



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.997 - DF (2008/0265248-1)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
IMPETRANTE : ATEID - SOCIEDADE TECNOLÓGICA DE ENSINO INDEPENDENTEMENTE DE DISTÂNCIA LTDA
ADVOGADO : JACY GARCIA VIEIRA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DIREITO EDUCACIONAL. MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. RECURSO IMPRÓPRIO. NÃO CONHECIDO. MATÉRIA EXAURIDA. ART. 63, IV, DA LEI N. 9.784/99. CREDENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO PARA OFERTA DE ENSINO A DISTÂNCIA. INSTITUIÇÃO NOVA SEM CURSOS PRÉVIOS. IMPOSSIBILIDADE. PRÁTICA DO ATO AUTORIZATIVO POR VIA JUDICIAL. INADMISSÍVEL.

1. Cuida-se de *writ* impetrado com o objetivo de que recurso administrativo dirigido ao Ministro de Estado da Educação fosse conhecido no mérito, e provido, para determinar, ao mesmo tempo, o credenciamento de nova entidade educacional e a autorização de curso de graduação em direito, tudo na modalidade de ensino a distância.

2. O pedido administrativo foi apreciado em detalhes por duas instâncias administrativas no Ministério da Educação, com atenção aos ditames do art. 80 da Lei n. 9.394/96, regulamentado pelo Decreto n. 5.622/2005 e detalhado pela Portaria Normativa n. 02/2007, consolidada - depois - na Portaria Normativa n. 40/2007. Após a negativa, a impetrante interpôs recurso hierárquico impróprio ao Ministro de Estado.

3. A análise dos autos demonstra que o tema foi tratado com atenção ao ponto de vista técnico, com acurado detalhamento, tendo recebido pareceres e análises longos; foi possibilitada ampla ação recursal; todavia, quando da apreciação pelo Ministro de Estado, não foi ele conhecido, com fulcro no art. 63, IV, da Lei n. 9.784/99 e o art. 12 da Portaria Normativa n. 40/2007, porque já havia sido esgotada a tramitação administrativa.

4. Do ponto de vista formal, não há irregularidade na conduta da autoridade impetrada, já que o tema fora examinado sob o prisma técnico, de forma percutiente; ademais, fica evidente que foi facultada ampla possibilidade de intervenção no processo administrativo.

5. O credenciamento para oferta da educação superior à distância só pode ser outorgado a instituições educacionais já



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

credenciadas, ao teor do art. 9º do Decreto n. 5.622/2005 e do art. 44 da Portaria Normativa n. 40/2007, que substituiu a Portaria Normativa n. 02/2007.

6. Do ponto de vista substantivo - que é o cerne da impetração - descabe ao Poder Judiciário substituir-se ao administrador especializado e competente de forma a credenciar instituição, ou autorizar o funcionamento de curso de graduação em direito, ainda mais tendo em conta que a negativa foi baseada na desatenção aos ditames legais e regulamentares que regem o sistema educacional pátrio.

Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Compareceu à sessão, a Dra. MARIANA SARAIVA SAMPAIO, pelo impetrado

Brasília (DF), 27 de junho de 2012(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.997 - DF (2008/0265248-1) (f)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE : ATEID - SOCIEDADE TECNOLÓGICA DE ENSINO
INDEPENDENTEMENTE DE DISTÂNCIA LTDA
ADVOGADO : JACY GARCIA VIEIRA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por ATEID - SOCIEDADE TECNOLÓGICA DE ENSINO INDEPENDENTEMENTE DE DISTÂNCIA LTDA., com fulcro no art. 105, I, "b", da Constituição Federal, contra ato alegadamente coator do MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO que não conheceu do recurso administrativo interposto contra a negativa de credenciamento e autorização de entidade destinada a oferta exclusiva de curso de direito a distância.

A impetrante, Sociedade Tecnológica de Ensino Independentemente de Distância Ltda. (ATEID), figura como mantenedora da Faculdade de Ensino das Ciências Jurídicas Independentemente de Distância.

