



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5030154-74.2018.4.04.7100/RS**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR

**APELANTE:** PEDRO ZANETTE ALFONSIN (AUTOR)

**ADVOGADO:** PEDRO ZANETTE ALFONSIN (OAB RS065774)

**APELADO:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

**MPF:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PORTARIAS Nº 274/2018 E Nº 329/2018. CRIAÇÃO DE NOVOS CURSOS DE DIREITO. NÃO SE VERIFICA ILEGALIDADE OU INCONSTITUCIONALIDADE NAS PORTARIAS QUE AUTORIZAM A CRIAÇÃO DE NOVOS CURSOS DE DIREITO NO PAÍS. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDAS.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento à apelação e à remessa oficial, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 09 de junho de 2020.

---

Documento eletrônico assinado por **CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40001762056v3** e do código CRC **3efbef78**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR

Data e Hora: 10/6/2020, às 12:0:55

---

**5030154-74.2018.4.04.7100**

**40001762056 .V3**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5030154-74.2018.4.04.7100/RS**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR

**APELANTE:** PEDRO ZANETTE ALFONSIN (AUTOR)

**ADVOGADO:** PEDRO ZANETTE ALFONSIN (OAB RS065774)

**APELADO:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

**MPF:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

**RELATÓRIO**

Trata-se de apelação e remessa necessária de sentença proferida em ação popular em que se postula o reconhecimento da ilegalidade dos atos das portarias nº 274/2018 e nº 329/2018, especificamente em referência à criação de 48 novos cursos de graduação em Direito, em face da lesividade à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico-cultural, com fundamento no art. 5º, LXXIII da CF.

Os fatos estão relatados na sentença:

*Alega, em síntese, que o Brasil seria o país com o maior número de Bachareis em Direito, não havendo, assim, interesse público que justifique a abertura de novos cursos. Sustenta que o mercado estaria saturado, havendo baixa qualidade na prestação dos serviços, o que seria reflexo do excessivo número de faculdades de Direito.*

*Intimada a prestar esclarecimentos iniciais, a União alegou o descabimento da ação popular por inexistência de lesividade, referindo se tratar de evidente proteção do mercado em que o autor atua, bem como não ser cabível a ação popular que vise apenas cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Alegou ainda a existência de litisconsórcio passivo necessário de todas as faculdades mencionadas nas portarias objeto da presente ação. Quanto ao pedido liminar, sustentou a inexistência de lesividade à moralidade administrativa ou ao patrimônio cultural. Alegou que a mera referência da quantidade de cursos atualmente existentes não leva à conclusão pretendida da falta de qualidade dos mesmos (ev. 7).*

*Intimado, o MPF manifestou-se opinando pela rejeição da preliminar de inadequação da via eleita, pela postergação da análise do pedido de formação de litisconsórcio passivo para após a contestação e pelo indeferimento da tutela (ev. 12).*

*A tutela de urgência restou indeferida (ev. 14).*

*A parte autora embargou de declaração, alegando omissão na decisão (ev. 18).*

*Citada, a União apresentou contestação, reiterando, basicamente, o que aduziu na manifestação preliminar (ev. 20).*

*Os embargos de declaração foram rejeitados (ev. 25).*

*O autor interpôs agravo de instrumento em face da decisão de indeferimento da tutela de urgência, distribuído sob o nº 50386115520184040000 (ev. 30).*

*Foi indeferido o pedido de antecipação de tutela em sede de agravo de instrumento (ev. 35)*

*A União juntou aos autos cópia de processo administrativo que subsidiariam a elaboração das portarias nº 274/2018 e nº 329/2018 (ev. 50).*

*O autor se manifestou sobre os documentos juntados (ev. 58).*

*O Ministério Público Federal se manifestou pela improcedência da demanda, reiterando os termos da promoção anteriormente apresentada (ev. 61).*

A sentença julgou improcedente a ação (evento 66), assim constando do respectivo dispositivo:

*Pelo exposto, rejeito as preliminares de inadequação da via eleita e de necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário com as faculdades autorizadas e, no mérito, **julgo improcedente a demanda**, extinguindo o processo com julgamento de mérito, com esteio no art. 487, inciso I, do CPC.*

*Sem condenação em custas e honorários advocatícios (art. 5º, inciso LXXIII, da CF/88).*

Apela a parte autora (evento 77), pedindo a reforma da sentença e o deferimento de seus pedidos. Alega que é premente que a abertura desenfreada de cursos de direito é inversamente proporcional à qualidade destes, sendo violado, também, o citado artigo 209 da Constituição. Postula: **a)** O reconhecimento da ilegalidade do ato das portarias nº 274, de 19 de Abril de 2018 e da portaria nº 329, de 11 de maio de 2018, especificamente em referência a criação de quarenta e oito novos cursos de Graduação em Direito; **b)** A abstenção por parte do MEC em autorizar a abertura de novos cursos de direito por 5 (cinco) anos em consonância com a portaria nº 328 referente aos cursos de Medicina.

Houve contrarrazões.

O Ministério Público Federal, em primeiro grau, manifestou-se pela improcedência da demanda.

O processo foi incluído em pauta.

É o relatório.

