



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
PJe - Processo Judicial Eletrônico

17/05/2023

Número: **1014429-81.2023.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **5ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 13 - DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE**

Última distribuição : **19/04/2023**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **1049167-17.2022.4.01.3400**

Assuntos: **Autorização e Reconhecimento de Cursos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
UNIÃO FEDERAL (AGRAVANTE)			
ASSOCIACAO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL - AELBRA (AGRAVADO)		TARIK ALVES DE DEUS (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
309037017	16/05/2023 19:43	Decisão	Decisão

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1014429-81.2023.4.01.0000**Processo de origem: 1049167-17.2022.4.01.3400**

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE

AGRAVANTE: UNIÃO FEDERAL

AGRAVADO: ASSOCIACAO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL - AELBRA

Advogado do(a) AGRAVADO: TARIK ALVES DE DEUS - MS13039-A

DECISÃO

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto contra decisão proferida pelo juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da ação ajuizada pela ASSOCIACAO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL - AELBRA contra a União Federal, em que se busca a concessão de provimento judicial, no sentido de que a promovida seja compelida a receber, processar e deferir o pedido de abertura de curso de graduação em Medicina formulado pelo suplicante, independentemente da inexistência de chamamento público para essa finalidade.

Inicialmente, o juízo monocrático deferiu o pedido de tutela de urgência, “*para determinar que a ré, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), ajuste seu sistema eletrônico para garantir à autora que possa protocolar o pedido de credenciamento institucional vinculado à autorização de curso de medicina na cidade de Manaus/AM, que deverá tramitar regularmente, com base no Decreto 9.235/2017 e Portarias 20 e 23/2017, garantindo à Autora o acesso aos meios necessários para o protocolo do pedido via sistema e-MEC*”.

Posteriormente, foi proferida nova decisão, com estas letras:

*Trata-se de **PEDIDO DE MEDIDA SUB-ROGATÓRIA** requerido pela **ASSOCIACAO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL - AELBRA**, em **recuperação judicial**, para “Assegurar o cumprimento da tutela provisória de urgência já deferida, mediante a adoção de medida sub-rogatória consistente na declaração de aprovação tácita com efeitos de ato autorizativo dos pedidos da Autora de credenciamento institucional vinculado à autorização/funcionamento dos cursos de medicina objeto da tutela antecipada, observando-se o cumprimento do disposto no art. 10, § 2º, do Decreto n. 10.178/2019, intimando-se a Ré para ciência e cumprimento”.*

Comunicou que, com o deferimento das tutelas de urgência obtido nos autos, instruiu os pedidos de credenciamento de acordo com as exigências previstas no Decreto 9.235/2017 e na Portaria 23/2017, tendo o sistema eletrônico do MEC registrado o protocolo nos dias 10/outubro/2022 (Manaus) e 10/novembro/2022 (demais municípios), conforme extrato e-MEC.

Alegou que até a presente data não houve manifestação conclusiva da ré acerca dos pedidos administrativos, em descumprimento à tutela antecipada proferida nos autos que determinou, além do recebimento do protocolo, que



os pedidos devessem tramitar regularmente, com base no Decreto 9.235/2017 e Portaria 23/2017 e nos prazos previstos na referida portaria calendário.

Aduziu que o trâmite regular do processo administrativo pressupõe obediência da Administração Pública ao prazo máximo de resposta conclusiva sobre os pedidos que lhe são endereçados, sob pena de aprovação tácita, nos termos do art. 10, § 1º, do Decreto n. 10.178/2019. Tal prazo deve ser de 30 dias, previsto no artigo, considerando que atualmente inexistente ato normativo específico disciplinando o prazo máximo de resposta ao pedido de credenciamento.

Esclareceu que, na hipótese, o prazo se findou em 10.11.2022 e 10.12.2022, considerando os 30 dias ultrapassados dos respectivos protocolos.

Requeru a fixação das medidas assecuratórias ou, subsidiariamente, que seja determinado à ré comprovar a conclusão dos processos administrativos no prazo de 72 horas.

