



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.807 - DF (2014/0029610-8)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : JOSE FERNANDO SCARLATI DOMINGUES
ADVOGADO : SAULO RODRIGUES MENDES - DF034253
AGRAVADO : CENTRO DE ESTUDOS UNIFICADOS BANDEIRANTE
AGRAVADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERES. : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL000000U

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIAS NORMATIVAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO QUE DISCIPLINAM O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL DENOMINADO FIES. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 266/STF.

1. Caso em que a impetração se limita a sustentar a inconstitucionalidade de portarias editadas pela apontada autoridade coatora (Portarias Normativas nºs 10, de 2013, e 3, de 2014, ambas do Ministério da Educação), sem demonstrar o modo pelo qual tais atos teriam, concretamente, atingido o direito líquido e certo da parte impetrante.

2. Nesse contexto, em que voltado o **writ** contra atos normativos genéricos e abstratos, não há como afastar a incidência da Súmula 266/STF, assim redigida: "*Não cabe mandado de segurança contra lei em tese*".

3. Agravo regimental desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Regina Helena Costa e os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 27 de setembro de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.807 - DF (2014/0029610-8)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : JOSE FERNANDO SCARLATI DOMINGUES
ADVOGADO : SAULO RODRIGUES MENDES - DF034253
AGRAVADO : CENTRO DE ESTUDOS UNIFICADOS BANDEIRANTE

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Cuida-se de agravo interno interposto contra a seguinte decisão monocrática:

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de concessão de medida liminar, impetrado por José Fernando Scarlati Domingues. Para melhor compreensão da controvérsia, reproduzo o seguinte trecho da exordial (sic, fls. 2/11):

[...]

O Programa de Financiamento ao Ensino Superior criado pelo Governo Federal para fomentar a educação, em níveis mais elevados de ensino, tem por fundamento o princípio basilar plasmado no texto constitucional que consagra o direito à educação superior (art. 205/CF/88).

O Fundo de Financiamento Estudantil - FIES visa incluir pessoas menos abastadas no ensino superior e, conta com receitas próprias consoantes verbas destinadas a esse propósito derivadas de concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal (loteria federal), conforme a Lei de Regência (art. 2º, II, da Lei 10260/01). Assim, foi institucionalizado para atender estudantes universitários carentes de universidades particulares privadas para o custeio de seus estudos durante a graduação em obediência ao princípio plasmado no texto constitucional que garante o direito à Educação (artigo 205, CF/88), a níveis mais elevados de ensino (artigo 206 e 208, ambos da CF/88), segundo suas capacidades intelectuais (artigo 209 e incisos da CF/88).

O referido programa era regido pela Lei 8.436/1992 e com o advento da MP Nº 1.827/99, convertida na Lei nº 10260/01, foi substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES, programa destinado à concessão de financiamentos as estudantes regularmente matriculadas em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Embora sob nova roupagem, o FIES tem por finalidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

atender estudantes universitários carentes, a exemplo do extinto crédito educativo, custeado os estudos daqueles menos favorecidos durante a graduação para efetivo cumprimento do princípio plasmado no texto constitucional que garante o direito à Educação, mediante ascensão a níveis mais elevados de ensino, a todos os cidadãos brasileiros segundo suas capacidades intelectuais em níveis mais elevados de ensino - visando sua melhor qualificação para o mercado de trabalho. Ocorre que o Estudante candidato ao financiamento público para custeio do curso de Medicina esbarra em duas exigências que vão à contramão da filosofia do programa social. As exigências feitas pelo Exmo. Ministro da Educação quando do pedido de inscrição de cursos em suas IES: a previsão de limites orçamentários pela instituição de ensino e a novel previsão para adesão das Instituições de Ensino ao Fundo Garantidor (sob pena de serem banidas do programa social). A esse respeito confirmam:

A previsão para limites orçamentários para contratar o financiamento público está prevista no art. 2º, §§ 3º, 4º, 5º da Portaria nº10 de 30 de abril de 2010 [...]

Igualmente, a previsão para adesão obrigatória no FIES e F.G.E.D.U.C está contida na nova Portaria Ministerial nº 3 de 13 de janeiro de 2014 e, diz que a oferta de curso para financiamento público - FIES, é condicionada à adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fies e ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo de que trata o inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, administrado pelo Banco do Brasil nos termos do seu estatuto.

[...]

Os atos impugnados (PORTARIA NORMATIVA Nº 10, DE 30 DE abril DE 2010 e Portaria Normativa nº 3 de Janeiro de 2014), a despeito de guardar a forma de Portaria Ministerial, atingiram a esfera jurídica do impetrante como se ato concreto fosse, eis que a impede contratar o financiamento estudantil almejado para permanência no ensino superior tal como preconiza o texto constitucional, artigo 23, V, 205 e, 209, todos da CF/88.

