

# **IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

## **IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

#### **Apresentação**

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmbito da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e



significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECCIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

**ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO  
SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE  
COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO**

**ANALYSIS OF MORALITY AND REASONABLENESS BY THE JUDICIARY ON  
THE ABUSE OF UNIVERSITY AUTONOMY IN REFUSING TO AWARD DEGREE  
TO STUDENTS WHO PASSED A PUBLIC EXAM**

**Simone Alvarez Lima**

**Resumo**

O princípio que consagrou o direito à autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988 com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão e um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por este direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse de seu cargo público. Nesse diapasão, o presente artigo científico tem como objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante e tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária que desconsidera os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade. A relevância deste estudo está no pioneirismo em apontar que colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo e os dados, analisados qualitativamente, foram levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Colação de grau, Autonomia universitária, Ato vinculado, Razoabilidade, Moralidade

**Abstract/Resumen/Résumé**

The principle that enshrined the right to university autonomy became constitutional in the 1988 Federal Constitution with the purpose of guaranteeing the independence of the triad of

the data, analyzed qualitatively, were collected through bibliographical and documentary research.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Graduation, University autonomy, Binding act, Reasonableness, Morality

## INTRODUÇÃO

Em basicamente todos os processos judiciais que versam a respeito da necessidade de antecipação de colação de grau para que o estudante consiga tomar posse em seu cargo público, movidos contra instituições de ensino superior, a contestação desta levanta o argumento da afronta à autonomia universitária.

Esse princípio, consagrado no art. 207 da Constituição Federal, tem maior detalhamento no art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e neste direito está englobada a autonomia para conceder graus acadêmicos, mas isso não significa a existência de autonomia para, simplesmente, não efetuar a colação de grau de um estudante, afinal, existe, sim uma relação de consumo e um direito potestativo ao estudante que conclui a grade curricular, mostrando que colação de grau não é um ato discricionário.

Apesar de o Enade ser componente curricular obrigatório, a verdade é que impedir a colação de grau em uma situação excepcional como posse em cargo público ou proposta nominal de emprego viola todo um ordenamento jurídico em nome do abuso do direito de autonomia universitária.

Nessa toada, os objetivos deste artigo científico é explicar o princípio da autonomia universitária, tão exaltado nas contestações de causas pertinentes à colação de grau quando o único empecilho é o Enade, sob o enfoque do abuso de direito e analisar o posicionamento jurisprudencial que julga o mérito pertinente à colação de grau tendo em vista que o Poder Judiciário ao analisar a razoabilidade e a moralidade administrativa nesse tipo de causa não está entrando no mérito administrativo, mas, sim, aspectos de legalidade, já que ambos os princípios se encontram positivados na legislação.

A primeira seção se dedica a trazer explicações pertinentes ao contexto da criação do direito à autonomia universitária, assim como traz as suas características. O objetivo desse princípio foi assegurar liberdade às universidades em relação a eventual desmando do Poder Público e não trazer prejuízos desproporcionais aos estudantes.

A segunda seção traz uma análise crítica referente ao entendimento da 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que anulou colação de grau de pessoas que já tinham concluído a faculdade, entretanto, não podiam esperar, finalmente, o exercício da autonomia universitária para marcar a colação de grau sob pena de perder um cargo público.

A terceira seção explica que o princípio da autonomia universitária não é um fim em si mesmo e precisa ser interpretado junto com os demais interesses em jogo no caso concreto apreciado pelo Poder Judiciário, o que é feito por meio do princípio da razoabilidade.



Por fim, a quarta e última seção deste artigo científico ressalta que a colação de grau é um ato administrativo, independentemente se realizado em universidade pública ou participar, eis que até mesmo um reitor de uma universidade privada tem essa prerrogativa em razão de atuar mediante autorização do Poder Público, logo, o Poder Judiciário pode verificar aspectos de legalidade e de moralidade administrativas desse ato.

A relevância desse tema se dá em razão de que muitas pessoas, a cada ano, são aprovadas em concursos públicos e são surpreendidas pelo impedimento de colação de grau em razão do Enade, fazendo com que entrem com mandados de segurança para obter esse direito por meio judicial e as contestações sempre focam no princípio da autonomia universitária, o que, quando acolhida pelo tribunal (entendimento minoritário, mas, existente) leva à desconstituição da colação de grau de um estudante que concluiu a sua grade e o coloca em risco de perder o seu cargo público.

A método empregado no presente estudo foi o dedutivo porque partiu de aspectos gerais pertinentes à autonomia universitária, para, então, focar nos objetivos específicos, que é o modo como o Poder Judiciário tem julgado o argumento de violação à autonomia universitária nos mandados de segurança pertinentes ao Enade, destacando os princípios da razoabilidade e o da moralidade administrativa.

Os dados, os quais foram analisados qualitativamente, foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, em razão do uso de livros, em especial, específicos sobre autonomia universitária e de Direito Administrativo, e documental, devido ao uso de jurisprudências.

## **1. ASPECTOS CONCEITUAIS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

A autonomia universitária é um princípio que foi consagrado, pela primeira vez em âmbito constitucional, pela Constituição Federal de 1988, mencionado em seu art. 207, reforçado pelo art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira, com a finalidade de proteger as universidades das ingerências estatais indevidas.

Apesar da novidade constitucional, a verdade é que a autonomia universitária, desde 1920, já encontrava previsão normativa no Brasil por meio de leis federais que a concedia para faculdades, institutos e universidades, entretanto a falta de amparo constitucional fazia com que essa autonomia fosse reduzida ou suprimida com maior facilidade, tal como destacado por Ranieri:

A farta legislação do período, todavia, foi incapaz de caracterizar a autonomia como condição essencial ao implemento do trabalho universitário, em razão de disposições antinômicas que, no conjunto, não a trataram como princípio educacional e, sim, como privilégio que a qualquer momento poderia ser suprimido. Princípios, mais do que normas, são diretrizes interpretativas, são pontos que no direito indicam a conduta jurídica a ser obrigatoriamente adotada. Atualmente, a previsão constitucional da autonomia universitária assegura esse sistema de valorização. (Ranieri, 2013, p.78)

As universidades, frequentemente, sofriam com as transições de governo, mas em sede constitucional e nos termos do art. 207, possui, atualmente, aplicação imediata e eficácia plena, valorizando e resguardando as universidades, o que significa que a legislação infraconstitucional não deve contê-la, mas, sim, no máximo, tornar mais claro o seu alcance, tal como feito pelo art. 53 da Lei n. 9.394/1996, que, em um rol exemplificativo, mencionou pontos de exercício da autonomia universitária.

