951, sendo uma agência vinculada ao Ministério da Educação (MEC). A CAPES é responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Pós-Graduação, que envolve não apenas a autorização de novos programas de pós-graduação (mestrados e doutorados), mas também a avaliação e classificação dos já existentes. Atualmente, essa classificação é realizada por meio de uma avaliação quadrienal, que busca aferir a qualidade dos 6,5 mil cursos de mestrado e doutorado do país e, com base nisso, direcionar a distribuição de bolsas e verbas públicas de fomento à pesquisa.

A CAPES instituiu o sistema de avaliação dos programas de pós-graduação em 1977, criando as comissões de assessores incumbidos da avaliação e do acompanhamento dos cursos, bem como o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES)³⁰.

Em 1990, esse sistema de avaliação dos programas de pós-graduação passou a incluir determinados critérios quantitativos, dentre os quais se destaca a quantidade de artigos publicados pelos programas³¹. Porém, esse critério meramente quantitativo mostrou-se insuficiente como indicador de qualidade acadêmica, de modo que surgiu a necessidade de se estabelecer critérios qualitativos para avaliar os artigos publicados³².

Ocorre que a vultosa quantidade de artigos publicados pelos programas tornava impraticável uma avaliação individualizada de cada trabalho acadêmico, por isso optou-se por classificar não os artigos em si, mas os veículos de divulgação da produção científica. Nessa sistemática, a qualidade do artigo é presumida a partir da sua aceitação por periódico indexado e com sistema de *peer review*. Parte-se do pressuposto de que a concorrência para publicar em periódicos conceituados na comunidade acadêmica nacional e internacional serviria de filtro, de modo que os artigos selecionados seriam, em tese, os de melhor qualidade e relevância³³.

O denominado Qualis Periódicos, nessa linha, surgiu como um sistema de classificação da produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros. Para viabilizar a análise qualitativa dessa produção, optou-se, como anteriormente apontado, pela avaliação coletiva, tendo por objeto não os artigos individualmente considerados, mas o próprio periódico

³⁰BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. *RBPG*, Brasília, v. 13, n. 30, p. 13-40, jan./abr. 2016, p. 14.

³¹Ibidem, p. 14.

³²Ibidem, p. 15.

³³Ibidem, p. 15.

que veicula essa produção científica. Assim, a função do Qualis Periódicos pode ser definida nos seguintes termos:

Sua função é auxiliar os comitês de avaliação no processo de análise e de qualificação da produção bibliográfica dos docentes e discentes dos programas de pós-graduação credenciados pela Capes. Ao lado do sistema de classificação de capítulos e livros, o Qualis Periódicos é um dos instrumentos fundamentais para a avaliação do quesito produção intelectual, agregando o aspecto quantitativo ao qualitativo.³⁴

O Qualis Periódicos apresenta 8 classificações: A1 (a mais elevada), A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C (correspondente à pontuação zero).

Do conceito exposto é possível perceber que essa classificação tem grande relevância não apenas para os próprios periódicos, mas também para os programas de pós-graduação, cuja avaliação está relacionada à qualidade da respectiva produção científica.

Periódicos bem avaliados pela CAPES se beneficiam pelo ganho de visibilidade e de credibilidade, o que aumenta sua procura pelos autores e interesse da comunidade científica em geral. Os autores, por sua vez, se beneficiam da presunção de qualidade de suas publicações, fundada na avaliação positiva do periódico. Os cursos de pós-graduação, por seu turno, ganham pontos na avaliação feita da CAPES, que pode ser decisiva para sua competitividade no mercado e até mesmo sua sobrevivência.

Ainda, a avaliação positiva desses cursos abre portas para que as respectivas instituições de ensino obtenham fomento, bolsas, benefícios e outros recursos públicos. Ou seja, o conceito obtido na avaliação define ainda a quantidade de bolsas que o programa receberá do governo federal, se a instituição poderá ou não ter doutorado (ou apenas o mestrado), influi em incentivos governamentais para a pesquisa, dentre muitas outras questões.