Requeru o sigilo dos autos, considerando que os documentos que instruíram os pedidos de credenciamento contém dados pessoais de terceiros.

Despacho determinando a intimação da União para comprovar o cumprimento das decisões que concederam a tutela, no prazo de 72h, ou informar as razões para o eventual descumprimento aviado.

A União apresentou manifestação, arguindo que não houve descumprimento das decisões judiciais proferidas no processo e que os trâmites burocráticos vêm sendo seguidos conforme dispõem as Portarias MEC n. 20 e 23/2017.

Sustentou tratar-se de ato complexo, que envolve vários setores internos do MEC, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP - o qual, dentre outros atos, procede a visita in loco, o Conselho Nacional de Educação - CNE e, por fim, segue para homologação do Ministro da Educação.

Concluiu informando que a Portaria MEC 23/2017 não estipula o prazo de 30 (trinta) dias para conclusão do processo, que autora pretende o credenciamento de 5 (cinco) unidades do norte ao sul do país e que há inúmeros casos sub judice para protocolo e análise do pedido de credenciamento de novos cursos de medicina.

A autora apresentou manifestação, reiterando os termos do descumprimento.

*É o que importava a relatar. **DECIDO.***

Busca a parte autora o provimento para assegurar o cumprimento da tutela de urgência deferida nestes autos, mediante a adoção de medida subrogatória consistente na declaração de aprovação tácita com efeitos de ato autorizativo dos seus pedidos de credenciamento institucional vinculado à



autorização/funcionamento dos cursos de medicina objeto da demanda.

Com efeito, incumbe ao juiz, na função de dirigir o processo, **determinar as medidas necessárias à efetivação da tutela jurisdicional**. Trata-se de corolário da Constituição da República, cujo preâmbulo, em vetor interpretativo, define a **justiça como um valor supremo** a ser assegurado pelo Estado Democrático de uma sociedade fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias. Em suas disposições, traz o **princípio constitucional do acesso à justiça** como direito fundamental (inciso XXXV do art. 5º), não se limitando ele à mera faculdade de acionar o Poder Judiciário, mas sim o de encontrar, por meio da atuação jurisdicional, **os reais instrumentos que amparem as suas pretensões**, afastando suficientemente a lesão ou a ameaça a seus direitos.

O processo efetivo é, por si só, **um direito com fundamento constitucional**, o qual deve ser resguardado não apenas pelo juiz, mas por todas as partes integrantes e atuantes na lide. Não por outra razão, o Código de Processo Civil elencou a cooperação em seus princípios, cujo escopo determina que **“ todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva ”** (art. 6º).

É, ainda, **dever das partes “cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação”** (art. 77, inciso IV), sob pena de incorrer em **ato atentatório à dignidade da justiça**, o que atrai a aplicação das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, incluindo a pena de multa de acordo com a gravidade da conduta (§2º).

Por conseguinte, o art. 139 da Lei Adjetiva incumbe ao juiz, ao dirigir o processo:

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

Grifei

As medidas previstas no inciso IV do art. 139, CPC, representam o princípio da atipicidade dos meios executivos, sendo fundamentais à efetividade do processo. O referido dispositivo “[...]traduz um poder geral de efetivação, permitindo a aplicação de medidas atípicas para **garantir o cumprimento de qualquer ordem judicial**, inclusive no âmbito do cumprimento de sentença e no processo de execução baseado em títulos extrajudiciais” (Enunciado 48, ENFAM) – Grifei .

