



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.555 - DF (2015/0011208-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
IMPETRANTE : FEDERACAO INTERESTADUAL DAS ESCOLAS PARTICULARES FIEP
ADVOGADO : DIEGO FELIPE MUNHOZ DONOSO E OUTRO(S) - PR021624
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. PORTARIA NORMATIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. SÚMULA 266/STF. PRETENSÃO CONTRA FATOS INDETERMINADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Conforme se depreende da síntese dos fundamentos da impetração, a requerente serve-se da expedida via do *mandamus* para que não sejam aplicáveis as disposições regulamentares previstas nas Portarias Normativas MEC 21 e 23 de 2014, reconhecendo o direito da impetrante de se sujeitar apenas às regras da Lei 10.260/2001, e das normas regulamentares anteriores à edição das mencionadas Portarias.

2. Como bem destacado pelo *Parquet* federal no seu parecer, inexistindo na impetração qualquer referência à situação que objetivamente viole direito líquido e certo, não há como conceder Mandado de Segurança. Aplicação da Súmula 266 do STF (não cabe Mandado de Segurança contra lei em tese). Nesse sentido: AgInt no RMS 45.606/TO, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 25/4/2017, RMS 51.462/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9/9/2016, e REsp 1.651.592/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/4/2017.

3. 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 Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães."

Brasília, 27 de setembro de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.555 - DF (2015/0011208-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
IMPETRANTE : FEDERACAO INTERESTADUAL DAS ESCOLAS
PARTICULARES FIEP
ADVOGADO : DIEGO FELIPE MUNHOZ DONOSO E OUTRO(S) - PR021624
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Mandado de Segurança Coletivo contra ato do Sr. Ministro de Estado da Educação, com o fim de que não sejam aplicáveis as disposições regulamentares previstas nas Portarias Normativas MEC 21 e 23 de 2014, reconhecendo o direito da impetrante de se sujeitar apenas às regras da Lei 10.260/2001.

Requer, liminarmente, que:

a) Seja concedida liminar protetiva às Instituições de Ensino Superior abrangidas pela impetrante, para que não lhes sejam aplicáveis as disposições regulamentares previstas nas PORTARIAS NORMATIVAS MEC 21 e 23, de 2014, reconhecendo seu direito a sujeitarem apenas às regras contidas na Lei nº 10.260, e nas normas regulamentares anteriores à edição das portarias normativas retro indicadas (consoante destacado na fundamentação); (fl. 35).

No mérito, pleiteia a procedência do Mandado de Segurança, com a concessão definitiva da ordem.

À fl. 206, a impetrante requer a desistência do *writ*.

Determinei no despacho à fl. 211 que fosse juntada a Procuração com poderes especiais para desistir, tendo em vista que, na Procuração de fls. 37, não consta o poder para desistência da ação.

À fl. 215, certidão informando que decorreu o prazo, sem a juntada da Procuração.

Às fls. 220-221, foi indeferido o requerimento de desistência do *writ*, tendo em vista que o advogado signatário do pedido não tem poderes para desistir, e foi, também, indeferido o pedido liminar.

Informações do impetrado às fls. 228-252.

Parecer do Ministério Público Federal opinando para que seja denegada a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

segurança às fls. 265-268.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.555 - DF (2015/0011208-8)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Conforme se depreende da síntese dos fundamentos da impetração, a requerente serve-se da expedida via do *mandamus* para que não sejam aplicáveis as disposições regulamentares previstas nas Portarias Normativas MEC 21 e 23 de 2014, reconhecendo o direito da impetrante de se sujeitar apenas às regras da Lei 10.260/2001, e das normas regulamentares anteriores à edição das mencionadas Portarias.

O impetrado esclareceu, às fls. 228-252:

10. Compulsando os termos da petição inicial do presente *mandamus*, depreende-se que a impetrante questiona a legalidade das Portarias Normativas nº 21 e 23 de 2014, sob o argumento de imporem requisitos restritivos.

11. Como é recorrente, o entendimento remansoso dos tribunais pátrios, inclusive do Pretório Excelso, é no sentido de inadmitir o mandado de segurança contra lei em tese, conforme se verifica da Súmula nº 266 do STF, que textualiza: "Não cabe mandado de segurança contra lei em lese. ".

12. A exegese conferida ao termo "lei em tese" é no sentido de traduzir o significado de lei material, ou seja, o termo referido abarca qualquer instrumento normativo que contenha comando de conduta genérico, dotado de abstração e impessoalidade.

13. Nesse contexto, vale salientar que, no conceito de "lei em tese", pode-se inserir as Portarias ora atacadas, uma vez que os referidos atos normativos contêm comandos genéricos de conduta, caracterizados pela abstração e impessoalidade, porquanto dirigidos a todos estudantes. Sobre este ponto, são válidas as lições do autor Hely Lopes Meirelles, quando menciona, *litteris*: (fl. 231, grifei).

O parecer do *Parquet* Federal exarado pelo Subprocurador-Geral da República Moacir Guimarães Morais Filho, às fls. 265-268, bem analisou a questão:

1. Mandado de Segurança Coletivo. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Portarias MEC nº 21 e 23/2014.

2. Generalidade. Abstração. Lei em tese. Impossibilidade. Súmula 266/STF.

3. Parecer pela denegação da ordem.

(...)