Aduz na petição inicial (fls. 1-55) que a autoridade coatora não teria conhecido do recurso administrativo interposto contra o indeferimento do pedido de autorização para o funcionamento de curso de direito, a ser ofertado exclusivamente a distância. No mérito, defende duas postulações. A primeira é que o seu recurso deveria ser conhecido pelo Ministro de Estado da Educação, do ponto de vista formal, porque a negativa de cognição seria contrária aos termos da legislação pertinente (Lei n. 9.784/99). Também, defende que o conhecimento deveria consubstanciar o seu credenciamento como entidade educacional, assim como a autorização para funcionamento do curso de direito pretendido. Por fim, na exordial, descreve a importância do ensino a distância e seu uso ao direito. Alega, ainda, que a negativa no mérito induz retrocesso social.

A impetrante juntou vasta documentação, referente ao processo administrativo judicial, na Seção Judiciária do Distrito Federal (processo n. 2007.34.00.0044130-3) e projeto pedagógico (fls. 56-1058).

Requeru a concessão de liminar, sustentando a configuração dos requisitos legais. A liminar foi indeferida (fl. 1061):

"ADMINISTRATIVO E EDUCACIONAL – MANDADO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEGURANÇA – LIMINAR – ENSINO A DISTÂNCIA – CURSO SUPERIOR DE DIREITO – CREDENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – NEGATIVA PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – AUTORIZAÇÃO POR VIA JUDICIAL – IMPOSSIBILIDADE – PRESSUPOSTOS DA TUTELA DE URGÊNCIA NÃO CARACTERIZADOS – LIMINAR INDEFERIDA."

A decisão foi agravada (fls. 1073-1086). Ofertei oportunidade para impugnação (fl. 1088). Foi ofertada impugnação ao agravo (fls. 1127-1146). A Primeira Seção negou provimento ao recurso em acórdão cuja ementa transcrevo (fl. 1163):

"ADMINISTRATIVO E EDUCACIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR – ENSINO À DISTÂNCIA – CURSO SUPERIOR DE DIREITO – CREDENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – NEGATIVA PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – AUTORIZAÇÃO POR VIA JUDICIAL – IMPOSSIBILIDADE – PRESSUPOSTOS DA TUTELA DE URGÊNCIA NÃO CARACTERIZADOS – INDEFERIMENTO DA LIMINAR MANTIDO.

1. In casu, o Poder Judiciário não pode, sem violar o princípio da separação de poderes estatuído no art. 2º da CF/88, adentrar no juízo técnico-administrativo do Poder Executivo em caráter mais amplo que uma simples verificação de ofensas formais ao contraditório e à ampla defesa.

2. Ausentes os pressupostos da tutela de urgência que justificariam a concessão da medida liminar.

Agravo regimental improvido."

Informações foram prestadas pelo MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (1090-1123). A autoridade alega que a petição inicial é inepta, já que o ato administrativo atacado não adentrou o mérito da negativa, tão somente consignando que ela já havia sido apreciada. Logo, inexistiria conexão entre o pedido da inicial (credenciamento e autorização de entidade e curso, respectivamente) e o ato atacado. Alega a ilegitimidade da autoridade arrolada como coatora, porque o tema caberia ao Secretário de Ensino a Distância. Alega a falta do direito de agir, porquanto não há nenhum obstáculo a que os pedidos de credenciamento e autorização sejam refeitos e aprovados - caso se adequados aos parâmetros legais. Sustenta que não há encampação. No mérito, defende que o art. 44 da Portaria Normativa 40/2007 (que substituiu o art. 1º da Portaria Normativa n. 02/2007) vigora, já que não pode ser desfeito por *writ*, ante o teor da Súmula 266/STF. Também, no mérito, defende que não há direito líquido e certo em obrigar o Ministro de Estado da Educação a adentrar em revisão detalhada de processo administrativo técnico, quando lhe foi recomendado pela CONJUR que a negativa de conhecimento deveria ocorrer, porquanto já teria havido



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

suficiente e legítimo debate administrativo em duas instâncias.