Registra-se, ainda, que **“a lei não exige qualquer condição ou etapas**



*prévias para se impor tais medidas executivas. O juiz poderá aplicá-las preferencialmente, cabendo-lhe analisar em cada caso a necessidade e a adequação da medida a ser efetivada. **A sua aplicação não é residual, mas preferencial**" (PEREIRA, Rafael Vasconcellos de Araújo, Processo Civil Aplicado. Virtual Editora. Brasília, 2019, p. 234) - Grifei.*

*Não por outra razão, no último dia **09.02.23**, no julgamento da **ADI 5941**, de relatoria do min. Luiz Fux, o Plenário do **Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 139, IV do CPC/15**, no sentido de que o dispositivo "autoriza o juiz a adotar medidas coercitivas necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial".*

Em seu voto, destacou o eminente ministro, um dos maiores processualistas que possui assento na Corte, que "é inconcebível, a seu ver, que o Poder Judiciário, destinado à solução de litígios, não tenha a prerrogativa de fazer valer os seus julgados. Ele destacou, contudo, que o juiz, ao aplicar as técnicas, deve obedecer aos valores especificados no próprio ordenamento jurídico de resguardar e promover a dignidade da pessoa humana. Também deve observar a proporcionalidade e a razoabilidade da medida e aplicá-la de modo menos gravoso ao executado."

Pois bem. Na espécie, foi deferida a tutela de urgência para determinar à ré o recebimento do protocolo de credenciamento institucional vinculado à autorização do curso de medicina pela autora, nas cidades de Manaus/AM, Santarém/PA, Palmas/TO, Gravataí/RS, Porto Alegre/RS e São Jerônimo/RS e para assegurar trâmite regular dos respectivos processos administrativos, com base no Decreto 9.235/2017 e na Portaria 23/2017 e nos prazos previstos na referida portaria de calendário (IDs 1250917776 e 1317060276).

*Observo que houve o cumprimento apenas parcial da ordem judicial, porquanto houve o recebimento dos protocolos dos pedidos da autora, consoante os requerimentos que acompanham a petição de ID 1522864916. Contudo, não houve, até o presente momento, **o trâmite dos processos pela ré, em inobservância clara ao dever de cumprir com a tramitação efetiva dos procedimentos. Do contrário, limitou-se a apresentar andamentos processuais que remontam ao mês de setembro/22.** A se considerar como atendida a prestação jurisdicional desta forma, esvaziar-se-ia a própria finalidade da medida imposta.*

*Nos termos exarados na decisão que concedeu a antecipação da tutela, busca-se, com essa ação, "[...]resguardar o direito constitucional, inserto no art. 5º, XXXIV, alínea "a", que garante a todos os cidadãos o direito de petição aos órgãos públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder", o que foi contemplado na ordem judicial, sob o entendimento de que "[...]o pedido autoral revela **legítima necessidade de tutela de direitos fundamentais** seus cuja conformação busca fundamento na Constituição Federal de 88", colocando "o Poder Judiciário na posição de garantidor e guardião do Texto Constitucional, **dando-lhe plena concretude, na medida em que tutela, no seu aspecto coletivo, em último caso, o acesso***



ao direito fundamental à educação (art. 6^a, caput, CF) através do direito de petição conferido à autora” - Grifei.

Depreende-se que a não conclusão do processo administrativo vai de encontro ao provimento judicial deferido. Ora, o direito de petição não se exaure com o mero requerimento, mas sim com sua efetiva resposta dada pela Administração ao pleito, de nada adiantando ao cidadão o processo inerte ou mesmo moroso em sua conclusão.

A Lei nº 9.784/99, ao regular o processo administrativo, além de buscar o valor constitucional da atuação eficiente do qual não pode ser afastar a Administração Pública^[1], em seu art. 49 determina que “Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada”.

*Assim, não restam dúvidas de que a garantia fundamental de acesso ao Judiciário, cujo exercício encontra concretude no direito de petição, consagrado no art. 5º, XXXIV da CF acima transcrito, revela-se sobre dois aspectos; o primeiro, no direito do cidadão, ou da pessoa jurídica, em apresentar um pleito ao Poder Público, e, o **segundo, no direito de obter uma resposta, e em prazo razoável, consoante a junção com o disposto no inciso LXXVIII do mesmo artigo.***

*A teorização do **silêncio administrativo**, como expressão da vontade estatal, não possuía regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro em nível nacional, limitando-se a leis locais e em determinadas matérias.*

Por sua vez, no Direito Administrativo estrangeiro, o silêncio administrativo sempre teve espaço de discussão na lei, na doutrina e na jurisprudência, como uma das formas de exteriorização da vontade da Administração.

