



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.789 - DF (2015/0119863-7)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : ASSOCIACAO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR
ADVOGADOS : FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA E OUTRO(S)
AGRAVADO : DIRETOR DE GESTÃO DE FUNDOS E BENEFÍCIOS DO FUNDO NACIONAL DA EDUCAÇÃO - FNDE
AGRAVADO : SECRETÁRIO DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
AGRAVADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). PORTARIA MEC Nº 23/2014. GENERALIDADE. ABSTRAÇÃO. LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. IMPETRAÇÃO. WRIT. SÚMULA 266/STF. DESCABIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1- Nos termos do § 3º do art. 6º da Lei n. 12.016/2009, considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

2- Não tendo o ato combatido sido emanado do Diretor de Gestão de Fundos e Benefícios do Fundo Nacional da Educação, nem do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, tampouco tendo eles competência para a adoção das providências tendentes a executar o ato combatido pela segurança, tem-se manifesta a ilegitimidade desses para figurar no polo passivo do *writ*.

3- Consoante as regras ínsitas nas Portarias MEC nºs 1/2010, 15/2011, 21/2014 e da Lei nº 10.260/01, os atos atingidos pela Portaria MEC nº 23/2014 demandariam **atuação específica** do agente operador do FIES, tanto nos atos de recompra dos CFT-E (Certificado Financeiro do Tesouro- Série E), quanto nos de recebimento dos contratos e termos aditivos para fins de emissão de novos CFT-Es.

4- O ato apontado como coatar - Portaria MEC nº 23/2014 - não se consubstancia em ato tendente à violar direito líquido e certo dos associados da impetrante, pois a sua atuação limitou-se à edição de um ato genérico e abstrato. Incide, pois, à espécie, o óbice da Súmula 266/STF: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese".

5- Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Seção, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região), Humberto Martins e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília (DF), 25 de novembro de 2015.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.789 - DF (2015/0119863-7)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : ASSOCIACAO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR
ADVOGADOS : FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA E OUTRO(S)
AGRAVADO : DIRETOR DE GESTÃO DE FUNDOS E BENEFÍCIOS DO FUNDO NACIONAL DA EDUCAÇÃO - FNDE
AGRAVADO : SECRETÁRIO DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
AGRAVADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de agravo regimental interposto pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR contra decisão cuja ementa restou assim sintetizada:

"PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). PORTARIA MEC Nº 23/2014. GENERALIDADE. ABSTRAÇÃO. LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. IMPETRAÇÃO. WRIT. SÚMULA 266/STF. DESCABIMENTO. INDEFERIMENTO LIMINAR."

Nas razões do regimental, aduz o agravante que as autoridades coatoras apontadas em primeira instância e afastadas pela decisão ora recorrida são legitimadas para responder à presente ação.

Para tanto, sustenta que o *mandamus* se volta contra os atos de execução da Portaria Normativa MEC 23, atos esses de competência de duas autoridades apontadas como coatoras.

Por fim, alega que não há falar que o mandado de segurança se volta contra lei em tese, pois a agravante impugna atos concretos de portaria normativa.

Punga pela reconsideração da decisão agravada ou submissão do feito em mesa para julgamento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.789 - DF (2015/0119863-7)

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). PORTARIA MEC Nº 23/2014. GENERALIDADE. ABSTRAÇÃO. LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. IMPETRAÇÃO. *WRIT*. SÚMULA 266/STF. DESCABIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1- Nos termos do § 3º do art. 6º da Lei n. 12.016/2009, considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

2- Não tendo o ato combatido sido emanado do Diretor de Gestão de Fundos e Benefícios do Fundo Nacional da Educação, nem do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, tampouco tendo eles competência para a adoção das providências tendentes a executar o ato combatido pela segurança, tem-se manifesta a ilegitimidade desses para figurar no polo passivo do *writ*.

3- Consoante as regras ínsitas nas Portarias MEC nºs 1/2010, 15/2011, 21/2014 e da Lei nº 10.260/01, os atos atingidos pela Portaria MEC nº 23/2014 demandariam **atuação específica** do agente operador do FIES, tanto nos atos de recompra dos CFT-E (Certificado Financeiro do Tesouro- Série E), quanto nos de recebimento dos contratos e termos aditivos para fins de emissão de novos CFT-Es.

4- O ato apontado como coatar - Portaria MEC nº 23/2014 - não se consubstancia em ato tendente à violar direito líquido e certo dos associados da impetrante, pois a sua atuação limitou-se à edição de um ato genérico e abstrato. Incide, pois, à espécie, o óbice da Súmula 266/STF: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese".

5- Agravo regimental não provido.

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Mantenho a decisão agravada pelos seus próprios fundamentos.

O FIES é um programa de financiamento criado pelo Governo Federal e administrado pelo MEC que proporciona o acesso ao ensino superior para estudantes que estejam matriculados em instituição não gratuitas.