Foi ofertado parecer do Ministério Público Federal que opina no sentido da denegação da ordem, já que o processo de credenciamento e da autorização teria atendido os pressupostos constitucionais e legais, bem como que a análise da adequação do projeto pedagógico exigiria dilação probatória, incabível na via mandamental (fls. 1148-1152). Transcrevo a ementa do opinativo (fls. 1148-1149):

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. Mandado de segurança. Ensino superior. Educação à distância. Impetração contra ato que indeferiu o pedido administrativo de credenciamento e autorização para que a Impetrante pudesse, por meio de sua mantida, oferecer curso à distância em Direito. Pedido de medida liminar indeferido. Decisão atacada por agravo regimental, não julgado. Análise que se restringe à legalidade dos aspectos formais, mas não adentra ao mérito administrativo. Procedimento administrativo que atendeu às exigências constitucionais e legais. Alegado preenchimento dos requisitos legais para a concessão do credenciamento e da autorização pretendidos. Análise da adequação do projeto educacional apresentado pela impetrante às exigências legais que demanda dilação probatória, imprópria para a via eleita. Ordem que deve ser denegada."

Não houve recurso contra o acórdão (fl. 1166).

Foi proferido despacho para arquivo (fl. 1168).

Interposto agravo contra o despacho, com base no evidente erro material deste (fls. 1172-1175).

O despacho foi revisto e o agravo provido, para determinar o regular processamento do feito, extirpando o erro material (fls. 1177-1178). Não houve interposição de recurso contra essa decisão (fl. 1182).

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.997 - DF (2008/0265248-1) (f)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DIREITO EDUCACIONAL. MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. RECURSO IMPRÓPRIO. NÃO CONHECIDO. MATÉRIA EXAURIDA. ART. 63, IV, DA LEI N. 9.784/99. CREDENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO PARA OFERTA DE ENSINO A DISTÂNCIA. INSTITUIÇÃO NOVA SEM CURSOS PRÉVIOS. IMPOSSIBILIDADE. PRÁTICA DO ATO AUTORIZATIVO POR VIA JUDICIAL. INADMISSÍVEL.

1. Cuida-se de *writ* impetrado com o objetivo de que recurso administrativo dirigido ao Ministro de Estado da Educação fosse conhecido no mérito, e provido, para determinar, ao mesmo tempo, o credenciamento de nova entidade educacional e a autorização de curso de graduação em direito, tudo na modalidade de ensino a distância.

2. O pedido administrativo foi apreciado em detalhes por duas instâncias administrativas no Ministério da Educação, com atenção aos ditames do art. 80 da Lei n. 9.394/96, regulamentado pelo Decreto n. 5.622/2005 e detalhado pela Portaria Normativa n. 02/2007, consolidada - depois - na Portaria Normativa n. 40/2007. Após a negativa, a impetrante interpôs recurso hierárquico impróprio ao Ministro de Estado.

3. A análise dos autos demonstra que o tema foi tratado com atenção ao ponto de vista técnico, com acurado detalhamento, tendo recebido pareceres e análises longos; foi possibilitada ampla ação recursal; todavia, quando da apreciação pelo Ministro de Estado, não foi ele conhecido, com fulcro no art. 63, IV, da Lei n. 9.784/99 e o art. 12 da Portaria Normativa n. 40/2007, porque já havia sido esgotada a tramitação administrativa.

4. Do ponto de vista formal, não há irregularidade na conduta da autoridade impetrada, já que o tema fora examinado sob o prisma técnico, de forma percutiente; ademais, fica evidente que foi facultada ampla possibilidade de intervenção no processo administrativo.

5. O credenciamento para oferta da educação superior à distância só pode ser outorgado a instituições educacionais já credenciadas, ao teor do art. 9º do Decreto n. 5.622/2005 e do art. 44 da Portaria Normativa n. 40/2007, que substituiu a Portaria Normativa n. 02/2007.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Do ponto de vista substantivo - que é o cerne da impetração - descabe ao Poder Judiciário substituir-se ao administrador especializado e competente de forma a credenciar instituição, ou autorizar o funcionamento de curso de graduação em direito, ainda mais tendo em conta que a negativa foi baseada na desatenção aos ditames legais e regulamentares que regem o sistema educacional pátrio.

Segurança denegada.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Deve ser denegada a ordem.