5. A ação não merece trânsito.

6. Como é cediço a ação mandamental é um tipo de garantia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

7. 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.

8. O ato impugnado deve, pois, ser concreto, a ponto de atingir ou periclitatar 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.

9. 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.

10. Ocorre que as Portarias MEC nº 21 e 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.

11. 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.

12. 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

13. Diante do exposto, o Ministério Público Federal opina pelo não conhecimento do *writ*, e acaso conhecido pela denegação da ordem.

É o parecer. (grifei).

Como bem destacado pelo *Parquet* federal no seu parecer, inexistindo na impetração qualquer referência à situação que objetivamente viole direito líquido e certo, não há como conceder Mandado de Segurança. Aplicação da Súmula 266 do STF.

Súmula 266/STF : Não cabe Mandado de Segurança contra lei em tese.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRAZO PARA A IMPETRAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DE LEI EM TESE. NÃO CABIMENTO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Por força do art. 23 da Lei n. 12.016/2009, "o direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos 120 dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado".

2. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial, "não cabe mandado de segurança contra lei em tese" (Súmula 266 do STF).

3. Hipótese em que o mandado de segurança foi impetrado no ano 2013, muito tempo após a edição da Portaria da Secretaria da Fazenda e do Decreto estadual n. 1.090/2002, o que revela não haver pretensão de prevenir a produção dos seus efeitos, mas de ataque a lei genérica e abstrata.

4. O fato de a impetrante não estar estabelecida no território do Estado do Tocantins à época em que editados referidos atos não influi na contagem do prazo legal de 120 dias para a impetração; e, assim, eventual pretensão de obstar os efeitos da mencionada legislação deve-se dar ao tempo e modo próprios, por meio de ação adequada ao fim buscado pela sociedade empresária.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no RMS 45.606/TO, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 25/04/2017) (grifei).

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTE DE ARMA DE POLICIAIS CIVIS. ENTRADA EM LUGARES DE AGLOMERACÃO PÚBLICA. PROIBIÇÃO POR PORTARIA JUDICIAL. INTELIGÊNCIA DA LEI 10.826/2003 E DO DECRETO 5.123/2004. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Não configura direito líquido e certo dos policiais civis o porte de arma em locais de aglomeração pública, fora do horário de serviço, se ausente a regulamentação exigida pelo Decreto 5.123/2004.

2. Inexistindo na impetração qualquer referência à situação que objetivamente viole direito líquido e certo, não há como conceder mandado de segurança. Aplicação da Súmula 266 do STF (não cabe Mandado de Segurança contra lei em tese).

3. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança não provido.

(RMS 51.462/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 09/09/2016) (grifei).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. PORTARIA MUNICIPAL. SÚMULA 266/STF. PRETENSÃO CONTRA FATOS INDETERMINADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO E FINANCEIRO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DE PROVAS E FATOS. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA.

1. Hipótese em que o Tribunal local manteve a Sentença que denegou a ordem em Mandado de Segurança por entender ausente direito líquido



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

e certo da insurgente, porquanto sua pretensão encontra amparo em fatos ainda indeterminados, uma vez que o Município de São Paulo editou a Portaria 79/SVMA.G/2001, que isentou da inspeção veicular os proprietários de veículos transferidos de outros municípios para a cidade de São Paulo no ano de sua transferência.

2. Não se conhece de Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF.

3. Incide sobre a espécie o óbice contido na Súmula 266 do STF: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese". Isso porque Mandado de Segurança contra lei em tese é todo aquele que tenha por objeto ato normativo abstratamente considerado ou, conforme já se manifestou a Suprema Corte, "...quando a impetração nada indica, em concreto, como representativo de ameaça de lesão à esfera jurídica do impetrante" (RE 99.416/SP, Primeira Turma, Min. Rafael Mayer, Dj de 22/04/1983). No mesmo sentido: MS 15.407/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 31.5.2013; AgRg no RMS 36.971/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28.8.2012.

4. O Tribunal local foi expresso e categórico ao afirmar que não se comprovou nos autos a alegação de que houve lesão financeira à insurgente, tampouco desequilíbrio econômico-financeiro. Assim, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, bem como examinar as regras contidas no contrato, impossível no Recurso Especial, ante os óbices contidos nas Súmulas 5 e 7 do STJ.

5. Com relação ao dissídio jurisprudencial, a divergência deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles.

6. Recurso Especial não provido.

(REsp 1651592/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 24/04/2017) (grifei).

Assim, inexistente direito líquido e certo a ser amparado pelo Mandado de Segurança.

Diante do exposto, **denego a segurança.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0011208-8 PROCESSO ELETRÔNICO MS 21.555 / DF

PAUTA: 27/09/2017

JULGADO: 27/09/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

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 : FEDERACAO INTERESTADUAL DAS ESCOLAS PARTICULARES FIEP

ADVOGADO : DIEGO FELIPE MUNHOZ DONOSO E OUTRO(S) - PR021624

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

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

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 Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.