Destarte, o critério estabelecido por ambas as Portarias Ministeriais têm inviabilizado o acesso de Estudantes ao financiamento público para custeio dos valores iminentes ao curso com custos elevados (medicina) aos Estudantes que firmaram matrícula com a única e exclusiva vontade de participar do FIES, do contrário não teriam pago os valores atinentes a matrícula e mensalidades devidas enquanto se aguarda o deferimento do FIES.

[...]

Daí o presente remédio jurídico para suspender a exigência prevista na objurgada Portaria Ministerial para evitar a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

perda de objeto do presente, e, garantir a permanência das Estudantes pelo menos até o término do julgamento, eis que, decerto, acaso não obtenha a liminar para formalização do contrato terá que se conformar com o nefasto abandono do ensino superior.

Não bastasse a dificuldade enfrentada pelo Estudante na concorrência pelos limites orçamentários disponibilizados pela IES (ERRO 302 - Portaria Ministerial nº 10 de 30 de abril de 2010), recentemente o MEC editou a Portaria nº 3 de 13 de janeiro de 2014, que condicionou todas as mantenedoras do FIES a aderirem ao Fundo de Garantia para Operações de Crédito Educativo denominado F.G.E.D.U.C, sob pena da IES ser banida do programa social, caso dos autos.

Sucedee, pois, que, muitas IES não fazem parte do Fundo criado em 2010, com baixíssimo número de adesão, pois, tem que garantir 2% (dois por cento) de cada operação de financiamento garantida pelo FGEDUC e será exigido, mensalmente, das entidades mantenedoras de instituição de ensino, por ocasião do pagamento dos encargos educacionais devidos até o mês a mês.

O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, criado a partir da Lei 12.087, de 11/11/2009, com alteração introduzida pela Medida Provisória 501, de 08/09/2010, (que autorizou a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito), é administrado pelo BB, possui natureza privada e está inscrito no CNPJ sob o número 12.754.446/0001-61.

Assim, trata-se de um fundo que tem por finalidade garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Portanto, aparentemente, não há outro caminho senão o ingresso do presente MANDADO DE SEGURANÇA para obtenção de liminar e, com isso, garantir a permanência no curso superior mediante acesso ao FIES, direito de todos, conforme cursos beneficiados, sob pena de violação frontal aos princípios consagrados no texto constitucional, notadamente o que consagra o direito a Educação a todo cidadão brasileiro conforme sua capacidade intelectual e em igualdade de condições, bem como aquele que veda o retrocesso social.

[...]

Nesse diapasão, o impetrante requer seja deferida medida liminar, "para determinar à autoridade coatora a obrigação de fazer, no sentido de suspender a exigência contida no artigo 2º e parágrafos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da Portaria nº 10, de 30 de abril de 2013 e Portaria Normativa nº 3 de 13 de janeiro de 2014, ambas editada pelo MEC" (sic, fl. 43). No mérito, requer a concessão da segurança e a declaração de inconstitucionalidade das citadas portarias.

É o relatório. Passo a decidir.

A exordial do presente mandado de segurança não indica os eventuais efeitos concretos das mencionadas portarias que estariam a violar direito líquido e certo do impetrante. Na verdade, o **writ** se volta contra atos normativos que disciplinam, de modo genérico e abstrato, o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Nesse contexto, incide, na espécie, a Súmula 266/STF, assim redigida: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese". Confirmam-se, nesse mesmo sentido, as seguintes ementas:

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.

(AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/6/2013, DJe 2/8/2013)

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

(MS 16.682/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/9/2011, DJe 6/10/2011)

Ante o exposto, denego o mandado de segurança, com base no art 6º, § 5º, da Lei nº 12.016/09.

Nas razões do agravo regimental, a impetrante sustenta, em síntese, que a Súmula 266/STF não se aplica ao presente caso. Nesse diapasão, afirma que o **writ** é cabível e que a segurança deve ser concedida, pelos fundamentos já declinados na exordial.

A seu turno, o Ministério Público Federal, em parecer de lavra da Subprocuradora-Geral da República Denise Vinci Tulio, opinou pela manutenção da decisão agravada (fls. 350/353).

Mediante a **Petição nº 461.754/2015** (fls. 362/385), o Centro de Estudos Unificados Bandeirante - CEUBAN (instituição de ensino superior na qual a impetrante estava matriculada) pugnou pela denegação da segurança.