A sociedade impetrante é mantenedora que postula por meio do presente *writ* a revisão judicial do ato administrativo ministerial que negou o conhecimento ao recurso hierárquico impróprio dirigido contra a negativa, no mérito, de autorização de curso de direito a ser ofertado exclusivamente na modalidade a distância.

O ato apontado como coator é o que segue (fl. 934; fl. 936):

*"GABINETE DO MINISTRO
DESPACHOS DO MINISTRO
(...)*

Em 10 de setembro de 2008

*INTERESSADOS: SOCIEDADE TECNOLÓGICA DE ENSINO
INDEPENDENTE DE DISTÂNCIA LTDA.*

PROCESSOS N. 23000.003854/2008-17

*ASSUNTO: INDEFERIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO
CONTRA A DECISÃO NEGATÓRIA, DO SECRETÁRIO DE
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, DO PEDIDO DE
CREDENCIAMENTO INSTITUCIONAL PARA A OFERTA DE
EDUCAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA.*

*ACATO O PARECER/CONJUR/CGEPD/N. 800/2008,
aprovado pelo Consultor Jurídico deste Ministério, Substituto, com a
sugestão de que, com respaldo no art. 63, inciso IV, da Lei n.
9.784/99 c/c art. 12, parágrafo único, da Portaria Normativa*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

40/2007, não conheça do recurso por ter sido interposto após exaurida a esfera administrativa, em continuidade, a remessa dos presentes autos à Secretaria de Educação a Distância, para ciência e demais providências.

FERNANDO HADDAD"

O ato de mérito, cuja revisão administrativa era pretendida, é o que transcrevo abaixo, tendo sido publicado no Diário Oficial da União, em 4.6.2008 (fl. 854):

"SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

DESPACHO DO SECRETÁRIO

Em 2 de junho de 2008

O Secretário de Educação a Distância do Ministério da Educação, após o cumprimento do disposto no artigo 12 da Portaria Normativa 40, de dezembro de 2007, e considerando o teor do Parecer n 64/2008 GAB/SEED/MEC, INDEFERE O RECURSO ADMINISTRATIVO interposto pela Sociedade Tecnológica de Ensino Independente de Distância (ATEID), protocolado sob o número 020874.2008-49, contra a decisão pelo arquivamento do processo de N 23000.003854/2008-17, que tratou da solicitação de credenciamento institucional para a oferta da modalidade de educação a distância, da Faculdade de Ensino das Ciências Jurídicas Independentemente de Distância (FECJID), e autorização do curso de graduação em Direito, na modalidade a distância.

CARLOS EDUARDO BIELSCHOWSKY"

Esse ato consignou a negativa de mérito, na apreciação de um recurso administrativo anterior dirigido a desfavor da decisão que indeferiu o pleito inicial. O ato administrativo inicial foi publicado no DOU em 14.4.2008, e é transcrito abaixo:

"SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

*DEPARTAMENTO DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO EM
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA*

DESPACHO DO DIRETOR

Em 11 de abril de 2008

O Diretor do Departamento de Regulação e Supervisão em Educação a Distância, da Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC, com fulcro no disposto no artigo 11 da Portaria Normativa 40, de dezembro de 2007, e considerando os motivos e justificativas apresentados no Parecer Técnico da Coordenação-Geral de Regulação em Educação a Distância, n. 023/2008 CGR/DRESEAD/SEED/MEC, indefere a solicitação de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

credenciamento institucional para a oferta da modalidade de educação a distância, da Faculdade Para o Ensino das Ciências Jurídicas Independentemente de Distância (FECJID), mantida pela Sociedade Tecnológica de Ensino Independente de Distância (ATEID), bem como a autorização de curso de graduação em Direito, a distância, e determina o arquivamento do respectivo processo de N.º 23000.003854/2008-17.

HÉLIO CHAVES FILHO"

O recurso interposto no Ministro de Estado da Educação consta do processo (fls. 860-907). Ele recebeu o Parecer CONJUR/MEC 800/2008/CGPED (fls. 931-933), que resultou no seu acolhimento pela autoridade impetrada e no ato, reputado como coator (fl. 934; fl. 936).

Assim, temos a presente impetração.