35

Logo, são intensas as implicações concretas da avaliação pelo CAPES, podendo ocasionar graves impactos negativos aos cursos e periódicos avaliados, inclusive ocasionando “o fechamento de cursos e até o descredenciamento de instituições de ensino com notas baixas”³⁶. Nesse sentido, afirma-se:

As implicações concretas são que o(a)s docentes dos PPGs afetados pelo atual sistema de avaliação recebem menos fomento e bolsas e perdem acesso a oportunidades reservadas para os PPGs mais bem avaliados. Isso impacta suas pesquisas, dificulta a

³⁴Ibidem, p. 15.

³⁵GAZETA DO POVO. MPF fará audiência pública sobre critérios de avaliação de cursos de mestrado e doutorado. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mpf-fara-audiencia-publica-sobre-criterios-de-avaliacao-de-cursos-de-mestrado-e-doutorado/>. Acesso em 13 mar. 2022.

³⁶Idem.

atração e retenção de discentes e cria barreiras para o crescimento do PPG – ou até mesmo para manter seu credenciamento junto à CAPES. Esse contexto também induz tais PPGs a estabelecerem critérios de (re)credenciamento cada vez mais apertados, levando à exclusão de docentes da Pós-Graduação ou impedindo a entrada de novatos, o que afeta as suas carreiras, ambiente de trabalho, a moral e a saúde física e mental de docentes e discentes.³⁷

Há, portanto, muitos interesses, inclusive pecuniários, envolvidos nessa avaliação. Essa pluralidade de interesses, muitas vezes conflitantes, ensejou diversos impasses entre a agência e membros da comunidade científica, sobretudo no que diz respeito aos critérios que norteiam a referida avaliação³⁸. De fato, tais critérios sofrem grandes e recorrentes variações, e nem sempre refletem com fidelidade a real qualidade da produção científica avaliada, o que suscita diversas críticas pela comunidade científica.

A principal crítica apresentada em face do sistema avaliativo da CAPES diz respeito à falta de imparcialidade na classificação. Alega-se que, ao não se estabelecer critérios objetivos, estáveis e transparentes para a avaliação, o sistema mantido pela CAPES abriria margens para arbitrariedades, favoritismos e interferência indevida de interesses particulares. No caso dos periódicos científicos, em específico, a grande crítica se dava no sentido de que os critérios de avaliação dos periódicos eram publicados e fundamentados somente *a posteriori*, ou seja, as equipes editoriais não poderiam saber antecipadamente quais seriam as regras pelas quais suas revistas seriam julgadas. Assim, havia queixas de arbitrariedade das autoridades avaliadoras e de violações da publicidade, impessoalidade e transparência na condução do processo.

É sintomático dessa arbitrariedade da avaliação o fato de que, na prática, periódicos com reconhecimento internacional (amplamente citados e indexados em plataformas como o Scopus ou JCR) muitas vezes acabam obtendo notas inferiores às de outros que, embora menos conceituados, teriam maior influência política para articular *lobbys* com os envolvidos no processo de avaliação³⁹.

Esse embate não é recente, mas ganhou maiores proporções nos últimos anos. Em 2020, o Sindicato dos professores de universidades federais de Belo Horizonte, Montes Claros e Ouro Branco (APUBH) ajuizou a Ação Civil Pública (ACP) nº 052658-64.2020.4.01.3800,

³⁷ APUBH. *Ação Jurídica do APUBH: Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação. APUBH UFMG Sindicato dos Professores*, Belo Horizonte, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://apubh.org.br/acontece/acao-juridica-do-apubh-sistema-capes-de-avaliacao-da-pos-graduacao/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

³⁸ DRECHSEL, Denise. Embates na Capes revelam briga de poder pela avaliação de cursos de pós-graduação. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 23 set. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/capes-bolsonaro-briga-poder-sobre-a-avaliacao-de-cursos-de-pos-graduacao/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

³⁹ *Ibidem*.

na qual os docentes alegaram a existência de subjetividade nos critérios avaliativos utilizados pelos conselheiros da Capes⁴⁰.

A propositura da referida ACP foi motivada pela identificação de duas principais disfuncionalidades no sistema avaliativo da CAPES, quais sejam:

1) alteração e divulgação extemporâneas das regras da avaliação, e 2) adoção do “Método Comparativo” pela CAPES, no qual a Agência define as notas de corte apenas após a comparação e ranqueamento dos resultados dos PPGs no quadriênio.