*Sobre sua origem, merece destaque aresto da completa obra de André Saddy, em seu **Silêncio administrativo no direito brasileiro – Rio de Janeiro : Forense, 2013.***

A teoria do silêncio administrativo tem sua origem no sistema contencioso-administrativo francês, mais precisamente na denominada *decision préalable*, ou seja, na regra da decisão prévia²¹. A Lei 16-24, de agosto de 1790, impediu que os Tribunais comuns (Judiciário) conhecessem dos litígios nos quais fosse parte a Administração. Tal vedação ocorreu porque **se criou uma jurisdição administrativa** (Tribunal administrativo), obrigando que toda reclamação dos administrados contra a Administração fosse **julgada pela própria Administração**. Com o restabelecimento do Conseil d'Etat francês e sua configuração de jurisdição não judicial, a regra da decisão prévia foi-lhe aplicada. Dessa forma, o recurso contencioso-administrativo foi consagrado como um processo relacionado ao ato em que se protegia a legalidade objetiva. Bastava, portanto, que não existisse ato



para que o reclamante ficasse à mercê da Administração. Por isso, ante tal perigo, ou seja, **diante do fato de não haver ato prévio a impugnar e, conseqüentemente, impraticável qualquer revisão judicial, surgiu a doutrina do silêncio administrativo.** A outorga de efeito jurídico, no entanto, ocorreu apenas com o Decreto de 02 de novembro de 1864, também editado na França, **pelo qual seriam consideradas negadas todas as pretensões dirigidas aos ministros que, no prazo de quatro meses, não obtivessem resposta** (art. 7.º)

Como se vê, o sistema jurídico em que nasce a teoria do silêncio na França, ao tempo em que forçava a jurisdição administrativa, e sem recurso ao Judiciário, percebeu que a ausência de ato administrativo impediria o próprio recurso contencioso-administrativo, deixando o particular nas mãos da Administração. E num segundo momento, dificultando ainda mais, passou a considerar negadas as pretensões não respondidas.

Contudo, não obstante a criação francesa sob um viés negativo, num primeiro momento da história, **este modelo não foi copiado pelos demais países da Europa.** O citado autor destaca que:

Por meio dessa criação francesa, **os países ao seu entorno aplicaram-na de maneira distinta.** Na Itália, por exemplo, os precedentes do silêncio administrativo encontram-se no Consiglio di Stato que utilizou, inicialmente, a noção de *silenzio-rifiuto* nas decisões de 02 de março de 1894 e de 22 de agosto de 1902. Positivamente, foi uma Lei Comunal e Provincial, o Regio Decreto, de 3 de março de 1934, n.º 383, que consagrou a técnica do silêncio administrativo em seu art. 5.º²³. Na Espanha, assim como na França, o regime administrativo apenas admitia a possibilidade de recurso se existisse ato, logo, sem ato administrativo, não existia processo contencioso-administrativo, mas curiosamente, na Espanha, a técnica do silêncio administrativo não aparece com o surgimento do sistema do contencioso-administrativo. Esta técnica instaurou-se apenas com o Real Decreto de 20 de setembro de 1851 (arts. 6.º e 7.º). No entanto, apenas passou a ter caráter geral com o Estatuto Municipal, de 08 de março de 1924, também conhecido como Estatuto Municipal de Calvo Sotelo. Na Alemanha, desconheceu-se a técnica do silêncio administrativo tal e qual foi concebida pelo legislador francês. Apesar de originariamente a justiça administrativa estar situada dentro da própria Administração, com a discórdia da doutrina alemã conseguiu-se que o particular tivesse a garantia de uma instância revisora judicial e independente da Administração. No ordenamento jurídico alemão, prevaleceu a ideia de um sistema de controle absoluto da Administração pelos Tribunais, permitia-se a impugnação jurisdicional direta da passividade administrativa mediante a “*demanda por omissão*” (*Untätigkeitsklage*). Tal era permitido em todos os casos em que a Administração tinha obrigação de resolver²⁴.