No mérito, a impetrante defende duas postulações. A primeira é que o seu recurso deveria ser conhecido pelo Ministro de Estado da Educação, do ponto de vista formal, porque a negativa de cognição seria contrária aos termos da legislação pertinente (Lei n.º 9.784/99). Também, defende que o conhecimento deveria consubstanciar o seu credenciamento como entidade educacional, assim como a autorização para funcionamento do curso de direito pretendido.

Esta é a síntese da controvérsia.

Analiso as preliminares, suscitadas pelo autoridade coatora.

Há três preliminares: inépcia da inicial, ilegitimidade passiva *ad causam* do Ministro de Estado da Educação e a falta do interesse de agir.

Quanto à **primeira** preliminar, verifico que a petição inicial veio instruída com pedido, e ampla documentação que demonstra o objetivo do *writ* impetrado: ter o seu recurso - dirigido ao Ministro de Estado - analisado no mérito e, em seguida, provido. Com tal provimento, ambiciona a expedição de ato de credenciamento e autorização que permitiria a exploração econômica de curso de graduação em direito, na modalidade a distância.

O pedido é claro e os documentos juntados lastreiam a possibilidade de exame do mérito. **Não há inépcia na peça exordial. Rejeito esta preliminar.**

A **segunda** preliminar versa sobre a alegada ilegitimidade passiva *ad causam* do Ministro de Estado. Ora, o ato indicado como coator é um despacho (fl. 934) de não conhecimento do recurso administrativo interposto contra a decisão que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

negou recurso à decisão inicial, que indeferiu o pleito (fl. 854). Se a impetrante busca a apreciação do mérito, fica claro que o recurso hierárquico possível seria dirigido ao Ministro. Tendo sido o ato praticado pelo Ministro de Estado, a competência está claramente atribuída ao STJ. **Rejeito tal preliminar.**

Em relação à **terceira** preliminar, aduz a autoridade que falece interesse de agir à impetrante, porquanto não há nenhum obstáculo a que os pedidos de credenciamento e de autorização sejam refeitos e aprovados - caso se adaptem aos parâmetros legais. Todavia, localizo o interesse de agir, já que vinha sendo manejada tese acerca da prescindibilidade de submissão aos ditames da Portaria 02/2007 para autorização de curso. Por mais que, como será visto no mérito, a liminar concedida inicialmente tenha sido cassada, isto não obsta o interesse de agir, que não se confunde com o necessário sucesso da lide. **Por isso, rejeito a preliminar.**

Sobre o mérito, existem dois temas, conforme aludido antes.

O primeiro tema é a apreciação formal da conduta da autoridade impetrada, ao não conhecer do recurso interposto. Alega a impetrante que o mérito deveria ter sido apreciado, nos seguintes termos (e-STJ, fl. 21):

"Não resta qualquer dúvida sobre a ilegalidade da decisão ora atacada que, sem qualquer justificativa, determinou exauridas as instâncias administrativas, em evidente afronta aos ditames legais e, principalmente, em desobediência cabal aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa."

Sobre o assunto, assim manifestou o Parecer CONJUR/MEC 800/2008/CGPED (fls. 931-933), que veio a ser acolhido pelo Ministro de Estado da Educação (fl. 933):

"Como informado no Memorando nº 2166/2008/SEED/MEC, a interessada teve o seu pedido indeferido por insuficiência no atendimento de requisitos técnicos, tendo interposto, com base no art. 12 da PN/2007 combinado com o art. 57, da Lei nº 9.784/99, recurso ao Secretário da SEED que a ele negou provimento, mantendo o ato de indeferimento."

Dessa forma, por falta de previsão legal, da decisão proferida pelo Secretário de Educação a Distância não cabe recurso - parágrafo único do art. 12, da PN 40/2007, ficando inviabilizado, portanto, cogitar-se do envio do presente recurso ao Conselho Nacional de Educação."

No entanto, tendo em vista o dever da Administração de explicitamente emitir decisão a respeito do recurso em questão, o mesmo há de ser apreciado pela autoridade superior ao Secretário de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Educação à Distância que, no caso, é o Senhor Ministro de Estado da Educação, isto por aplicação do disposto no § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, até porque a própria recorrente apresenta o aludido Recurso Hierárquico Impróprio ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação.