Na sequência, a autoridade apontada como coatora defendeu a incidência, no caso, da Súmula 266/STF; a ilegitimidade do Ministro de Estado da Educação para figurar no polo passivo da impetração (porquanto não lhe compete "*adotar as medidas administrativas pertinentes à inscrição no sistema e, conseqüentemente, concessão ou não de financiamento a qualquer estudante*" - fl. 402); e a legalidade das Portarias Normativas nºs 10, de 2013, e 3, de 2014, ambas do Ministério da Educação (fls. 396/430).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.807 - DF (2014/0029610-8)

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Conforme assentei na decisão agravada, a impetrante sustenta que as portarias editadas pela autoridade apontada como coatora (Portarias Normativas nºs 10, de 2013, e 3, de 2014, ambas do Ministério da Educação) restringiram o acesso de estudantes ao Fies e, por isso, devem ser declaradas inconstitucionais.

Pois bem, nos termos da jurisprudência desta Corte, "*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*" (MS 22.867/DF, Relator Ministro Og Fernandes, DJe 4/8/2017).

Ora, no presente caso, como visto, o **writ** se volta contra atos normativos genéricos e abstratos, razão pela qual não há como afastar a incidência da Súmula 266/STF, assim redigida: "*Não cabe mandado de segurança contra lei em tese*".

Nessa linha de percepção, menciono as seguintes ementas, todas referentes a casos envolvendo portarias normativas que disciplinam o denominado Fies:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR-FIES. PORTARIA NORMATIVA MEC 8, DE 2 DE JULHO DE 2015. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. DESCABIMENTO. SÚMULA 266/STF. PRECEDENTES DO STJ: AGRG NO MS 20.143/DF, REL. MIN. HUMBERTO MARTINS, DJE 2.8.2013;

MS 19.544/DF, REL. MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 16.8.2013; MS 16.682/DF, REL. MIN. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJE 6.10.2011. MANUTENÇÃO DO INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Educação, consubstanciado na Portaria Normativa 8, de 2 de julho de 2015, que, em seu art. 8º., I, estabeleceu que não pode se inscrever candidato que já tenha concluído curso superior.

2. Apesar de o Impetrante afirmar que a Portaria n. 8/2015 ser ato de efeito concreto, o referido ato tem conteúdo normativo, porquanto disciplina, de forma genérica e abstrata, as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

3. *Precedentes do STJ: AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 2.8.2013; MS 19.544/DF, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 16.8.2013; MS 16.682/DF, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 6.10.2011.*

4. *Agravo Regimental a que se nega provimento.*

(AgRg no MS 21.911/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/04/2016, DJe 10/05/2016)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA NORMATIVA MEC N.º 10/2010. VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE NOVO FINANCIAMENTO A ESTUDANTE BENEFICIADO ANTERIORMENTE PELO PROGRAMA. ATO COATOR. LEI EM TESE.

SÚMULA 266/STF. MANDADO DE SEGURANÇA EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

I. Mandado de Segurança no qual a impetrante sustenta a ilegalidade da Portaria Normativa MEC n.º 10/2010, que, em seu art. 9º, II, veda a inscrição no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES de estudante que já tenha sido beneficiado com financiamento do referido Fundo.

II. No caso, a impetrante não indicou qual o ato de efeitos concretos da autoridade impetrada teria violado direito líquido e certo seu. Apenas alega a ilegalidade da Portaria Normativa MEC n.º 10/2010, norma genérica e abstrata, que dispõe sobre as regras para obtenção do financiamento do FIES, aplicável a todos os estudantes.

Nesse contexto, é o caso de incidência do óbice previsto na Súmula 266/STF, segundo a qual "não cabe mandado de segurança contra lei em tese". Precedentes do STJ (AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/08/2013; MS 19.544/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 16/08/2013; MS 16.682/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/10/2011).

III. Ainda que superado tal óbice, a Primeira Seção do STJ firmou entendimento no sentido de que "a restrição à obtenção de novo 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. Segurança denegada.

(MS 20.830/DF, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/02/2015, DJe 10/03/2015)

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.

(AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/06/2013, DJe 02/08/2013)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0029610-8 PROCESSO ELETRÔNICO MS **AgRg no 20.807 / DF**

PAUTA: 27/09/2017

JULGADO: 27/09/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : JOSE FERNANDO SCARLATI DOMINGUES
ADVOGADO : SAULO RODRIGUES MENDES - DF034253
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
IMPETRADO : CENTRO DE ESTUDOS UNIFICADOS BANDEIRANTE
ADVOGADO : RICARDO PONZETTO E OUTRO(S) - SP126245
INTERES. : UNIÃO

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : JOSE FERNANDO SCARLATI DOMINGUES
ADVOGADO : SAULO RODRIGUES MENDES - DF034253
AGRAVADO : CENTRO DE ESTUDOS UNIFICADOS BANDEIRANTE
AGRAVADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERES. : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL000000U

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."

A Sra. Ministra Regina Helena Costa e os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.