*Em interessante e completa monografia sobre o tema, em sua dissertação para obtenção do título de mestre pela USP, intitulada "O Controle Jurisdicional do Silêncio Administrativo", 2008, Clarissa Dertonio de Sousa Pacheco discorre sobre o tratamento que é dado à matéria no **direito italiano**, senão vejamos:*

*A jurisprudência e a doutrina italiana conhecem diversos tipos de silêncio. De início, cumpre distinguir as hipóteses de **silêncio-significativo, quando a lei atribui determinada consequência ao silêncio**. Incluem-se, nesta categoria, o silêncio denegatório (*silenzio-diniego*), que provoca a rejeição do pedido do interessado, e o **silêncio-assentimento (*silenzio-assenso*), que tem caráter positivo**. Quando a lei não atribui nenhuma consequência ao silêncio da administração, fala-se em silêncio-inadimplemento (*silenzio-inadimpimento*) ou silêncio-recusa (*silenzio-rifiuto*) - o que ocorre, segundo alguns autores, quando há inércia da Administração diante de uma atividade discricionária. Fala-se, ainda, em silêncio-rejeição (*silenzio-rigetto*) ou silêncio sobre recurso hierárquico (*silenzio della pubblica amministrazione in ordine al ricorso amministrativo*), que se distingue das hipóteses de silêncio puro porque pressupõe a existência de um primeiro ato administrativo, contra o qual se insurge o administrado.*

*Interessante observar, ainda, que, contrariamente ao que ocorre na maioria dos países que têm um tratamento específico para a matéria do silêncio da Administração, **na Itália o silêncio equivale, em regra, ao acolhimento da pretensão**. É o que explica Elio Casetta, em *Compendio di Diritto Amministrativo*, 6ª ed Milano: Giuffrè Editore, 2006, p. 319):*

*O nosso ordenamento conhece várias formas de silêncio: silêncio-rejeição, **silêncio significativo**, silêncio inadimplemento, silêncio devolutivo. É importante revelar que, ao menos no ordenamento, **a regra, a ser aplicada, salvo disposição contrária quando a Administração permanece inerte, é a do silêncio-assentimento, que é uma das tipologias do silêncio significativo**.*

Nas hipóteses de silêncio-significativo, o ordenamento atribui ao decurso do prazo a produção de um efeito equivalente ao da emanção de um provimento favorável (silêncio-assentimento) ou desfavorável (silêncio denegatório) ao pedido de um particular titular de uma pretensão. (destaquei)

*No **direito português**, aduz a autora que, citando Marcello Caetano, em seu *Manual de Direito Administrativo*, Vol I. 10ª ed. Coimbra: Almedina, 2005, p. 475, não obstante o silêncio administrativo revele, via de regra, indeferimento, **em determinados casos a legislação atribui à inércia administrativa o caráter de aprovação**, notadamente quando se procura*



acelerar o funcionamento da Administração, como sucede no processo de **licenciamento municipal de obras particulares**, para quem há o deferimento tácito (art. 108 do Código de Processo Administrativo), o que denota a inquinação para que o silêncio tenha um viés positivo.

No ordenamento jurídico brasileiro, inaugurado tardiamente pela Lei 13.874/19, não restam dúvidas de que o silêncio administrativo possui **efeitos positivos**.

Tratando-se do objeto dos autos, referida lei instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (LLE), e estabeleceu as garantias de livre mercado, dispôs sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Dentre os direitos de liberdade econômica, estabeleceu o legislador o **direito à aprovação tácita** para os atos de liberação do Estado para exercício atividade econômica, como uma das formas de desburocratizar a Administração.