A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, dispendo sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior, atribuiu competência à União, por intermédio do Ministério da Educação, para formular a "política de oferta de financiamento e de supervisor de execução de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

operações do Fundo" (art. 3º, I), além de editar regulamento dispondo sobre "as regras de seleção de estudantes a serem financiados pelo FIES." (art. 3º, § 1º, I)

Com a edição da Lei 12.212/2010, restaram especificadas as atribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE - autarquia federal dotada de personalidade jurídica própria - doravante agente operadora e administradora dos ativos e passivos do FIES.

Diante da competência legal que lhe foi atribuída, o Ministério da Educação emitiu a Portaria Normativa MEC nº 1, de 22/1/2010, incumbindo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a atribuição de manter e gerenciar o Sistema Informatizado do FIES - SisFIES, inclusive para fins de concessão de financiamento, cuja supervisão foi delegada à Secretaria de Educação Superior (SESu). É a seguinte a redação do art. 2º da mencionada Portaria:

Art. 2º. Os procedimentos operacionais do FIES serão realizados eletronicamente por meio do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES), mantido e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na condição de agente operador do FIES, sob a supervisão da Secretaria da Educação Superior (SESu), do Ministério da Educação, nos termos da Lei n. 10.260/2001"

O ato apontado como violado é a Portaria nº 23, de 29 de dezembro de 2014 - complementada pela Portaria MEC nº 02 de 23 de fevereiro de 2015, que, por sua vez, promoveu alterações nas Portaria MEC nº 1/2010, Portaria MEC 15, de 18 de julho de 2011, todas da lavra do Ministro de Estado da Educação.

Ocorre que, nos termos do § 3º do art. 6º da Lei n. 12.016/2009, considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

Não tendo o ato combatido sido emanado do Diretor de Gestão de Fundos e Benefícios do Fundo Nacional da Educação, nem do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, tampouco tendo eles competência para a adoção das providências tendentes a executar o ato combatido pela segurança, tem-se manifesta a ilegitimidade desses para figurara no polo passivo do *writ*.

Dessa feita, a decisão que determinou a exclusão das referidas autoridades do feito,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

merece ser mantida.

Quanto ao cabimento do *writ*, como é cediço a ação mandamental é um tipo de garantia constitucional que deve dirigir-se - segundo vetusto entendimento jurisprudencial e de acordo com o texto constitucional - contra ato emanado de autoridade estatal o qual viole direito líquido e certo do impetrante, quer por ilegalidade, quer por abuso de poder.

A compreensão do que venha a ser o direito líquido e certo, ou do que caracterize o ato estatal passível de impugnação pela via mandamental, envolve conceitos cujos contornos são delineados ao longo da história jurisprudencial, notando-se, de toda maneira, que o objeto **da impetração há de sempre ser a correção de ação ou omissão estatal a qual se verifica ilegal ou abusiva.**

O ato impugnado deve, pois, ser concreto, a ponto de atingir ou periclitar atingir o direito líquido e certo do impetrante ou, como no caso, dos seus associados, por isso **não se autoriza a impetração dê-se contra lei em tese**, definição na qual se insere o ato estatal dotado de generalidade e de abstração que impede que ele, por si só, venha a causar dano ao patrimônio jurídico de alguém.

Dessa forma, o ato estatal sujeito à sindicabilidade pelo *mandamus*, é tão-somente o ato administrativo que *in concreto* estabeleça ao impetrante um dever, uma obrigação ou uma sanção.

Ocorre que a Portaria MEC nº 23/2014, cuja natureza é normativa, por si só, não produzem os efeitos concretos pleiteados no *mandamus*, demandando, para tanto, atos outros no sentido de se levar a efeito as determinações nela contidas.

Explica-se.

Nos termos das Portarias MEC nºs 1/2010, 15/2011, 21/2014 e da Lei nº 10.260/01, os atos atingidos pela portaria ora examinada demandaria **atuação específica** do agente operador do FIES, tanto nos atos de recompra dos CFT-E (Certificado Financeiro do Tesouro- Série E), quanto nos de recebimento dos contratos e termos aditivos para fins de emissão de novos CFT-Es.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Resta, pois, evidenciado que o pleito de suspensão de eficácia da Portaria MEC nº 23/2014, por si só, não revela ato tendente à violação de direito líquido e certo dos associados da impetrante, senão porque a sua atuação limitou-se à edição de um ato genérico e abstrato.

Nesse sentido, é sempre valorosa a transcrição do histórico ensinamento de Hely Lopes Meirelles, na renomada obra *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais* que, modernamente, é atualizada por Arnaldo Wald e por Gilmar Ferreira Mendes (33. ed., p. 39 e seguinte):

A *lei em tese*, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (STF, Súmula n. 266), pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual. **Necessária se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração.**

Nesses termos é o Enunciado da Súmula 266/STF, segundo a qual **"não cabe mandado contra lei em tese."**

Mutatis Mutandis, citam-se os seguintes precedentes:

"PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). PORTARIA NORMATIVA Nº 10, DE 30 DE ABRIL DE 2010. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. DESCABIMENTO. SÚMULA 266/STF.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Educação, consubstanciado na Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010, que, em seu art. 2º, § 3º, estabeleceu que a concessão de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) é condicionada à existência de limite de recurso disponível da mantenedora no momento da inscrição do estudante.