A autonomia, de acordo com explicações de Rosário (2024, p. 141), dentro os limites impostos pelo poder instituinte, é “a capacidade de autorregulação ou de autodeterminação. O poder que impõe as regras e que está acima dos outros é a soberania. Percebe-se que a autonomia não é plena, e, sim, limitada.”

Destaca-se que legislação infraconstitucional não pode conter ou extinguir a autonomia universitária porque ela se encontra em sede constitucional, contudo, Ranieri (2018) destaca que a autonomia universitária não é um conceito estático, eis que pode variar conforme o momento político e legislação vigente.

As universidades, dentro da sua autonomia, representam o “poder funcional das instituições de ensino superior (IES), que tem garantido o direito de tutelar sua liberdade de ensino, assim como realizar autogoverno nos campi universitários.” (Rosário, 2021, p. 142) Inclusive, nesse sentido, é perceptível a liberdade de cátedra nesta citação, afinal, a liberdade de ensino pressupõe que seus professores tenham a possibilidade de ensinar o conteúdo do modo que lhe aprouver, desde que, claro, dentro do conteúdo programático estabelecido pelo Ministério da Educação.

Pela autonomia didático-científica, a instituição de ensino superior pode criar, organizar e extinguir cursos, elaborar projetos de pesquisa, extensão etc. Já no caso da autonomia administrativa, esta considera a capacidade de elaborar normas para a autoadministração de recursos humanos e materiais, assim como a escolha de seus dirigentes e no tocante à autonomia de gestão financeira e patrimonial, esta estabelece a liberdade para a gestão de recursos financeiros e patrimoniais.

Rosário, entretanto, alerta que a autonomia universitária pode ser restringida pelos órgãos de controle, pois do contrário, estar-se-ia a cogitar que o ambiente universitário é impassível de cometer erros e, caso estes acontecessem, ficariam impunes.

A autonomia universitária não é plena, ao contrário, é restrita diante da interferência dos órgãos de controle, como, por exemplo, o MEC e seus braços atuantes, como o Conselho Nacional de Educação, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), além de outros órgãos, como o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, o Ministério Público Federal e os Estaduais, o Poder Judiciário, dentre outros. Entretanto, apesar desse controle, as IES elaboram suas diretrizes de acordo com suas necessidades. (Rosário, 2024, p. 145)

Ainda, segundo Rosário (2024, p. 145), “a relação existente entre o MEC e as instituições de ensino retrata que a autonomia universitária não é ampla o suficiente para que cada IES elabore políticas de ensino que bem entenda.” Nesse sentido, até mesmo ao montar o seu conteúdo programático, por exemplo, precisa atender aos ditames dos currículos estabelecidos pelo MEC e as universidades precisam

Essa autonomia é no tocante aos aspectos didáticos-científicos, administrativa e de gestão financeira e patrimonial a fim de que as universidades dispusessem de forma mais adequada o seu próprio funcionamento a fim de que prestassem os melhores serviços à comunidade. Nas palavras de Drugowich (2018, p. 101), essa autonomia pedagógica “é um fato consignado na prática diária do professor e define sua atuação de maneira autônoma na sala de aula e nos temas e consequências de sua pesquisa.”

Legislativamente, o art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aponta que as Universidades possuem autonomia para fixar seus currículos de curso, elaborar e reformar seus regimentos e estatutos e conferir graus e diplomas, dentre outras atribuições, mostrando que este artigo não possui um rol taxativo, podendo a autonomia universitária se manifestar de diferentes formas.

Esse dispositivo teve como objetivo livrar a gestão das universidades públicas das mãos do Estado, tal como Rosário explica:

A autonomia universitária representa uma segurança à retidão ética da produção acadêmica, assim como demanda configurações de financiamentos que sejam efetivos, com o objetivo de prestigiar o mérito da pesquisa, contrariando as políticas neoliberais que visam a atender as agendas governamentais com interesses privatistas (...). A autonomia das universidades públicas está sob constante investida contra o prisma administrativo das instituições e camufla as contrariedades de ordem acadêmica e política. (Rosário, 2024, p. 135)

Prosseguindo no raciocínio do presente estudo, é importante salientar que as Universidades Públicas fazem parte da Administração Pública indireta, são criadas por lei e podem se aproximar das autarquias ou das fundações e exemplo disso são a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a qual foi criada por meio do Decreto n. 14.343, de 07 de setembro de 1920 e a Lei n. 3.848, de 18 de dezembro de 1960, que instituiu a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, a atual UFF, vinculada ao Ministério da Educação.

A respeito da natureza jurídica das universidades públicas, Hinoue et al traz as seguintes explicações:

É certo que o Estado estabelece uma relação de poder com praticamente todos os setores da sociedade, inclusive dentro de sua própria estrutura, seja de maneira a regulamentar um assunto específico ou de exercer controle, às vezes rígido, nas atividades de seus órgãos. As UF fazem parte da administração indireta, são fundações públicas. (Hinoue et al. 2021)

A autonomia constitucionalmente assegurada, dispõe que ela engloba aspectos didáticos científicos, administrativos e de gestão financeira, contudo, como entes públicos vinculados à Administração Pública, precisam as universidades estarem atentas ao cumprimento dos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e aos mencionados no art. 2º da Lei n. 9.784/1999.

A autonomia da vontade é consagrada não apenas para as universidades públicas, mas, também, para as privadas, sendo a linha distintiva desse direito apenas ocorre no tocante à gestão. (Carneiro, 2023, p. 693)

Ressalta-se que o princípio da autonomia universitária não abrange autonomia para violar direitos, para abusadamente postergar a colação de grau de uma pessoa que passou em um concurso público ou simplesmente para decidir se vai permitir ou não a colação de grau de uma pessoa que concluiu toda a grade curricular.