Diante desses problemas identificados pelo APUBH, a ação impetrada perante a Justiça Federal pleiteou que a avaliação dos programas de pós-graduação passasse a observar princípios básicos que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, notadamente os princípios da legalidade, publicidade, transparência, segurança jurídica e irretroatividade. Com base nessa principiologia, o Sindicato objetivava que a CAPES passasse a “divulgar as Fichas de Avaliação, os Qualis e todas as Notas de Corte antecipadamente, de modo que os PPGs possam conhecer as regras do jogo antes do término do período avaliativo.”

Não obstante, a referida ação, em 3 de maio de 2021, foi extinta sem resolução de mérito, em virtude do reconhecimento da ilegitimidade do APUBH para figurar na extremidade ativa da presente relação processual⁴¹.

A discussão foi reacendida com a recente publicação da Portaria nº 145, de 10 de setembro de 2021 pelo MEC. A normativa buscou consolidar as disposições sobre o Qualis Periódicos, seus objetivos e finalidade, mas teve uma intensa repercussão negativa, trazendo novamente à tona a discussão quanto à adequação dos critérios avaliativos fixados pela CAPES.

A comunidade científica se insurgiu contra a referida Portaria alegando que ela teria mantido “a falta de transparência na mutação dos critérios de avaliação durante os quatro anos de avaliação”, além de ter permitido “a possibilidade que o resultado anunciado em 2017 (que avaliou de forma questionável o biênio 2013 a 2016) pudesse ser adotado nas áreas de conhecimento para o ciclo 2017 a 2020”⁴².

Outro ponto problemático identificado na Portaria nº 145/2021 remete ao seu art. 9º, que elenca as condutas de “violação de boas práticas” acadêmicas e editoriais. O dispositivo suscitou críticas por apresentar divergências com as exigências das grandes plataformas internacionais, como a Scopus ou JCR. Disso decorre que os editores de periódicos nacionais precisarão escolher entre seguir as boas práticas internacionais – arriscando obter uma nota

⁴⁰Ibidem.

⁴¹A referida sentença está disponível em <https://apubh.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Doc-7-1a-Sentenca-da-Justica-a-ACP-03.5.2021-Final-7p.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

⁴²DRECHSEL, op. cit.

negativa do Qualis e perder fomentos e recursos públicos – ou seguir as boas práticas previstas pela CAPES – arriscando perder prestígio e reconhecimento internacional⁴³.

Essa discussão culminou na propositura da Ação Civil Pública nº 5101246-47.2021.4.02.5101/RJ, movida pelo Ministério Público Federal do Rio de Janeiro (MPF-RJ) em face da CAPES. O requerimento do *parquet* foi fundamentado, justamente, na falta de transparência dos critérios utilizados nessas avaliações. Segundo os procuradores Jessé Ambrósio dos Santos Jr. e Antônio do Passo Cabral, a modificação dos parâmetros de avaliação pela CAPES ao longo dos quatro anos do processo avaliativo, com a consequente aplicação retroativa de critérios novos, gera insegurança jurídica, impedindo que as instituições revejam atos anteriores e readéquem “suas rotinas e procedimentos para atender aos novos parâmetros pelos quais serão avaliadas”⁴⁴.

Nessa linha, afirmam os procuradores que o atual sistema de avaliação pelo CAPES, devido à falta de segurança jurídica e previsibilidade, implica uma “violação ao direito de toda a sociedade de ser fiscalizada adequadamente pela administração pública e de ver operada uma distribuição correta e impessoal de verbas públicas”⁴⁵.

A referida ACP pleiteou a concessão de tutela de urgência visando a suspensão imediata da avaliação em andamento, bem como a apresentação em juízo dos critérios avaliativos pela CAPES. O pleito ainda não foi sentenciado, mas a tutela de urgência requerida foi objeto da decisão interlocutória proferida pela juíza Andrea de Araújo Peixoto, da 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro, em 22 de setembro de 2021⁴⁶. De acordo com a medida concedida, foi suspensa a avaliação dos programas de pós-graduação em andamento, ou seja, a avaliação do período 2017-2021, que estava caminhando para a fase final e cujos resultados seriam divulgados em dezembro do ano passado⁴⁷.

Por outro lado, cumpre ressaltar que o Conselho Técnico Científico de Educação Superior - CTC-ES do CAPES decidiu ser necessária a revogação da Portaria nº 145, de 10 de setembro de 2021, restaurando-se a eficácia das regras estabelecidas pelo CTC-ES para o Quadriênio 2017-2020 e publicizadas em atas e documentos oficiais. Coube ainda à Diretoria de Avaliação - DAV que promova ações destinadas a consolidar e publicar as regras vigentes,

⁴³Ibidem.