Considerando que, na espécie, foi assegurado à recorrente uma instância administrativa recursal, no caso o Secretário de Educação à Distância (sic), situação suficiente para demonstrar que foi atendido o disposto no art. 27 da Lei nº 9.784/99 e, em consequência, sendo a irrecorrível decisão proferida pelo Secretário da SEED (art. 12, parágrafo único da Portaria Normativa nº 040, de 2007), restou exaurida a esfera administrativa.

Assim, sugiro o encaminhamento do processo ao Senhor Ministro de Estado da Educação com a sugestão de que, com respaldo no art. 63, inciso IV, da Lei nº 9.784/99 combinado com o art. 12, parágrafo único, da Portaria Normativa 40/2007, não conheça do recurso por ter isdo interposto após exaurida a esfera administrativa, remetendo-se os autos à SEED/MEC para conhecimento e ciência da interessada."

Cabe anotar que o pedido concomitante de credenciamento e de autorização foi submetido por duas vezes aos crivo da avaliação detalhada. Houve um longo parecer analítico (Parecer 023/2008-GCR/DRESEAD/SEED/MEC (fls. 780-788), bem como manifestação da CONJUR (fls. 792-793), que gerou a primeira negativa (fl. 796). Houve recurso hierárquico, que foi analisado, novamente, por longo parecer analítico (fls. 849-853), que derivou a segunda negativa (fl. 854). Ele terminou por ser rechaçado pela desatenção aos critérios formais - como será visualizado no tópico seguinte.

Como bem se vê dos autos, foi dada oportunidade de manifestação à impetrante ao longo do processo, haja vista a quantidade de recursos interpostos. O terceiro e último recurso não foi conhecido, já que a Administração entendeu que houve o exaurimento do tema na Administração Pública.

A Lei n. 9.784/99 determina que os recursos não sejam conhecidos, caso haja o exaurimento do debate no cerne da Administração Pública:

*"Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:
(...)
IV - após exaurida a esfera administrativa."*

A Consultoria Jurídica do Ministério considerou que o tema havia sido



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tratado com detalhes e, ainda, que não está previsto o recurso administrativo manejado, no processo específico, pelo teor do art. 12 da Portaria Normativa 40/2007 (DOU de 13.12.2007, p. 39-43):

"Art. 12. Do despacho de arquivamento caberá recurso ao Secretário da SESu, da SETEC ou da SEED, conforme o caso, no prazo de dez dias.

Parágrafo único. A decisão do Secretário referida no caput é irrecorrível."

Noto que o pleito administrativo da impetrante foi apreciado pelo prisma técnico, com escorreta oportunidade de manifestação. Ele foi analisado com a atenção devida à grande importância da atividade educacional, e não houve nenhum cerceamento. Ademais, como consignado, o pleito pode ser feito, com atenção aos ditames da legislação e da regulamentação vigente e pertinente.

Sobre o malferimento ao processo formal, assim manifestou o *Parquet* federal (e-STJ, fl. 1151):

"Entendo que o processo administrativo que apreciou o pedido da impetrante atendeu às exigências constitucionais e legais e o ato atacado pela impetração foi proferido por autoridade competente. Assim, verificada (sic) a legalidade dos aspectos formais do ato, não compete ao Judiciário adentrar no mérito administrativo, em substituição ao juízo de valor feito pela Administração Pública."

Da descrição acima, infirmo que não há direito líquido e certo na pretensão de obrigar o Ministro de Estado da Educação a conhecer - do ponto substantivo - do recurso que, no cerne, postula a reversão de matéria sobejamente apreciada pelo prisma técnico.

Passo à segunda postulação.

O segundo tema é substantivo e está relacionado com o argumento de força do impetrante, que defende a ilegalidade da previsão regulamentar de que somente sejam autorizados cursos de educação a distância, pelo Ministério da Educação, que sejam criados em instituições educacionais pré-existentes, que possuam cursos na modalidade presencial.