As instituições de ensino superior devem fixar seus currículos, administrar seus recursos financeiros, escolher seus dirigentes, ter o seu próprio calendário, mas isso não significa amparar o atraso na concessão de direitos que uma pessoa adquiriu ao finalizar toda uma grade curricular, pois violaria o princípio da boa-fé e da confiança negar aquilo que um estudante tinha certeza que alcançaria ao terminar a sua faculdade: o seu diploma.

Faz-se essencial rever o conceito de autonomia universitária a fim de que a falta proposital ou não de regulamento pertinente a institutos como aceleração de curso por aproveitamento extraordinário nos estudos e colação de grau antecipada, pois o que se percebe

é que a faculdade/opção permitida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação tem servido para prejudicar estudantes aprovados em concursos públicos, que precisam entrar com mandado de segurança pois a falta de previsão desses institutos nos regimentos das faculdades violam o princípio da isonomia, eis que o tratamento ao candidato será diferente dependendo de qual faculdade o aluno estudou.

A verdade é que nenhum estudante lê todos os detalhes do regimento interno ao escolher uma instituição de ensino superior. Nessa toada, compreendidas as características basilares e o contexto da criação do princípio da autonomia universitária, seguir-se-á à explicação de como a 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região o tem aplicado o direito à autonomia universitária de modo a anular colações de grau, julgando, inclusive, de forma dissonante aos demais tribunais regionais federais.

## **2. ENTENDIMENTO DO TRF A RESPEITO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

Algo que chama atenção em acórdãos proferidos pela 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região é o fato de que é a única turma brasileira que usa o princípio da autonomia universitária como se este direito não encontrasse obstáculo algum, ou, pior, como se o seu destinatário fosse o estudante (e não o Estado), que, aparentemente, procuraria o Poder Judiciário para cerceá-la.

Outrossim, como visto acima, a autonomia universitária, em seu contexto, foi criada justamente para que a ciência fosse produzida com liberdade e que o Poder Público não tivesse ingerência no interior das Instituições de Ensino Superior, o que, certamente, aniquilaria a tríade ensino, pesquisa e extensão.

Antes de tudo, a autonomia universitária encontra como limite o próprio Regimento Interno da Instituição de Ensino Superior. Se a mesma criou em seu regimento um direito e, porventura, vem a negá-lo a estudante, ela está se voltando contra o seu próprio exercício da autonomia universitária.

Em outras palavras, se o regimento interno prevê que o aluno pode, após o final de seu curso, colar grau antecipadamente caso passe em um concurso público ou tem a possibilidade de aceleração de curso por aproveitamento extraordinário, a instituição construiu para si a obrigação de permitir o exercício desse direito ao estudante sem falar em ofensa à autonomia universitária. Direito previsto em regimento interno é mais do que líquido e certo, eis que é incontestável.

No acórdão abaixo, o desembargador desconsiderou que a universidade impetrada tem regimento interno que permite a colação de grau antecipada e ainda apontou que a estudante sabia “muito bem” quando fez o concurso público que poderia ser aprovada antes da colação de grau.

Eis o teor de parte da decisão que, no caso, abordava o direito concedido na 1ª instância da 4ª Vara Cível Federal à colação de grau antecipada independentemente da prova do Enade porque a estudante que já havia cumprido todas as matérias havia passado em um concurso público docente.

Nesse passo, a pretensão de ver reconhecido o direito do aluno à antecipação da colação de grau, encontra óbice na autonomia administrativa e didático-científica conferida à Universidade para conduzir suas atividades, a teor do art. 207 da Carta Constitucional e art. 53, da Lei nº 9.394/1996. Com efeito, afigura-se descabida a pretensão de impor ao estabelecimento de ensino superior que altere o calendário estabelecido para a realização das respectivas atividades, entre as quais a colação de grau de seus alunos, para atender aos interesses pessoais de determinados estudantes, não se vislumbrando no caso em comento qualquer ilegalidade praticada pela Administração a ensejar a interferência do Judiciário, sob pena de adentrar no mérito administrativo. (TRF2. 8ª Turma Especializada. **Apelação/Remessa Necessária Nº 5070525-10.2024.4.02.5101/RJ**. Relator: Des. M. P. S. Julgamento em: 10 fev. 2025)

Para o magistrado, foi considerado descabido a estudante pleitear judicialmente a sua colação de grau em meados de setembro de 2024, mesmo tendo concluído o curso no início daquele ano. A Universidade em questão já estava um tanto atrasada na colação de grau dos alunos e, ainda por cima, inscreveu, indevidamente, a estudante no Enade.

Além disso, ele entendeu que a impetrante queria alterar o calendário acadêmico a seu favor para atender os seus interesses pessoais, contudo, destaca-se que esse “interesse” não era uma simples viagem ou capricho, mas a posse em um cargo público para o qual foi aprovada, sendo de interesse da própria Administração Pública que a candidata aprovada no certame ocupasse seu cargo.

Mandados de segurança não são destinados apenas a coibir ilegalidades, mas abuso de poder, ou seja, quando o exercício de um direito é feito de forma abusiva a ponto de prejudicar o direito ao pleno emprego, à subsistência e a dignidade humana de uma pessoa. Não há autonomia universitária que justifique a inscrição indevida de aluno no Enade e nem tampouco a demora excessiva na colação de grau, o que leva à desconfiança de que o objetivo era manipular a participação dos alunos fazendo com que mais estudantes participassem do certame, o que é uma irregularidade, nos termos do art. 22.1.2 do Edital 124 do Enade 2024.

Quando, por exemplo, uma pessoa se matricula em um curso universitário, como, por exemplo, Pedagogia, acredita que terminará seus estudos dentro de quatro anos e, após concluir

a grade curricular, imagina que vai colar grau, logo, não era a descabida a pretensão da autora de colar grau para poder assumir o seu cargo público.