⁴⁴MARQUES, Fabrício. Turbulência no horizonte da pós-graduação, 26/10/2021. *Pesquisa FAPESP*, São Paulo, 309, nov. 2021. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/turbulencia-no-horizonte-da-pos-graduacao/>. Acesso em 13 mar. 2022.

⁴⁵Ibidem.

⁴⁶Disponível em https://www.adusp.org.br/files/conjuntura/mp_rj.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

⁴⁷Ibidem.

em conjunto com o CTC-ES e com as coordenações de área, para o quadriênio 2021-2024 e subsequentes, para conferir maior segurança jurídica ao objeto da regulamentação.

Visando garantir uma maior participação popular nessa delicada discussão, o MPF inclusive anunciou a realização de uma audiência pública, em 22 de fevereiro de 2022.

Com efeito, a audiência pública promovida pelo MPF-RJ foi pouco frutífera, com intuito de fazer avançar os entendimentos entre o MPF, CAPES e comunidade, pois as mudanças afetam os programas de pós-graduação (PPG), onde os critérios determinantes na avaliação são aplicados de forma retroativa.

Ressalve-se, contudo, que a questão não é pacífica, haja vista a considerável parcela da comunidade científica que defende a atual sistemática empregada pelo CAPES, criticando a interferência judicial na temática. Nessa linha, adverte Renato Janine Ribeiro (presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e ex-diretor de avaliação da Capes) que “a judicialização do processo cria um problema delicado, que é a Justiça se envolver em um assunto que ela pode não ter condição de compreender e examinar adequadamente.” Ainda, alerta o acadêmico que a suspensão do processo de avaliação gera turbulência e pode causar prejuízos à produção científica⁴⁸.

Em resposta à decisão judicial que concedeu a tutela de urgência pleiteada pelo MPF, a CAPES interpôs Agravo de Instrumento em 3 de novembro de 2021⁴⁹, tendo sido, porém, rejeitado em 5 de novembro pelo juiz Antônio Henrique Correa da Silva. Outro recurso foi interposto pela CAPES na sequência, submetido à apreciação do presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), desembargador Messod Azulay Neto, que entendeu: “sem adentrar no mérito da questão de fundo controvertida nos autos principais, a decisão impugnada, aparentemente, não ostenta a alegada ilegalidade e, tampouco, dá ensejo a grave lesão à ordem e à economia públicas”. Referido recurso também foi indeferido.

No entanto, a turbulência decorrente da judicialização da questão culminou na renúncia por parte dos Conselheiros, o que motivou a Advocacia-Geral da União (AGU) a requerer perante a Justiça Federal a retomada da avaliação na CAPES, em 27 de novembro. Esse pedido resultou na reversão da decisão liminar, em 2 de dezembro de 2021⁵⁰.

⁴⁸Ibidem.

⁴⁹Disponível em <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/AgravoACPAvaliacao.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

⁵⁰FERRASOLI, Dante. Capes diz que avaliação de mestrados e doutorados sai até o final do ano, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 fev. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/01/capes-diz-que-avaliacao-de-mestrados-e-doutorados-sai-ate-o-final-do-ano.shtml>. Acesso em: 13 mar. 2022.

Com efeito, o juiz titular da 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro Antônio Henrique Correa da Silva, autorizou a retomada do processo de avaliação pela CAPES, por entender que o prolongamento da suspensão das avaliações por tempo além do razoável gerava um risco de irreversibilidade da medida, ocasionando prejuízos de difícil reversão. Não obstante, o juiz manteve suspensa a divulgação dos resultados finais da avaliação.

Diante da retomada do processo de avaliação, a CAPES inclusive publicou, em 16 de dezembro, o novo calendário da Avaliação Quadrienal 2017-2020, por meio da Portaria nº 212/2021. O novo calendário estabelece atividades até dezembro de 2022, de modo que o processo irá se prolongar até o final do ano vigente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando, portanto, o caso trazido, resta clarividente a influência direta que os princípios da Administração Pública, ou, no caso, a ausência deles, afeta todo o processo de avaliação de periódicos e, conseqüentemente, dos cursos de Pós-Graduação do Brasil.