A título de exemplo, deduz na petição inicial que a ilegalidade de tal requisito havia sido declarada por provimento judicial, em anterior *writ*, impetrado na Seção Judiciária do Distrito Federal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A propósito, extratos da exordial (e-STJ, fl. 8, fl. 11, e fl. 13):

"Em face do descaso dado pelo MEC ao recurso administrativo, a ATEID impetrou, em 18.12.2007, mandado de segurança, com pedido de liminar, na Justiça Federal do Distrito Federal (proc. n. 2007.34.00.0044130-3 - anexo 4), com vistas a declaração de ilegalidade do art. 1º da Portaria MEC 02/2007, que fundamentou decisão do Secretário de Educação Superior do MEC, para impedir a protocolização do pedido de credenciamento / autorização de funcionamento do curso em EaD da impetrante, por essa não ser previamente credenciada para a ministração de curso na forma presencial.

(...)

(...) O processo encontra-se no TRF da 1ª Região, em grau de apelação, interposta pela impetrada.

(...)

(...) A ilegalidade é patente, porque o motivo determinante já foi declarado ilegal por sentença judicial vigente."

Cabe notar que aquela impetração, cuja liminar foi favorável ao impetrante, resultou em acórdão unânime do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, relatado pela Desembargadora Maria Isabel Gallotti Rodrigues, que deu provimento à apelação e à remessa necessária União.

Transcrevo a ementa:

"ENSINO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE ENSINO A DISTÂNCIA. REQUISITO DE SER INSTITUIÇÃO DE ENSINO PREVIAMENTE CREDENCIADA. 1. Não é ilegal a Portaria Normativa do MEC nº 2/2007 no ponto em que exige, como pressuposto para o credenciamento de curso superior a distância, que a instituição de ensino responsável seja previamente credenciada como instituição de ensino superior. 2. Apelação e remessa oficial às quais se dá provimento."

Bem se vê que o argumento central foi rechaçado, no sentido de que inexistente ilegalidade na exigência administrativa de credenciamento prévio na modalidade presencial, para posterior autorização do MEC para oferta de curso de graduação a distância.

Porém, cabe examinar a legislação educacional de regência para demonstrar que inexistente o direito líquido e certo pretendido, deduzido no pedido de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mérito da inicial (e-STJ, fl. 55):

"Requer, liminarmente, o deferimento do seu pleito, com a determinação à autoridade coatora que anule o ato ora atacado, baixe portaria para credenciar a ATEID (entidade mantenedora) e, concomitantemente, no mesmo ato, autorize o funcionamento da FECJID (entidade mantida) para ministrar curso de bacharelado em direito, por educação à distância"

É certo que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) prevê um regime de incentivo à modalidade a distância, como indicado no *caput* do art. 80. Porém, como frisado em seu § 1º, a sua oferta depende de um credenciamento prévio e específico:

"Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. (Regulamento)

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União."

A concretização do ditame legal consubstanciou-se no Decreto n. 5.622/2005, que recebeu diversas modificações supervenientes. Do referido diploma regulamentador, cabe destacar que os atos de credenciamento de instituições e a autorização de cursos de ensino superior, na modalidade a distância, são atribuições exclusivas da União, por meio do Ministério da Educação:

"Art. 7º Compete ao Ministério da Educação, mediante articulação entre seus órgãos, organizar, em regime de colaboração, nos termos dos arts. 8º, 9º, 10 e 11, da Lei nº 9.394, de 1996, a cooperação e integração entre os sistemas de ensino, objetivando a padronização de normas e procedimentos para, em atendimento ao disposto no art. 80 daquela Lei:

I - credenciamento e renovação de credenciamento de instituições para oferta de educação a distância; e

II - autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ou programas a distância.

Parágrafo único. Os atos do Poder Público, citados nos incisos I e II, deverão ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, definidos pelo Ministério da Educação, em colaboração com os sistemas de ensino.

(...)

Art. 10. Compete ao Ministério da Educação promover os atos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.

(...)

Art. 15. Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância de instituições integrantes do sistema federal devem tramitar perante os órgãos próprios do Ministério da Educação."

No fundo, deduz-se que a modalidade a distância é uma novidade no sistema de educação superior e, portanto, a autorização de cursos depende de um credenciamento específico, que é solicitado por instituições preexistentes, que tenham tido cursos presenciais autorizados, como se infere do art. 9º da norma em comento:

"Art. 9º O ato de credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino, públicas ou privadas."