Inclusive, a intenção de tornar a autonomia universitária um direito absoluto sobre o qual não encontraria restrições fez com que o provimento da apelação anulasse a colação de grau da estudante e a colocasse em risco de perder o seu cargo público, entretanto, tendo em vista que as universidades públicas fazem parte da Administração Pública, o exercício da autonomia universitária encontra óbice nos princípios da moralidade e da razoabilidade, consagrados na legislação pertinente ao direito administrativo (art. 37 da Constituição Federal e art. 2º da Lei n. 9.784/1999).

O mesmo desembargador, antes, já tinha proferido outro acórdão usando a autonomia universitária para desconstituir outra colação de grau, ressaltando o fato de que essa Turma do TRF2 é a única com esse tipo de posicionamento, pois os demais TRFs brasileiros entendem que não há afronta alguma à autonomia universitária quando um único aluno precisa colar grau antecipadamente para tomar posse em um concurso público, até porque essa é uma das formas de concretizar o princípio da isonomia.

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REMESSA NECESSÁRIA. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE COLAÇÃO DE GRAU PARA FINS DE ATENDIMENTO A EXIGÊNCIAS DE CONCURSO PÚBLICO. 1. Mandado de segurança impetrado contra ato do REITOR COORDENADOR DE CURSO SUPERIOR DA FACULDADE DE DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF, objetivando assegurar a antecipação da data de colação de grau da Impetrante para fins de atendimento a exigência de edital de concurso público ao qual se submeteu e foi aprovada a Impetrante. 2. No caso dos autos, a parte impetrante alega que não poderia a Faculdade de Medicina da UFF vincular a expedição de certidão de colação de grau ao calendário previamente estabelecido pela administração. 3. Não há, todavia, em favor da parte impetrante, direito líquido e certo à antecipação dessa colação, eis que o direito do aluno à antecipação da colação de grau encontra óbice na autonomia administrativa e didático-científica conferida à Universidade para conduzir suas atividades, a teor do art. 207 da Carta Constitucional e art. 53, da Lei nº 9.394/1996. 4. Remessa necessária provida. Sentença reformada. Liminar cassada. (TRF2. 8ª. turma especializada. Remessa necessária cível nº 5001160-02.2020.4.02.5102, Desembargador Federal M. P. S., por maioria, juntado aos autos em 07/06/2021)

Vale ressaltar que quando o impedimento à colação de grau é meramente a política pública Enade, a negativa não tem relação alguma com a autonomia universitária, afinal, o suposto impedimento estaria vindo do INEP, com base no art. 5º, §5º da Lei n. 10.861/2004 (Lei do Sinaes).

Como Rosário (2024, p. 197) explica, “a autonomia universitária em essência é didático-científica, a autonomia administrativa e de gestão patrimonial e financeira são instrumentais da primeira.” E todas as manifestações da autonomia universitária sucumbem ao

Ministério da Educação e quando há outros direitos educacionais em volta de uma causa, é o Poder Judiciário que dará a solução.

A colação de grau de um estudante não esbarra na autonomia universitária, afinal, antes de qualquer coisa, esse administrado que é o aluno, também é um consumidor que, após concluir todo o seu curso tem, sim, direito à colar grau, não cabendo a faculdade abusar da sua autonomia universitária para impedir.

Nessa toada, Ranieri (2013, p. 26) alerta que o exercício dessa autonomia, “mesmo restrito ao interesse peculiar do ente, não implica soberania na normatização da matéria própria. Tampouco designa independência, licença, franquia, regalia, privilégio, imunidade, isenção ou emancipação.” Com isso, é perceptível que o Poder Judiciário pode, atendendo aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que norteiam o Direito Administrativo, conceder a colação de grau quando esta é negada em pleno exercício abusivo do princípio da autonomia universitária por parte da Instituição de Ensino Superior.

Os estudantes que entram em um curso universitário o fazem com objetivo de avanço profissional e é natural que se inscrevam em concursos públicos nos quais, nem sempre, há como prever quando haverá a convocação para a posse, logo, é de se refletir sobre até que ponto a anulação de colação de grau de uma pessoa em nome do exercício da autonomia universitária é razoável, proporcional e moral do ponto de vista do princípio da moralidade administrativa, pois uma universidade subsiste caso alguns alunos não façam a prova do Enade ou a realizem depois da colação de grau, contudo, a subsistência do estudante e de sua família correm risco quando este perde um emprego ou perde um cargo público.

### **3- A NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NO ATO ADMINISTRATIVO DE COLAÇÃO DE GRAU**

Vale ressaltar que, até mesmo, quando oriunda de universidade privada, a colação de grau não é um ato privado, eis que universidades privadas fazem parte do Sistema Federal de Educação e isso é reforçado pelo fato de que mandados de segurança impetrados contra faculdades particulares e seus reitores, no tocante à colação de grau, são de competência da justiça federal tendo em vista que suas autoridades são equiparadas à pública em razão de que atuam sob autorização da autoridade pública.

Todas as universidades privadas atuam sob autorização do Ministério da Educação para atuar, não sendo, assim, uma típica e exclusiva atividade privada, mas sim, uma atividade



autorizada após processo de credenciamento, recredenciamento e sua consequente autorização para atuar em área específica do Poder Público.

Por questões didáticas, insta salientar que autorização, conforme ensinamento de Di Pietro (2022, p. 235) é o “ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos.”

Comprovando que faculdades particulares pertencem ao sistema federal de ensino, o art. 16, II da LDB aponta que este sistema as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada.

E, por sua vez, destaca-se que a competência para conceder colação de grau é dos reitores das Instituições de Ensino Superior e, ainda que este seja de uma universidade privada, estes são equiparados às autoridades públicas, para fins de mandados de segurança, eis que dirigentes de pessoas jurídicas no exercício de atribuições do poder público, no que disser respeito a esse tipo de atribuição, conforme os ditames do art. 1º, §1º da Lei n. 12.016/2009.

Independentemente de qualquer discussão a respeito do quão metafísico e subjetivo pode parecer o princípio da razoabilidade, a verdade é que ele existe e deve ser observado no âmbito da Administração Pública, seja federal, seja estadual.

Apesar de ser reiteradamente criticado em contestações, tanto o princípio da razoabilidade quanto o da proporcionalidade são norteadores da Administração Pública Federal, direta ou indireta, eis que mencionados no caput do art. 2º da Lei n. 9.784/1999. Além disso, é necessário que a Administração Pública obedeça aos princípios da moralidade e do interesse público.

