

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.833 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DOS MILITARES ESTADUAIS E BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL
ADV.(A/S) : YASMIM SOUSA CORDEIRO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta, pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DOS MILITARES ESTADUAIS E BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL – ANERBM, em face dos arts. 3º, §§ 1º e 2º; 4º, da Lei Complementar gaúcha 10.992/1997.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei Complementar 10.992, de 18 de agosto de 1997, do Estado do Rio Grande do Sul

“Art. 3.º O ingresso no QOEM dar-se-á no posto de Capitão, por ato do Governador do Estado, após concluída a formação específica, através de aprovação no Curso Superior de Polícia Militar.

§ 1.º O ingresso no Curso Superior de Polícia Militar dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos com exigência de diplomação no Curso de Ciências Jurídicas e Sociais.

§ 2.º Os aprovados no concurso público de que trata o parágrafo anterior, enquanto estiverem frequentando o Curso Superior de Polícia Militar, cujo prazo de duração não excederá a dois anos, serão considerados Alunos-Oficiais.

ADI 7833 / RS

Art. 4.º O ingresso no QOES dar-se-á no posto de Capitão, por ato do Governador do Estado, mediante concurso público de provas e títulos e conclusão, com aprovação, do Curso Básico de Oficiais de Saúde - CBOS, sendo exigido diploma de nível superior na respectiva área da saúde.”

A parte requerente sustenta, preliminarmente, (i) sua legitimidade ativa *ad causam*, tendo em vista consubstanciar entidade de classe de âmbito nacional e a presença, no caso, de pertinência temática entre os seus objetivos estatutários e a norma ora questionada; (ii) o cabimento da presente ação direta para impugnar a lei estadual.

Narra que, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o posto de ingresso no Quadro de Oficiais do Estado Maior (QOEM), após a conclusão do curso superior da Polícia Militar, se dá diretamente no posto de Capitão. Prossegue acentuando que o ingresso no Quadro de Oficiais Especialistas em Saúde (QOES), após a aprovação em concurso público de provas e títulos com exigência de diplomação em área de saúde, também se dá diretamente no posto de Capitão.

Aponta, por outro lado, que a União, no exercício de sua competência privativa inscrita no art. 22, XXI, da Constituição Federal, editou a Lei 14.751/2023, por meio da qual, dentre outros, estabeleceu a estrutura básica da hierarquia e os cursos de formação, bem como uniformizou a carreira, acarretando que *“o ingresso deve ocorrer nos postos iniciais da hierarquia, como Cadete ou (e habilitação à promoção a aspirante a oficial) Aluno-Oficial, com progressão na carreira”*.

Alega, assim, que existe nítida discrepância entre o quanto fixado pela legislação federal pertinente e a lei estadual que versa sobre a organização da Brigada Militar. Afirma, nesse contexto, que os Estados devem observar as normas gerais estabelecidas pela União, não lhes sendo lícito legislar de forma exaustiva a respeito da organização e da hierarquia das corporações.

Aduz que a legislação estadual, ao dispor de forma diversa do

ADI 7833 / RS

quanto estipulado pela lei federal, incorre em inconstitucionalidade, pois invade a competência da União para legislar de forma geral acerca de organização e efetivos das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

Argumenta que o Estado do Rio Grande do Sul lançou edital de concurso público com amparo na legislação local, que está em manifesta contrariedade à lei federal pertinente, o que, além de demonstrar *fumus boni iuris*, patenteia o *periculum in mora*, na medida em que há elevado potencial de que, com referido edital, ingressem nos quadros do Estado terceiros de boa-fé com esteio em normas flagrantemente inconstitucionais.

Requer, em medida cautelar, a suspensão da eficácia dos arts. 3º, §§ 1º e 2º; 4º, da Lei Complementar gaúcha 10.992/1997, bem assim dos editais DA/DRESA nº CSPM 01/2025 e DA/DRESA nº CBOS 01/2025. Postula, no mérito, a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais acima mencionados.

A petição inicial foi protocolada, perante este Supremo Tribunal Federal, na quarta-feira, **18.6.2025**, às 16h16min (eDOC. 39). Nada obstante, o feito somente foi a mim distribuído na segunda-feira, **23.6.2025**, às 11h23min (eDOC. 41). Na terça-feira, **24.6.2025**, em razão da urgência subjacente à presente ação direta de inconstitucionalidade – notadamente em face da realização de etapa do concurso público marcada para domingo, **29.6.2025** –, requisitei informações ao GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e à ASSEMBLEIA LEGISLATIVA GAÚCHA. Na mesma ocasião, abri vista dos autos ao ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO e ao PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (eDOC. 41).