Diante de uma situação de falta de transparência e injustiça quanto aos resultados das avaliações, o que se buscou foi maior transparência, publicidade e participação pública, para que o procedimento se tornasse cada vez mais democrático. Evidencia-se, portanto, a influência direta dos ensinamentos legislativos, tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos, na democratização envolvida no caso concreto.

Diante de todo o exposto, o presente artigo buscou exemplificar e questionar o processo administrativo brasileiro, pelo seu viés de participação pública e efetivação democrática, para além de um procedimento formal e hígido. Utilizou-se, como base exemplificativa, o caso de avaliação de periódicos pela CAPES, a fim de que fosse possível demonstrar como o processo administrativo não litigioso no Brasil tende a funcionar, com todos os seus empecilhos e dificuldades, em uma tentativa de concretizar seu viés democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APUBH. **Ação Jurídica do APUBH: Sistema CAPES de Avaliação da Pós-graduação.** *APUBH UFMG Sindicato dos Professores*, Belo Horizonte, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://apubh.org.br/acontece/acao-juridica-do-apubh-sistema-capes-de-avaliacao-da-pos-graduacao/> . Acesso em: 13 mar. 2022.

ASHCRAFT, Alicia R.; BARR, Jeffrey R. **The Importance of the Administrative Procedure Act and the Hidden Dangers of Exemption.** *Nevada Lawyer Magazine*,

Sacramento, may 2021, p. 20-22. Disponível em:
<https://www.armstrongteasdale.com/thought-leadership/the-importance-of-the-administrative-procedure-act-and-the-hidden-dangers-of-exemption/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

BARATA, Rita de Cássia Barradas. **Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis**. *BBPG*, Brasília, v. 13, n. 30, p. 13-40, jan./abr. 2016, p. 14.

BERCOVICI, Gilberto. **Estado Intervencionista e constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009.

BRASIL. *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Organiza a Justiça Federal. Rio de Janeiro: Governo Provisorio, 1890. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848impressao.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF:

Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília/DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 16 mar. 2022.

DRECHSEL, Denise. **Embates na Capes revelam briga de poder pela avaliação de cursos de pós-graduação**. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 23 set. 2021. Disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/capes-bolsonaro-briga-poder-sobre-a-avaliacao-de-cursos-de-pos-graduacao/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

FERRASOLI, Dante. **Capes diz que avaliação de mestrados e doutorados sai até o final do ano**. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 fev. 2022. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/01/capes-diz-que-avaliacao-de-mestrados-e-doutorados-sai-ate-o-final-do-ano.shtml>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GAZETA DO POVO. **MPF fará audiência pública sobre critérios de avaliação de cursos de mestrado e doutorado**. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 15 dez. 2021. Disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mpf-fara-audiencia-publica-sobre-criterios-de-avaliacao-de-cursos-de-mestrado-e-doutorado/>. Acesso em 13 mar. 2022.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 22. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

MARQUES, Fabrício. **Turbulência no horizonte da pós-graduação, 26/10/2021**. *Pesquisa FAPESP*, São Paulo, 309, nov. 2021. Disponível em:

<https://revistapesquisa.fapesp.br/turbulencia-no-horizonte-da-pos-graduacao/>. Acesso em 13 mar. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PEREZ, Marcos Augusto. **Processo administrativo e globalização: um diálogo entre os direitos brasileiro e norte-americano.** [No prelo].

PRATT, John et al. (Ed.). **The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives.** Cullompton: Willan, 2005.

RUBIRA, Juan José Lavilla. **El procedimiento de elaboracion de los reglamentos en los Estados Unidos de America.** In: Javier Barnes VAZQUEZ (coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado.* 1. ed., Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía e Civitas, 1993.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Participação pública nos processos decisórios das agências reguladoras: reflexões sobre o Direito brasileiro a partir da experiência norte-americana.** *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 2, n. 16, jun. 2002.

THE WHITE HOUSE. Office of the Press Secretary. **Executive Order 13563 -- Improving Regulation and Regulatory Review.** *The White House President Barack Obama*, 18 jan. 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>. Acesso em: 15 mar. 2022.

UNITED STATES OF AMERICA. **Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II).** *National Archives*, College Park, 2022. Disponível em: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Artigo recebido em: 11/11/2021
Artigo aceito em: 18/01/2022