No âmbito estadual do Rio de Janeiro, o art. 2º da Lei estadual n. 5.427, de 1º de abril de 2009 reforça que o processo administrativo deve obedecer aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e interesse público. Ou seja, em especial, os dois primeiros princípios não são estranhos à Administração Pública Federal e nem à Estadual, afinal, as legislações mencionadas os preveem expressamente.

No acórdão abaixo, o Desembargador do Tribunal Regional da 1ª Região destacou que impedir a colação de grau de uma pessoa por causa do Enade seria uma medida desproporcional, especialmente se essa passou em um concurso público.

ENSINO SUPERIOR. EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DE ESTUDANTES (ENADE). PROPOSTA DE EMPREGO. COLAÇÃO DE GRAU E EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. FATO CONSUMADO. (...) A sentença está baseada em que: a) o exame ENADE não pode ser exigido da Impetrante como requisito para fruição dos direitos que a conclusão do curso lhe assegura, quais sejam, a colação do

grau acadêmico e obtenção do respectivo diploma já que não se trata de matéria da grade curricular; (...) 3. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE destina-se a avaliar a qualidade da educação superior. O resultado obtido individualmente não afeta o aluno habilitado, pois a lei de regência admite o procedimento por amostragem e veda identificação nominal e divulgação da nota do examinado. A inobservância da convocação pode ter alguma consequência, mas não deve ensejar óbice à colação de grau e à entrega do diploma, posto que desproporcional ao dever inadimplido e sem qualquer previsão legal específica. 4. Já decidiu este Tribunal em caso semelhante que não é razoável admitir que o estudante que já cumpriu todos os requisitos para conclusão do curso superior e, posteriormente, consegue aprovação em concurso público, seja impedido de tomar posse no respectivo cargo público em razão das datas fixadas para a realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE. Precedentes deste Tribunal (TRF1, AMS 0012252-48.2012.4.01.4301/TO, Rel. Desembargador Federal Néviton Guedes, 5T, e-DJF1 30/04/2015 PAG 1466). 5. A liminar foi deferida em 19/12/2019, confirmada pela sentença. A IES informou que a impetrante colou grau em 23/12/2019, estando seu diploma em processo de registro. Deve ser preservado o fato consumado. O decurso do tempo consolidou a situação alicerçada em decisão judicial. 6. Negado provimento à remessa necessária. (TRF 1. Remessa Ex Officio. 1003273-18.2019.4.01.3822. Desembargador Federal João Batista Moreira. Julgamento em: 03 mai.2021)

Destaca-se que o único documento normativo que aponta que o aluno irregular fica impedido de colar grau é a Portaria n. 840, de 24 de agosto de 2018, do Ministério da Educação e, em razão de sua natureza jurídica que é, conforme Di Pietro (2022, p. 240), “ato geral ou individual emanado de autoridades outras que não o Chefe do Poder Executivo”, não tem o condão de criar ou extinguir direitos, pois o princípio da legalidade insculpido no art. 5º da Constituição Federal aponta que ninguém deve fazer ou ser impedido de fazer algo (colar grau) senão em virtude de lei.

Se a Lei n. 10.861/2004 não trouxe expressa a sanção de impedimento à colação de grau em razão do Enade, não poderia a Portaria do MEC o fazer, pois como afirma Romano (2020), “portaria não traz novidade, própria da edição de uma regra jurídica, pois é regra secundária que está limitada por normas primárias. A portaria é norma secundária.”

Passar em um concurso público não é uma tarefa fácil. Algumas pessoas passam anos de suas vidas estudando, abdicam de horas ao lado da família, deixam de cuidar de outras áreas da vida para se dedicar e, sem dúvidas, a elaboração da política pública Enade não teve como objetivo tirar o direito de um indivíduo tomar posse no cargo público, algo que talvez nem aconteça novamente na vida dessa pessoa, estragando todo um futuro.

Apesar de serem alvos de críticas, tanto o princípio da proporcionalidade quanto o da razoabilidade, a realidade é, como visto acima, ambos são reconhecidos pela legislação pátria, como a Lei n. 9.784/1999, logo, não é algo metafísico ou algo relacionado ao direito natural. Inclusive, Barroso destaca a importância destes:

O princípio da razoabilidade-proporcionalidade, termos aqui empregados de modo fungível, não está expresso na Constituição, mas tem seu fundamento nas ideias do devido processo legal substantivo e na justiça. Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema. (Barroso, 2019, p. 292)

Em outras palavras, é o princípio da razoabilidade que tem o poder de colocar qualquer norma em conformidade com todo o sistema jurídico, adequando ao real fim perseguido.

Percebe-se que na decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o Desembargador relator concretizou os ditames do princípio da razoabilidade, pois, conforme explicações de Barroso (2019, p. 292), este princípio permite ao Judiciário invalidar ato administrativo quando não haja adequação ao fim perseguido e o instrumento empregado (adequação); a medida não ser exigível ou necessária, havendo meio alternativo que traga menos prejuízos para chegar ao resultado e os custos superarem os benefícios, o que significa que a medida levaria a perder algo de maior relevo do que aquilo que se ganharia.

De acordo com o ensinamento literal de Barroso (2019, p. 292), “o princípio pode operar, também, no sentido de permitir que o juiz gradue o peso da norma, em determinada incidência, de modo a não permitir que ela produza um resultado indesejado pelo sistema, fazendo, assim, a justiça no caso concreto.”

No mesmo sentido, Di Pietro (2022, p. 95) explica que ainda que uma decisão discricionária do funcionário não transgrida norma alguma, ela será ilegítima quando for irrazoável, não guardando proporção adequada entre os meios que se emprega e o fim a que a lei deseja alcançar.