Ou, seja, bem se lê que a oferta desta modalidade deve ser atribuída a instituições preexistentes. Essa inferência torna-se evidente ao se visualizar o art. 1º, da Portaria Normativa n. 02/2007, substituído - sem modificações - pelo art. 44 pela Portaria Normativa n. 40/2007:

"Art. 1º O credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD) deverá ser requerido por instituições de educação superior já credenciadas no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal, conforme art. 80 da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e art. 9.º do Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005."

E, como foi bem consignado pelo acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o teor do referido dispositivo não é ilegal. Ao contrário, ele tão somente concretiza, do ponto de vista regulamentar, o que dispõe a legislação federal.

Ademais, como anotei quando do julgamento do agravo regimental, o que se evidencia é a tentativa de que o Poder Judiciário substitua a autoridade, indicada como coatora no ato administrativo de credenciamento e de autorização de curso de direito a distância.

Relembro os termos daquele voto condutor (fls. 1158-1159):

"O que deseja a impetrante é que o Poder Judiciário se substitua ao juízo técnico-administrativo do Poder Executivo em caráter mais amplo que uma simples verificação de ofensas formais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao contraditório e à ampla defesa. Como narrado no relatório, a impetrante manifesta uma sorte considerável de tópicos para fins de cotejo judicial entre o processo administrativo e a motivação da autoridade coatora, relativamente a: I) inexistência de imóvel para sede da instituição; II) ausência de projeto pedagógico institucional; III) não-comprovação de experiência dos professores; IV) existência de bibliotecas exclusivamente virtuais; V) não-comprovação de laboratórios virtuais.

(...)

Na Primeira Seção, deixou-se evidente que 'não incumbe ao Judiciário adentrar no mérito administrativo substituindo o juízo de valor a ser proferido pela Administração Pública.' (MS 10.478/DF, de minha relatoria, Primeira Seção, julgado em 28.2.2007, DJ 12.3.2007, p. 185). Apenas e tão-somente quando há prática de atos que desbordem dos limites formais (legitimidade, competência, objeto, forma) é que o Poder Judiciário há de possuir autoridade sindicante em torno dos atos administrativos.

Se a autoridade coatora entendeu que a impetrante não atendeu aos requisitos exigidos nas normas aplicáveis, não será o Poder Judiciário, à míngua de elementos concretos e plausíveis, que o fará."

Os termos daquele voto ecoam no douto opinativo do Ministério Público Federal, que menciona (e-STJ, fl. 1151-1152):

"Como bem observado pela decisão de fls. 1061/1067, que indeferiu o pedido de medida liminar, e que, entendo, deve ser confirmada integralmente por seus próprios e jurídicos fundamentos, 'se a autoridade coatora entendeu que a impetrante não atendeu aos requisitos exigidos nas normas aplicáveis, não será o Poder Judiciário, à míngua de elementos concretos e plausíveis, que o fará'.

Entendo, ainda, que a análise da adequação do projeto educacional apresentado pela impetrante às exigências legais para o credenciamento e a autorização de funcionamento da Faculdade para o Ensino das Ciências Jurídicas Independentemente de Distância, FECJID, entidade mantida, para ministrar curso de bacharelado em direito, por educação à distância, demanda dilação probatória."

Em síntese, do que foi fartamente descrito, depreende-se a ausência do direito líquido e certo pretendido, de que seja revista a decisão que não conheceu do recurso impróprio e manteve o arquivamento do pedido, após o indeferimento do pleito.

Ante o exposto, denego a segurança.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2008/0265248-1

MS 13.997 / DF

Número Origem: 200734000441303

PAUTA: 27/06/2012

JULGADO: 27/06/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro CASTRO MEIRA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ATEID - SOCIEDADE TECNOLÓGICA DE ENSINO INDEPENDENTEMENTE
DE DISTANCIA LTDA

ADVOGADO : JACY GARCIA VIEIRA E OUTRO(S)

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Ensino Superior

SUSTENTAÇÃO ORAL

Compareceu à sessão, a Dra. MARIANA SARAIVA SAMPAIO, pelo impetrado

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, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.