Em essência, sempre que a atuação do particular em determinada atividade econômica depender de liberação do Poder Público, se esta não for manifestada em prazo razoável, estará o administrado tacitamente legitimado ao exercício da atividade que se pretendeu, ressalvada, por óbvio, a sempre possível análise a posteriori do preenchimento dos requisitos para a prática do ato pela Administração, no exercício da autotutela administrativa. É o teor do seu art. 3º, inciso IX:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do [art. 170 da Constituição Federal](#):

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

Por sua vez, a matéria foi melhor detalhada pelo Decreto nº 10.178/2019, que determinou à autoridade responsável pelo ato público de liberação fixar o prazo de resposta e que, decorrido este, a ausência de manifestação conclusiva implicará na aprovação tácita. **Na ausência de prazo próprio fixado pela autoridade, ele será de 30 (trinta) dias** e contar-se-á da data da apresentação de todos os elementos necessários à instrução do processo.
Vide



*Art. 10. A autoridade máxima do órgão ou da entidade responsável pelo ato público de liberação **fixará o prazo para resposta** aos atos requeridos junto à unidade.*

*§ 1º Decorrido o prazo previsto no caput, a **ausência de manifestação conclusiva do órgão ou da entidade acerca do deferimento do ato público de liberação requerido implicará sua aprovação tácita.***

*Art. 12. O prazo para decisão administrativa acerca do ato público de liberação para fins de aprovação tácita **inicia-se na data da apresentação de todos os elementos necessários à instrução do processo.***

*Art. 16. **Enquanto o órgão ou a entidade não editar o ato normativo a que se refere o art. 10, o prazo para análise do requerimento de liberação da atividade econômica, para fins de aprovação tácita, será de trinta dias, contado da data de apresentação de todos os elementos necessários à instrução do processo.***

Na hipótese, os documentos constantes no ID 1522864916 revelam que a autora promoveu o protocolo dos pedidos, com a instrução direcionada pela plataforma do Ministério da Educação. Ainda que não caiba ao Poder Judiciário a função de análise dos requisitos cujo exercício vinculado é dado à Administração, verifico que os pedidos foram instruídos com farta documentação, que incluem plano pedagógico e laudos técnicos concernentes à capacidade estrutural da requerente para a prática da atividade pretendida.

*Reforça-se também que, quando da sua manifestação sobre o descumprimento da tutela provisória (ID 1536755874), a ré não apontou qualquer erro/falha/insuficiência na instrução proferida pela autora, limitando-se a manifestar pela impossibilidade de cumprimento integral da medida diante dos inúmeros pedidos e da complexidade da análise. Embora tal assertiva de defesa, os documentos juntados pela ré sequer demonstram a existência de impulsionamento do processo após a expedição das autorizações de protocolo, **ainda em 20.09.2022.***

*Assim, não há elementos que afastem, até o momento, a pretensão vindicada pela autora. A propósito, a Lei nº 13.874/19 elenca a **boa-fé do particular perante o poder público** em seus princípios (art. 2º, inciso II)^[2]. No mesmo norte, o Decreto nº 1.078/2019 ao regulamentar o protocolo, diz **presumida a boa-fé do particular quanto às informações prestadas em seu requerimento** (art. 12, §1º)^[3].*

Imperioso destacar que a aprovação tácita, por si só, não pretere a segurança



social diante da atividade que virá em prestação pelo particular, dado que o **§2º do art. 10 do Decreto nº 1.078/2019 impõe a observância das regras de obediência das normas aplicáveis à exploração das atividades, bem como assegura o poder público de fiscalização, a saber**

Art. 10 (...)

§ 2º A liberação concedida na forma de aprovação tácita **não**:

I - exige o requerente de cumprir as normas aplicáveis à exploração da atividade econômica que realizar; ou

II - afasta a sujeição à realização das adequações identificadas pelo Poder Público em fiscalizações posteriores.

Assim, o próprio legislador buscou meios para sanar os atrasos injustificados que inibissem o exercício da atividade econômica pretendida pelo particular, **sem deixar de resguardar o interesse público maior**, o que possui perfeito esteio com a medida sub-rogatória aqui analisada.