Embora a Lei n. 9.784/1999 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para a decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade, às vezes, se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução. Se a decisão é manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração será exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade. (Di Pietro, 2022, p. 95)

Logo, percebe-se o motivo pelo qual tantos mandados de segurança para fins de colação de grau são deferidos no âmbito da justiça federal: o ato pode não ser ilegal, contudo, é abusivo, tendo em vista que extrapola os limites da proporcionalidade e da razoabilidade,

pois, tendo em vista que o Enade é uma política pública com finalidade legal de avaliar a educação superior, impedir a colação de uma pessoa que foi aprovada em um concurso público é uma afronta que se torna ilegal não pelo fato do impedimento, mas porque tanto o princípio da razoabilidade quanto o da proporcionalidade existem no ordenamento jurídico e precisam ser cumpridos.

Usar o princípio da autonomia universitária é um abuso de direito, tendo em vista que este direito não está sendo usado para preservar a liberdade das faculdades no tocante ao ensino, pesquisa e extensão, muito menos para preservar questões patrimoniais, orçamentárias e de gestão, mas, sim, com uma finalidade egoísta de prejudicar um ser humano que precisa daquele cargo público para se sustentar e fazer o mesmo por sua família.

Nessa toada, Gonçalves tece as seguintes explicações pertinentes ao abuso de direito, apontando que a lei pode ser usada de forma contrária à finalidade do direito e que não é exclusivo do Direito Civil. Eis as palavras do autor *in fine*:

Observa-se que a jurisprudência, em regra, e já há muito tempo, considera como abuso de direito o ato que constitui o exercício egoístico, anormal do direito, sem motivos legítimos, nocivos a outrem, contrários ao destino econômico e social do direito em geral (...) O instituto do abuso de direito tem aplicação em quase todos os campos do direito, como instrumento destinado a reprimir o exercício antissocial dos direitos subjetivos. (Gonçalves, 2020, p. 533)

Carvalho Neto (2009, p. 20) traz o alerta de que invocar a teoria do abuso de direito não significa negar o direito de outrem ou desestimular o uso deste, eis que a teoria é ligada, na verdade, à ideia de abuso à finalidade do direito e ao princípio da justiça. Para o autor, “abuso de direito é ato lícito a nível jurídico, mas que o juiz considera que deva ser alterado em seu exercício em virtude de uma proibição das regras de ação com plena vigência social.”

Ranieri (2013, p. 77) ensina que a autonomia universitária é inerente à existência da universidade, “enquanto instituição social voltada ao ensino, à pesquisa, à extensão de serviços à comunidade. A autonomia universitária não é um fim em si mesma, mas instrumento assecuratório dos fins da universidade.”

Em nada uma Instituição de Ensino Superior é prejudicada se realiza a colação de grau de um estudante, inclusive, até se entende que esta entenda que só por meio de mandado de segurança seja possível permitir a colação de grau de um estudante que foi inscrito no Enade em razão do art. 5º, §5º da Lei n. 10861/2004 que estabelece que o Enade é componente curricular obrigatório, fazendo com que fique subentendido, ainda que de forma não explícita, a sanção do impedimento de colação de grau.

Entretanto, não é razoável e nem compreensível que uma universidade, não no tocante à remessa necessária consequente da sentença que concede a segurança, mas quanto às apelações voluntárias em que a Instituição de Ensino Superior luta para anular a colação de grau do estudante que assumiu um cargo público ou um emprego, principalmente, com base no argumento da autonomia universitária.

Se ela não é um fim em si mesma, mas um direito essencial para a concretização das finalidades da faculdade e, sendo, acredita-se que esta seja a educação e a profissionalização da pessoa, indaga-se porque que este instituto tem sido utilizado para atrapalhar a obtenção do diploma e tirar uma pessoa do seu próprio emprego ou cargo.

Aparentemente, além de irrazoável qualquer julgamento que anule a colação de grau de uma pessoa que já alcançou esse direito em primeira instância, isso é algo que não fere a autonomia universitária, tendo em vista que o estudante não deve ser prejudicado por eventual atraso ou abuso do direito de marcar esse ato administrativo.

A razoabilidade deve ser interpretada em conjunto com o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança. Se existe a teoria do fato consumado que, segundo Carvalho Filho (2021, p. 40), é a que determina que “em certas ocasiões melhor seria convalidar o fato do que suprimi-lo da ordem jurídica, hipótese em que o transtorno seria de tal modo expressivo que chegaria ao extremo de ofender o princípio da estabilidade das relações jurídicas.”

Nessa toada, verifica-se que o uso abusivo do direito à autonomia universitária configura-se irrazoável e imoral do ponto de vista do Direito Administrativo, contudo, os argumentos de Universidades, em especial, das públicas, que são as que mais recorrem voluntariamente em mandado de segurança para colação de grau, prosseguem, sendo outro comumente levantado é que o Poder Judiciário, ao conceder a colação de grau para um estudante que logrou êxito em um concurso público, estaria invadindo o mérito do ato administrativo colação de grau.

Assim, finalizar-se-á o presente artigo científico explicando que a busca por impedir que o Poder Judiciário aprecie esse tipo de causa porque o ato de colação seria discricionário pode não ser válido quando se considera que, na verdade, se trata de um ato vinculado, o que faz com que a autonomia universitária não seja invocada para impedir a colação de grau do estudante ou que ela ocorra em alguma data manifestamente abusiva aos interesses do estudante.

#### **4- ARGUMENTO DA ENTRADA NO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO VERSUS COLAÇÃO DE GRAU COMO ATO VINCULADO E MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Apesar do assunto Enade escapar à discussão sobre a autonomia universitária apontada na Constituição Federal, é comum que universidades apontem esse argumento e, tendo em vista que colação de grau é um ato administrativo, quando o Poder Judiciário determina a colação de grau antecipada de um estudante para que ele tome posse no cargo público, é acusado de estar invadindo o mérito do ato administrativo de recusa à colação de grau.

Como as ações que pleiteiam colação de grau são, geralmente, mandados de segurança, o advogado precisa trazer aos autos a recusa à colação de grau. Entretanto, o que o Judiciário faz não é entrar no mérito do ato administrativo afirmando se o impetrante tem a ela direito, tanto que quando esse não terminou as matérias, não finalizou estágio, por exemplo, o juiz não concede nem a liminar e nem a segurança ao final do processo, pois isso, ai sim, seria invadir o mérito do ato administrativo.