2. Apesar de o impetrante afirmar que a Portaria n. 10/2010 ser ato de efeito concreto, o referido ato tem conteúdo normativo, porquanto disciplina, de forma genérica e abstrata, as condições para concessão e obtenção de financiamento do FIES, razão por que não pode ser combatida por mandado de segurança, ante o óbice da Súmula 266/STF: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese". Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/08/2013).

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PORTARIA NORMATIVA MEC Nº 17/2012 E ARTIGO 5º, INCISO VII, DA LEI 10.260/01. ATO COATOR. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. ADITAMENTO DO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONTRATO DE FINANCIAMENTO COM RECURSOS DO FIES. LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA IDONEIDADE CADASTRAL DO ESTUDANTE.

1. A impetração se dirige contra norma genérica e abstrata, sem indicação de fato concreto que viole o direito líquido e certo dos impetrantes, uma vez que atinge todos os interessados ao financiamento estudantil do ensino superior, sendo caso da incidência do óbice previsto na Súmula 266/STF, segundo a qual "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese".
2. Com efeito, não houve a indicação pelos impetrantes de qual o ato de efeitos concretos da autoridade impetrada teria violado direito líquido e certo seus. Apenas se insurgem contra a publicação da Portaria Normativa MEC nº 17, de 6 de setembro de 2012, que dispõe sobre procedimentos para a inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo FIES e contra o artigo 5º, inciso VII, da Lei 10.260/01, pelo que incabível a presente impetração.
3. Ademais, não há qualquer ilegalidade na exigência de comprovação da idoneidade cadastral do estudante e do respectivo fiador, para a celebração de contrato de financiamento estudantil vinculado ao FIES, realizada pelo art. 5º, inciso VII, da Lei 10.260/2001.
4. Segurança denegada" (STJ, MS 19.544/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 16/08/2013).

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA NORMATIVA MEC 1, DE 14/1/11. ATO COATOR. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese" (Súmula 266/STF).
2. A impetrante não indicou qual o ato de efeitos concretos da autoridade impetrada teria violado direito líquido e certo seu. Apenas se insurge contra a publicação da Portaria Normativa MEC 1, de 14/1/11, norma genérica e abstrata, que dispõe sobre as regras para obtenção do financiamento do FIES em 2011.
3. Processo extinto sem resolução do mérito" (STJ, MS 16.682/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/10/2011).

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA NORMATIVA MEC 10/2010. VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE NOVO FINANCIAMENTO A ESTUDANTE BENEFICIADO, ANTERIORMENTE, PELO PROGRAMA. ATO COATOR. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. PRETENSÃO DE SE REDISCUTIR A LIDE. INCONFORMISMO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

- I. Os Embargos de Declaração consubstanciam instrumento processual apto a suprir omissão do julgado ou dele excluir obscuridade e contradição, nos termos do art. 535 do CPC, não se prestando para rediscutir a lide.
- II. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "obscuridade é vício que impossibilita a clara compreensão do provimento jurisdicional que compõe a lide" (STJ, EDcl no AgRg nos EREsp 1.172.175/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, CORTE ESPECIAL, DJe de 21/06/2013).
- III. No caso, não há obscuridade a ser sanada, em Embargos de Declaração, pois o acórdão embargado decidiu, de forma clara, que (a) a embargante não indicou qual ato de efeito concreto da autoridade impetrada teria violado seu direito líquido e certo; e (b) mesmo que superado tal óbice, a Primeira Seção do STJ firmou entendimento no sentido de que "a restrição à obtenção de novo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

financiamento por aquele que já tenha sido beneficiado pelo FIES anteriormente é decorrência natural dos próprios limites orçamentários dos recursos destinados a essa política pública, além de configurar previsão razoável e alinhada aos ditames da justiça distributiva" (STJ, MS 20.169/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 23/09/2014).

IV. Embargos de Declaração rejeitados, à míngua de vícios.

(EDcl no MS 20.830/DF, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/04/2015, DJe 29/04/2015)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0119863-7 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS** **AgRg no 21.789 / DF**

Números Origem: 00127902620154010000 10021190920154013400 127902620154010000
23034000785201513

PAUTA: 25/11/2015

JULGADO: 25/11/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ASSOCIACAO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
SUPERIOR
ADVOGADO : LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA E OUTRO(S)
IMPETRADO : DIRETOR DE GESTÃO DE FUNDOS E BENEFÍCIOS DO FUNDO NACIONAL
DA EDUCAÇÃO - FNDE
IMPETRADO : SECRETÁRIO DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Ensino Superior - Financiamento Público da Educação e/ou Pesquisa

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : ASSOCIACAO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
SUPERIOR
ADVOGADOS : LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA E OUTRO(S)
FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AGRAVADO : DIRETOR DE GESTÃO DE FUNDOS E BENEFÍCIOS DO FUNDO NACIONAL
DA EDUCAÇÃO - FNDE
AGRAVADO : SECRETÁRIO DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
AGRAVADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª. Região), Humberto Martins e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.