Retomo que, na hipótese, a autora protocolou os pedidos há meses após a decisão que deferiu a tutela, e, conforme a própria União informou, não há prazo previsto para a conclusão dos procedimentos, muito embora tenham se esgotado todos os prazos nas legislações correlatas aqui exarados, ainda que o prazo residual de 60 dias para conclusão do prazo administrativo, já foram, em muito, ultrapassados.

As medidas sub-rogatórias, como já dito, e reconhecido recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, visam obter o resultado idêntico àquele que deveria ter sido concretizado pelo sujeito obrigado ou o resultado prático equivalente. **Não se está, com isso, substituindo o papel da Administração, tampouco procedendo o Poder Judiciário às funções de análise do pedido de credenciamento cuja expertise a ela cabe.** O que visa, tão somente, é resguardar de forma razoável a eficiência e a eficácia da tutela já deferida nos autos, enquanto não sobrevier o enfretamento de mérito ou ulterior decisão, sob pena de condenar a maiores violações os direitos que se buscou proteger.

Além disso, à ré foi oportunizada a análise aprofundada dos requisitos que instruem o pedido, não podendo opor ao administrado ônus excessivamente moroso no aguardo de sua resposta. **O silêncio administrativo, como explanado acima, possui agora efeitos jurídicos positivos, sob pena de a Administração, com sua omissão deliberada, causar danos na esfera do particular. Esse silêncio não se equivale ao exame tardio, mas pode revelar um atuar doloso em não praticar ato em prejuízo do indivíduo.**



*Frise-se, na forma exarada em cognição sumária, que o direito pretendido pela IES provoca reflexos que não se limitam aos seus interesses privados, mas recaem no **direito ao acesso à educação** a ser disponibilizada nos cursos instituídos, e na própria **saúde pública**, ante o processo de formação de profissionais capacitados para atuação.*

*De mais a mais, verifica-se que há **reversibilidade da medida sub-rogatória, e que o ônus dos seus efeitos incide em maior proporção à própria autora que a pleiteia**, pois, sabendo da precariedade do efeito da decisão, mesmo assim pretende realizar os investimentos de tempo, esforços e recursos financeiros para implementação dos cursos, sendo conhecedora que a própria medida pode ser revista a qualquer tempo por este juízo ou em sede de julgamento de mérito da ação, mediante as circunstâncias que se comprovarem nos autos.*

*Forte em tais razões, **DETERMINO, como medida sub-rogatória**, o credenciamento institucional vinculado à autorização/funcionamento dos cursos de medicina objetos dos autos, contemplados nas decisões de urgências proferidas no ID 1250917776 e 1317060276 (cidades de Manaus/AM, Santarém/PA, Palmas/TO, Gravataí/RS, Porto Alegre/RS e São Jerônimo/RS), devendo a ré, independente do andamento dos processos administrativos correlatos, promover os atos necessários ao cumprimento, até ulterior decisão, sob pena de multa diária a ser fixada, **resguardados os poderes sancionadores, de polícia e regulamentares da Administração Pública no exame acerca do preenchimento pela autora dos requisitos para a autorização ora implementada.***

INTIME-SE a parte ré, com urgência, por mandado a ser cumprido por oficial de justiça, para IMEDIATO CUMPRIMENTO, devendo comprová-lo nos autos.

Defiro o pedido de sigilo, contudo, somente sobre os documentos referentes aos protocolos de credenciamento que acompanham a petição de ID 1522893855, não recaindo o sigilo sobre a própria petição, tampouco sobre a integralidade dos autos. **Cumpra-se.**

Em suas razões recursais, sustenta a recorrente, em resumo, a ilegitimidade da pretensão deduzida nos autos de origem, porquanto estaria a contrariar as disposições legais de regência, segundo as quais, o credenciamento de novos cursos de graduação em Medicina, como no caso, estaria atrelado à realização de prévio chamamento público para essa finalidade, que, por sua vez, encontrar-se-ia inserido no juízo de oportunidade e conveniência da Administração. Acrescenta, ainda, que a manutenção da decisão agravada caracterizaria violação ao princípio da separação dos Poderes, diante da flagrante intervenção na definição de políticas públicas legalmente estabelecidas.