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, limita-se a destacar que a Lei Complementar estadual 10.992/1997 decorre de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, aprovado por ampla maioria pelo Parlamento local, de acordo com as balizas constitucionais, legais e

ADI 7833 / RS

regimentais estabelecidas (eDOC. 50).

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, por sua vez, em informações pormenorizadas e elucidativas, aponta, em preliminar, a impossibilidade de conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que (i) a via eleita não seria apta para realizar o controle de legitimidade da legislação estadual em face da lei federal; (ii) a matéria está sendo discutida no âmbito do Tribunal de Justiça gaúcho. Quanto ao mérito, registra que (i) não se revela impositiva a estrutura hierárquica estabelecida pela Lei federal 14.751/2023, sendo legítimo aos entes federados, dentro das respectivas peculiaridades, dispor a esse respeito; (ii) a incorporação da integralidade da composição prevista na lei federal é facultativa no âmbito estadual, de modo a salvaguardar a autonomia federativa; (iii) a legislação federal, caso se compreenda ser impositiva aos entes federados, extrapolou o âmbito da generalidade, pois implica ônus financeiros consideráveis e interfere na estrutura do Poder Executivo estadual, o que demonstra a sua inconstitucionalidade. Anota, ainda, não estarem presentes os requisitos para deferimento da medida cautelar, acentuando a existência de 260 (duzentos e sessenta) cargos vagos de Capitão no QOEM e 50 (cinquenta) cargos vagos de Capitão no QOES (eDOC. 63).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO manifesta-se pelo não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pelo indeferimento do pedido de medida cautelar, nos termos da seguinte ementa:

“Administrativo. Ingresso nos quadros da polícia militar. Artigos 3º, *caput*, e §§ 1º e 2º; e 4º, da Lei Complementar nº 10.922, de 18 de agosto de 1997, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a carreira dos servidores militares da referida unidade federativa. Alegação de ofensa à competência da União para dispor sobre normas gerais de organização e efetivos das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, inciso XXI, da Lei Maior). Preliminares.

ADI 7833 / RS

Ilegitimidade ativa da requerente. Ausência de procuração com poderes específicos. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. Observada a estrutura básica descrita no artigo 15 da Lei Federal nº 14.751/2023, a organização dos quadros dentro da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, com suas especificidades de atribuição e nível de complexidade para cada posto, é uma prerrogativa estadual que não colide com as normas gerais da União, especialmente quando se trata de garantir que os oficiais designados para funções de Estado-Maior possuam a patente e a formação compatíveis com a relevância de suas responsabilidades (artigos 42, § 1º; c/c 142, § 3º, inciso X, da CF/88). Os cargos de nível superior típicos do QOEM e do QOES envolvem atribuições complexas e de alta responsabilidade que, a princípio, são incompatíveis com o nível hierárquico de oficialato subalterno. O condicionamento de ingresso no QOEM à conclusão de curso de formação específico para atribuições de comando e alta administração se alinha com a necessidade de qualificação de oficiais e com a natureza e a complexidade das funções desempenhadas por altas patentes. A lei estadual também estruturou o QOES em nível compatível com as exigências das funções de direção, comando e administração na área de saúde, o que justifica, em tese, o ingresso do oficial diretamente no posto de Capitão, o primeiro posto do oficialato compatível com as atribuições técnicas e estratégicas do QOES. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da demanda e pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.” (eDOC. 77)

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA opina, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade e, caso superados os óbices apontados, pelo deferimento da medida cautelar, consoante parecer assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar

ADI 7833 / RS

n. 10.992/1997, do Rio Grande do Sul. Disciplina das carreiras militares estaduais. Previsão de ingresso no posto de Capitão, alegadamente conflitante com a legislação federal. Ausência de procuração com poderes específicos. Irregularidade processual. Ausência de impugnação de todo o complexo normativo. Não conhecimento. Mérito. Conflito com a estrutura hierárquica prevista na legislação federal. Violação à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização das polícias militares e corpo de bombeiros militar (art. 22, XXI, da Constituição). Concurso público em andamento, regido pela legislação estadual impugnada. *Fumus boni iuris e periculum in mora* configurados. Parecer por que a ação não seja conhecida. No mérito, por que o pedido de medida cautelar seja deferido.” (eDOC. 55)

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em petição complementar, indica que, não obstante impugnado o “*posto de ingresso na carreira da Brigada Militar do Estado*”, a estruturação da carreira “*está prevista na Lei Complementar Estadual nº 10.990/97, cuja inconstitucionalidade não foi questionada na ADI*” (eDOC. 69).