De acordo com Carvalho Filho (2021, p. 135), o mérito do ato administrativo se relaciona com os aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática do ato, o que leva à questionar algumas questões, tais como se seria a colação de grau um ato discricionário ou um ato vinculado.

Se fosse um ato discricionário, as instituições de ensino superior poderiam, inclusive, jamais conceder a colação de grau para quem conclui o ensino superior, entretanto, isso não é verdade, eis que cumpridos os requisitos do curso de graduação, o estudante tem direito líquido e certo à colação de grau, tanto isso é verdade que, se a uma pessoa é negado um diploma, é possível pleitear na justiça e, certamente, será vencedora da causa, algo impossível quando se está diante de um ato discricionário, tais como, por exemplo, uma revogação de licitação pública. E, como leciona Carvalho Filho, não se pode falar em mérito administrativo quando se está diante de um ato vinculado.

Quando o agente administrativo está ligado à lei por um elo de vinculação, seus atos não podem refugir aos parâmetros por ela traçados. O motivo e o objeto do ato já constituirão elementos que o legislador quer expressar. Sendo assim, o agente não disporá de nenhum poder de valoração quanto tais elementos, limitando-se a reproduzi-lo no próprio ato. O contrário se passa quanto aos atos discricionários. Nestes se defere o agente o poder de valorar os fatores constitutivos do motivo e do objeto, apreciando a conveniência e oportunidade da conduta. (Carvalho Filho, 2021, p. 136)

A partir do momento em que um reitor não tem capacidade de valorar os fatores pertinentes aos motivos e objeto, ou seja, a negar a colação de grau para uma pessoa que cumpriu toda a sua carga horária, se está diante de um ato vinculado. Do contrário, qualquer faculdade poderia negar a colação para uma pessoa, independentemente do decorrer do tempo.

Não há conveniência para a Administração Pública impedir a colação de grau de uma pessoa que foi aprovada em um concurso público e nem pode essa pessoa, a bel prazer do princípio da autonomia universitária, esperar o critério oportunidade acontecer.

Contudo, apesar da acusação de invasão do mérito do ato administrativo, os tribunais apontam que o Poder Judiciário pode, sim, analisar os critérios adotados pelas universidades para deferir pedidos de antecipação de graduação quando o exercício dessa prerrogativa violar os princípios da moralidade e da legalidade, tal como se verifica no acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENSINO SUPERIOR. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ANTECIPAÇÃO DE GRADUAÇÃO. EXCEPCIONAL DESEMPENHO ACADÊMICO. POSSE EM CARGO PÚBLICO. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A decisão negou a liminar para criação de banca especial de avaliação para antecipar a colação de grau em Direito do acadêmico que concluiu o curso de formação de Delegado da Polícia Civil, após aprovação em 2º lugar no concurso, fundado o Juízo na ausência de direito líquido e certo. 2. A Constituição, arts. 207 e 209, confere às universidades públicas e privadas autonomia administrativa e didático-científica, autorizando-as a conduzir o funcionamento das suas atividades, estabelecendo um calendário próprio para o ano letivo, ao qual deve se submeter toda a comunidade acadêmica.(...) 6. Os requisitos para posse no momento da inscrição no concurso público, as disciplinas faltantes e o cronograma previsto para obtenção do certificado de conclusão do curso eram do conhecimento do impetrante que, por isso, não pode alegar prejuízos profissionais e financeiros decorrentes da não antecipação da graduação pela Faculdade agravada. 7. Em princípio, descabe ao Judiciário analisar os critérios adotados pelas universidades para deferir pedidos de antecipação de graduação, salvo quando o exercício dessa prerrogativa violar os princípios da moralidade e da legalidade. 8. A concessão ou denegação de providências liminares é prerrogativa inerente ao poder geral de cautela do juízo de primeiro grau, e o Tribunal só deve sobrepor-se a ele na avaliação das circunstâncias fáticas que ensejaram o deferimento ou não da medida, em cognição não exauriente, se a decisão agravada for teratológica, ou, ainda, em flagrante descompasso com a Constituição, a lei ou com a orientação consolidada de Tribunal Superior ou deste Tribunal, o que, no caso, não ocorreu. 9. Agravo de instrumento desprovido.” (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. TRF2. **Agravo de Instrumento n. 00005432020144020000**, Julgamento em: 31 mar. 2014)

Em relação aos princípios da moralidade e da legalidade, apontados no acórdão acima como justificativa para analisar o mérito do ato administrativo, merece maior destaque o primeiro, uma vez que ainda que um ato preencha todos os requisitos de legalidade, pode ser imoral.

Para Carvalho Filho (2021, p. 22), o princípio da moralidade “impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto e o que é desonesto.”

Não se pode, por mandamento constitucional, afastar-se de padrões morais e o bom administrador público, não deve ser apenas um mero conhecedor da lei, como também dos princípios éticos regentes da função administrativa.

Di Pietro (2022, p. 92) destaca que o princípio da moralidade não é bem aceito por muitos autores, afinal, o conceito de moral é vago e impreciso, fazendo com que o princípio da moralidade fica absorvido pelo da legalidade, contudo, isso não é verdade, afinal, se legalidade e moralidade fossem a mesma coisa, não seriam dois princípios diferentes.

Um ato pode estar totalmente amparado na legislação, mas é imoral se afronta preceitos mínimos de ética ou de justiça e, não foi sem razão que a fórmula Radbruch (apud Alves 2024) alcançou sucesso mundial.

Por meio fórmula, o conflito entre justiça e segurança jurídica deve ser resolvido considerando se o direito positivo, baseado na legislação, teria aplicação preferencial até quando seu conteúdo por injusto e trazer prejuízos e aponta que a justiça, sim, deve prevalecer sobre a lei quando esta for injusta.

Ainda sobre o princípio da moralidade, Di Pietro explana que a intenção do agente, ao praticar um ato legal, de prejudicar uma pessoa ou que traga elevado prejuízo pode configurar abuso de poder.

a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios ilícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente. Embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela Administração ou pelo Poder Judiciário. (Di Pietro, 2022, p. 93)

Colação de grau é um ato administrativo formal e obrigatório da instituição de ensino superior realizado pelo Reitor da Instituição conforme as atribuições concedidas pelo Poder Público. Trata-se de um ato solene e público que é pré-requisito para a expedição do diploma pelo Poder Público.