Ordenada a oitiva prévia da recorrida, a União Federal veiculou petição,



insistindo na apreciação imediato do pedido liminarmente formulado na inicial, em virtude de fatos novos, consistentes na designação de vestibular e iminência de início das aulas, a despeito da flagrante ilegitimidade da decisão impugnada.

Houve, ainda, pedido de ingresso no feito, formulados pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul – CREMERS, pelo Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos S/A – ITPAC e pela Associação Médica do Rio Grande do Sul – AMRIGS, na condição de assistentes da União Federal.

Não obstante os fundamentos em que se amparou a decisão agravada, vejo presente, os pressupostos do art. 1.019, I, do CPC, a autorizar a concessão da pretendida antecipação da tutela recursal, notadamente em face do caráter nitidamente satisfativo da medida ordenada pelo juízo monocrático, incompatível com a tutela cautelar do agravo, manifestada nas letras e na inteligência do referido dispositivo legal.

Com efeito, em casos assim, tenho convicção firmada no sentido de que o recebimento e processamento de pleitos dessa natureza, relativos ao credenciamento veiculado pela suplicante, insere-se no exercício regular do direito de petição, independentemente da exigência de prévio chamamento público para essa finalidade, não se imiscuindo, contudo, quanto ao preenchimento, ou não, dos demais requisitos necessários para o seu deferimento, para fins da pretendida autorização para funcionamento do curso superior descrito nos autos, em decisão devidamente fundamentada pelo órgão competente, sob pena de nulidade, pois compete a ela se manifestar, no prazo legal, sobre os pedidos que lhe são submetidos à apreciação, em homenagem aos princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, conforme preceitua a Lei nº 9.784/99 e os dispositivos insertos nos artigos 5º, inciso LXXVIII e 37, **caput**, da Constituição Federal, que a todos assegura o direito à celeridade na tramitação dos procedimentos administrativos.

Na hipótese dos autos, contudo, uma vez assegurado o exercício desse direito de petição, não cabe ao Poder Judiciário substituir-se aos agentes públicos competentes para o exame do preenchimento ou não dos requisitos normativos para o funcionamento do curso superior em referência, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

De outra senda, impende consignar que, eventual descumprimento do julgado inicialmente proferido no feito de origem, em que se ordenou o recebimento e o processamento do aludido pleito, autoriza ao juízo monocrático a adoção de medidas coercitivas para essa finalidade, seja pela fixação de prazo razoável para a sua apreciação, imposição de multa pecuniária ou até mesmo pela requisição de apuração da responsabilidade, nas esferas administrativa e criminal, em caso de recalcitrância quanto ao cumprimento da sobredita determinação judicial, não se podendo admitir, contudo, o deferimento judicial de tal pleito, como no caso.

Com estas considerações, **defiro** o pedido de antecipação da tutela recursal formulado na inicial, para sobrestar a eficácia da decisão agravada, até o pronunciamento definitivo da Turma julgadora.

Oficie-se, com urgência, via e-mail, ao Sr. Secretário de Regulação e



Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC), para fins cumprimento desta decisão, cientificando-se, também, ao juízo monocrático, na dimensão eficaz do art. 1008 do CPC.

Manifestem-se as partes, no prazo de 05 (cinco) dias, em face dos pedidos de assistência simples, acima referidos.

Publique-se. Intime-se.

Brasília-DF., em 16 de maio de 2023.

Desembargador Federal SOUZA PRUDENTE

Relator



Assinado eletronicamente por: ANTONIO DE SOUZA PRUDENTE - 16/05/2023 19:43:17
<https://pje2g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23051619141121800000300823973>
Número do documento: 23051619141121800000300823973

Num. 309037017 - Pág. 13