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DOS MILITARES ESTADUAIS E BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL – ANERBM, por sua vez, promoveu o aditamento à petição inicial, para incluir na impugnação o § 1º do art. 2º da Lei Complementar 10.992, de 18 de agosto de 1997, do Estado do Rio Grande do Sul, além de ter juntado procuração com poderes específicos. Na mesma peça, reiteram as razões expostas na inicial e postulam o deferimento da medida cautelar (eDOC. 72).

É o relatório.

Decido.

Nos termos do art. 103, IX, da Constituição e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999, podem propor ADI confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Eis o teor do dispositivo constitucional:

ADI 7833 / RS

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

Tal dispositivo, ao elencar vasto rol de legitimados para o controle concentrado, ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização de suas vias de acesso.

No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal condiciona a legitimidade, entre outras questões procedimentais, à representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros. Cito, a propósito, os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO E REGISTRO DA COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL DO PSB DE FORMOSA-GO, DA COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL DO PV DE FORMOSA-GO E DA COLIGAÇÃO UM NOVO CAMINHO PARA FORMOSA. PARTICIPAÇÃO DOS RESPECTIVOS CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES DE 2016. ATOS DE ENTES PRIVADOS E ATOS ADMINISTRATIVOS DE EFEITOS CONCRETOS. AUSÊNCIA DE GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO QUE PRETENDE CONGREGAR SERVIDORES DE CATEGORIAS DISTINTAS. INEXISTÊNCIA DE HOMOGENEIDADE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO CARÁTER NACIONAL DA ENTIDADE. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA

EM RELAÇÃO AO CONTEÚDO DOS ATOS IMPUGNADOS. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O ato normativo de que cuida o artigo 102, I, a, da Constituição Federal, apto a promover a atuação deste Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta de inconstitucionalidade, deve i) ser proveniente do Poder Público federal ou estadual; ii) violar, em tese, diretamente o texto constitucional; e iii) possuir generalidade e abstração, o que afasta do objeto da fiscalização abstrata os atos normativos secundários e os atos de efeitos concretos.

2. A determinabilidade dos destinatários da norma retira sua abstração quando os destinatários são individualizados pelo ato, que passa a ter efeitos concretos. Precedentes: ADI 2.630-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 5/11/2014; ADI 4.040, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 1º/7/2013; ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2012; ADI 2.135, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 12/5/2000.

3. *In casu*, o registro de comissões e coligações partidárias e de candidaturas perante a Justiça Eleitoral, bem como a diplomação dos eleitos, configuram atos administrativos com destinatários individualizados, carentes de normatividade genérica e abstrata.

4. Os atos praticados por partidos políticos não são sindicáveis em sede de controle abstrato de constitucionalidade, por se tratar de pessoas jurídicas de direito privado (artigo 17, § 2º, da Constituição Federal e artigo 1º da Lei federal 9.096/1995).

5. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min

Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros (ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996); e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

6. A Associação dos Servidores da Segurança Pública e Privada do Brasil - ASSPP-BRASIL não possui legitimidade para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental, mercê de seu universo de associados, que congrega diversas classes, carreiras e categorias, não atender à exigência da homogeneidade. Precedentes: ADI 5.071-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 2/2/2018; ADI 4.660-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 14/8/2017; ADI 3.900, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 8/11/2011; ADI 4.230-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 14/9/2011.

7. A ausência de documentos aptos a demonstrar o caráter nacional da arguente impede a caracterização como entidade de classe de âmbito nacional, porquanto necessária a prova da efetiva representatividade em pelo menos nove Estados da Federação. Precedente: ADI 108, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992.

8. As confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional não possuem legitimidade para a defesa de interesses gerais, comuns a todos os cidadãos, mas apenas daqueles afetos às respectivas categorias profissionais e econômicas. Precedentes: ADI 5.757-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 27/8/2018; ADI 5.919-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 22/8/2018; ADI 4.302-AgR, Rel.

ADI 7833 / RS

Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 4/4/2018; ADI 3.906-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, Plenário, DJe de 5/9/2008; ADI 1.151-MC, Redator p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 18/11/1994.

9. *In casu*, o conteúdo das leis impugnadas – constituição e registro de comissões partidárias provisórias e de coligação partidária, registro de candidaturas e diplomação de eleitos nas Eleições de 2016 – revela a inexistência de pertinência temática entre a defesa dos interesses dos profissionais da segurança pública e privada.

10. Agravo a que se nega provimento.” (ADI 6.079-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 14.2.2020, DJe 6.3.2020)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃEMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CADASTRO NACIONAL DE MÉDICOS ESPECIALISTAS (DECRETO Nº 8.516/2015). ABRAMEPO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.

I - O CASO EM ANÁLISE

1. Insurge-se a autora contra normas do Decreto nº 8.516/2015, que dispõe sobre o Cadastro Nacional de Médicos Especialistas.