## VOTO

Examinando os autos e as alegações das partes, fico convencido do acerto da **sentença de improcedência**, proferida pela juíza federal Paula Weber Rosito, que transcrevo e adoto como razão de decidir, a saber:

*Compulsando o feito, verifico que a questão de mérito já foi satisfatoriamente resolvida quando do exame do pedido da tutela de urgência (ev. 14), razão pela qual não vejo motivos para alterar o entendimento exposto.*

*Ressalto, inicialmente, que a petição inicial não questiona a legalidade do procedimento de autorização previsto nas Portarias MEC 20/2017 e 23/2017 (ev. 7 PORT3 e 4), mas apenas a própria autorização em si de 48 novos cursos de Direito, diante da existência de 1250 outros cursos no país, da saturação do mercado e da consequente perda de qualidade do ensino.*

*Ressalto, ainda, que a manifestação contrária da OAB, referida na exordial, não seria vinculante, conforme a regulamentação do art. 54 da Lei nº 8.906/94 e art. 41, §§ 1º e 3º do Decreto nº 9.235/17.*

*Assim, resta analisar a suposta ilegalidade ou inconstitucionalidade da autorização de criação de novos cursos de Direito.*

*Ocorre que não se pode presumir tão somente em razão do número de cursos de Direito já existentes no país e a sua comparação em relação a outros países que a qualidade dos novos cursos não será aceitável ou que a criação de novos cursos contribuirá para a redução da qualidade do ensino jurídico por si só.*

*A Constituição prevê, no seu art. 209, que "o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público".*

*Por outro lado, conforme documentação anexada pela União, a elaboração das portarias nº 274 e 329 (objeto da demanda) foi precedida de avaliação por Comissão de Avaliadores que elaborou pareceres administrativos, devidamente fundamentados, baseados em análises técnicas, que antecederam a autorização dos cursos de graduação em Direito (ev. 50 INF3 e INF4).*

*Assim, não havendo alegação de irregularidade no processo de autorização, conclui-se que a decisão sobre a criação de novos cursos é matéria discricionária.*

*Nesse sentido, cabe ressaltar que não se admite que o Poder Judiciário adentre no **mérito administrativo** (porque importaria em inadmissível violação ao princípio da separação de poderes), não lhe competindo a análise do ato quando este se apresentar dentro dos limites legais e no exercício discricionário de atuação da Administração Pública.*

Nesse sentido:

*"ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFICIÊNCIA. FISCALIZAÇÃO ADUANEIRA. LEGALIDADE E PROPORCIONALIDADE DA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA. 1. O estrito mérito administrativo - entendido como o juízo político de conveniência e oportunidade, que motivam o ato administrativo - não é passível de controle judicial. 2. A fiscalização aduaneira é feita em prol de toda a sociedade, de modo que a não aceitação de eventual demora na fiscalização ou espera em fila (na Ponte Internacional da Amizade) deve ser relativizada em prol da coletividade. 3. A pretensão de tratamento diferenciado aos habitantes de Foz do Iguaçu e região, criando canais próprios de fiscalização, não possui fundamento legal e criaria discriminação sem base constitucional, além de dificultar a aplicação da legislação aduaneira. 4. Apelação improvida. (TRF4, AC 2006.70.02.010706-0, TERCEIRA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, D.E. 21/07/2011) grifei*

*AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. INTERESSE DE AGIR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DO ART. 37 E PARÁGRAFO ÚNICO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 446/08. NULIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CNAS. RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). AUSÊNCIA DE ABUSO DO PODER DISCRICIONÁRIO. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. 1. A ação popular é instrumento cabível para o cidadão pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, conforme determina o art. 5º, LXXIII, da CF/88 e o art. 1º da Lei nº 4.717/65. 2. (...). 5. No caso da Medida Provisória nº 446/2008, os motivos que ensejaram sua edição não evidenciam abuso da discricionariedade do Presidente da República ou afronta ao princípio da moralidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal. A administração fez uma opção política, agindo dentro do seu poder de legislar, não caracterizando abuso de poder, não quebrando isonomia, e tendo seus motivos para fazê-lo. Este juízo político-administrativo é expressamente autorizado pelo texto constitucional, informado por razões de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cujo mérito não pode ser examinado pelo Poder Judiciário. 6. (...) 7. Ação improcedente. 8. Considerando que não restou comprovado nos autos a má-fé do autor, fica o mesmo isento das custas judiciais e honorários advocatícios, nos termos do que determina o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. (TRF4, AC 5004899-56.2014.4.04.7100, QUARTA TURMA, Relator EDUARDO GOMES PHILIPSEN, juntado aos autos em 15/08/2017) grifei"*

*Com relação à qualidade dos cursos, a própria Constituição estabelece o dever do Poder Público de efetuar controle de qualidade, o qual foi regulamentado pela Lei nº 10.861/2004, que instituiu o SINAES - Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior; prevendo, em caso de baixa avaliação, a celebração de protocolo de compromissos e inclusive a cassação de autorização de funcionamento (art. 10).*

*Assim, havendo meios de se efetuar o controle da qualidade do ensino superior - posterior à sua criação - sendo este dever do Estado, não se verifica ilegalidade ou inconstitucionalidade nas portarias que autorizam a criação de novos cursos de Direito no país.*

*Nesse mesmo sentido foi o parecer do Ministério Público Federal, que opinou pela improcedência da demanda (ev. 61)*

O que foi trazido nas razões de recurso não me parece suficiente para alterar o que foi decidido, mantendo o resultado do processo e não vendo motivo para reforma da sentença.

Ante o exposto, voto por **negar provimento à apelação e à remessa oficial.**

---

Documento eletrônico assinado por **CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40001762055v5** e do código CRC **d05878ae**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR

Data e Hora: 10/6/2020, às 12:0:55

---

**5030154-74.2018.4.04.7100**

**40001762055.V5**