Inclusive, é importante destacar o fato de que uma vez que uma pessoa é aprovada em um cargo público e convocada para tomar posse é interesse da própria Administração Pública que esta pessoa a tome, em virtude do princípio da impessoalidade que a norteia. Logo, é



essencial ver o instituto da colação de grau como ele o é: um direito de todas as pessoas que, com base no princípio da confiança e da boa-fé, ingressaram em uma instituição de ensino superior, pois invocar um direito de modo a trazer prejuízos desproporcionais a outrem é exercê-lo de forma abusiva.

## CONCLUSÃO

Por meio do presente estudo, foi possível concluir que a autonomia universitária não deve ser invocada e aplicada como se fosse um princípio absoluto e isolado de todo um ordenamento jurídico, sob pena de se cometer abuso de direito a ser coibida por meio de mandado de segurança.

A todo momento, o intérprete e o aplicador do direito precisam saber, além da literalidade da norma jurídica, o seu contexto de criação e os fins a que se destina e, sendo a colação de grau um ato administrativo, deve estar em conformidade com princípios que regem o Direito Administrativo, tais como moralidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Nesse sentido, muitos são os casos de pessoas que passam em concursos públicos e precisam impetrar mandado de segurança pois a faculdade impede a colação de grau por causa de eventual pendência no Enade, uma política pública muito importante em razão da mercantilização da educação e, até pelo simples fato de ser a única forma que o Poder Público tem de verificar a qualidade do ensino e instalações ofertadas pelas instituições de ensino superior.

Nas contestações e apelações, são corriqueiros dois argumentos: que o Poder Judiciário ao conceder a liminar ou a segurança estaria violando o princípio da autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição Federal e que o Poder Judiciário não poderia interferir no mérito do ato administrativo da colação de grau, entretanto esses dois argumentos não devem prosperar, uma vez que nenhum instituto jurídico deve ser invocado para produzir efeitos contrários àqueles vislumbrados quando da sua criação.

Independentemente de alguns intérpretes do direito (advogados, por exemplo), entenderem que moralidade administrativa, razoabilidade e proporcionalidade serem princípios com amplo grau de abstração, a realidade é que eles existem e devem ser aplicados. Ainda que supostamente amparado na lei, um ato pode ser imoral, principalmente quando traz consequências gravosas e desproporcionais e o Enade não é uma política que visa anular colações de grau e muito menos fazer com que pessoas fiquem desempregadas ou percam seus respectivos cargos públicos ao qual acessaram quando obtiveram seus diplomas.

Além disso, quando se alega que o Poder Judiciário estaria invadindo o mérito do ato administrativo, estar-se-ia classificando a colação de grau como um ato administrativo discricionário, a qual poderia ser concedida a uma pessoa segundo critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Ora, esses critérios comprovam que não existe direito potestativo para, por exemplo, pleitear um ato discricionário por parte da Administração Pública, afinal, por exemplo, uma pessoa que se sentiu prejudicada pela revogação de uma licitação não poderia forçar o administrador a manter o contrato, contudo, não é isso que ocorre com um estudante de uma faculdade que finaliza seu curso.

Não existe critério de conveniência e oportunidade quando o assunto é colação de grau, pois do contrário, poderia ser completamente possível que uma Instituição de Ensino Superior efetuasse a colação de grau de uma pessoa quando bem quisesse e se quisesse e, a prova de que isso não pode ocorrer, é que qualquer pessoa prejudicada pela falta de colação de grau e diploma pode ingressar no Poder Judiciário a fim de alcançar tal ato administrativo.

Uma vez que o ato de colação de grau é vinculado, o Poder Judiciário ao analisar os critérios de legalidade e o abuso de poder, não estará invadindo o mérito do ato administrativo, mas, sim analisando o quão abusivo foi o exercício da autonomia universitária no impedimento ou anulação de colação de grau.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1). **Remessa Ex Officio. 1003273-18.2019.4.01.3822**. Desembargador Federal João Batista Moreira. Julgamento em: 03 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2). **Agravo de Instrumento n. 00005432020144020000**, Desembargadora Federal. Julgamento em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2). 8ª. turma especializada. **Remessa necessária cível nº 5001160-02.2020.4.02.5102**. Desembargador Federal: M. P. S., por maioria, juntado aos autos em 07 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2). 8ª Turma Especializada. **Apelação/Remessa Necessária Nº 5070525-10.2024.4.02.5101/RJ**. Relator: Des. M. P. S. Julgamento em: 10 fev. 2025.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**. 25 ed. Petrópolis: Vozes, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. Ed. Barueri: Atlas, 2021.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Abuso de direito**. 5. Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DRUGOWICH, Muzy. **Os desafios da autonomia universitária**. Jundiaí, Paco, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2019.

HINOE, Gabriela Lima; SILVA, Marco Antonio Costa da; BENINI, Élcio Gustavo et. al. A AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS COMO EXERCÍCIO DE PODER: uma breve análise sob a perspectiva estruturalista. V Egedin. Futuro e Tendências para a gestão, desenvolvimento e inovação. 19 a 22 de outubro de 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria normativa n. 840, de 24 de agosto de 2018**. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/legislacao\\_normas/2018/portaria\\_normativa\\_GM-MEC\\_n840\\_de\\_24082018.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/legislacao_normas/2018/portaria_normativa_GM-MEC_n840_de_24082018.pdf). Acesso em: 10 jul. 2025.

RADBRUCH, Gustav. Cinco Minutos de Filosofia do Direito [Fünf Minuten Rechtsphilosophie]. Trad. Klaus Berger. Rev. Henrique Napoleão Alves. *Medium*, 27 de jul. de 2024.

RANIERI, Nina. **Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013.

ROMANO, Tadeu. **Portaria não é lei**. In: JUS Brasil. São Paulo, 02 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/85164/portaria-nao-e-lei>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ROSÁRIO, Victor. **Autonomia universitária: avanços e retrocessos**. Rio de Janeiro: autografia, 2024.