II - RAZÕES DE DECIDIR

2. Ausência de legitimação ativa ad causam. A Associação Brasileira de Médicos com Expertise de Pós-Graduação (Abramepo) não configura entidade de classe de âmbito nacional. Inexistência de atuação transregional em, pelo menos, nove Estados da Federação.

3. A simples dispersão geográfica de associados pelo território nacional não é elemento suficiente, por si só, para demonstrar o perfil nacional da entidade de classe. A caracterização do requisito espacial (caráter nacional) exigido das entidades de classe para efeito de instauração do controle

concentrado (CF, art. 103, IX) pressupõe a comprovação da existência de atuação concreta e efetiva da entidade de classe em cada um dos nove Estados-membros, não bastando, para esse efeito, a mera existência de associados dispersos pelo território nacional.

4. Caráter fragmentário da categoria representada. A categoria representada pela entidade associativa autora (médicos com expertise de pós-graduação) corresponde apenas a fração ou parcela da comunidade médica brasileira, o que descaracteriza, por si só, a legitimidade ativa da Abramepo, para a instauração do controle concentrado. Precedentes.

III - DISPOSITIVO

5. Agravo regimental conhecido e desprovido.” (ADI 7.761-AgR/DF, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 17.3.2025, DJe 21.3.2025)

Nesse contexto, noto que a jurisprudência desta Corte tem assentado, com precisão, que a legitimidade de tais entidades de classe deve observar ao menos quatro pressupostos: (i) âmbito nacional; (ii) pertinência temática; e, (iii) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade; (iv) representatividade da categoria em sua totalidade. Tais requisitos são cumulativos e não comportam satisfação parcial ou compensatória.

Na espécie, observo que a requerente não representa a totalidade da categoria profissional. Isso porque, como exsurge da análise dos documentos colacionados aos autos, a associação em referência é composta por outras associações, sendo certo que estas, em grande parte, são representativas de praças. Tal circunstância evidencia a ausência de representatividade da categoria como um todo, na medida em que parte significativa das associações representa tão somente os praças, inexistindo integral representação dos oficiais, de modo que não se mostra cumprido o requisito jurisprudencial apontado.

Além disso, conforme pontuado pela eminente Ministra Cármen

ADI 7833 / RS

Lúcia em situação envolvendo a mesma entidade ora requerente, “[o] rol de associados da autora consiste em pessoas jurídicas que defendem interesses diversos, heterogêneos, em desatendimento à exigência da homogeneidade, ao representar parcela de categoria funcional”.

Em face de referida decisão monocrática, foi interposto agravo regimental, ocasião na qual o Plenário apreciou e recusou a legitimidade ativa *ad causam* da mesma entidade associativa requerente nesta ação direta de inconstitucionalidade. Confira-se, quanto ao ponto, a ementa do julgado em referência:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. ENTIDADE DE CLASSE DE ALCANCE NACIONAL. ASSOCIAÇÃO QUE CONGREGA PARCELA DE CATEGORIA PROFISSIONAL. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE HOMOGENEIDADE. AGRAVANTE QUE NÃO ESTÁ NO ROL TAXATIVO DE LEGITIMADOS À PROPOSITURA DAS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (ADI 5.746-AgR/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13.3.2020, DJe 2.4.2020)

Desse modo, não há como conhecer da presente ação direta de inconstitucionalidade, ante a manifesta e inequívoca ilegitimidade ativa da entidade associativa requerente.

De outro lado, compreendo que mesmo que fosse possível reconhecer legitimidade ativa à requerente não seria admissível conhecer da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A análise da petição inicial depreende-se que a parte requerente busca adequar o panorama legislativo do Estado do Rio Grande do Sul às disposições constantes da Lei 14.751/2023, postulando a declaração de inconstitucionalidade das normas estaduais.

ADI 7833 / RS

Contudo, a bem da verdade, a adequação pretendida pelo requerente não prescindiria da conformação, por igual, da Lei Complementar gaúcha 10.990/1997.

Nada obstante, na presente ação direta de inconstitucionalidade, somente foram impugnados dispositivos da Lei Complementar estadual 10.992/1997.

Por conseguinte, a mim me parece que não foi impugnado todo complexo normativo pertinente, pois, como apontado pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE, *“ao tempo em que questiona a constitucionalidade do posto da carreira em que se ingressa no quadro de QOEM e QOES, não questiona a estrutura da carreira em si”*, o que, mais uma vez, leva à conclusão de incognoscibilidade desta ação. Nesse sentido, confira-se o entendimento desta Corte:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 47, § 3º, DA LEI FEDERAL 9.504/1997, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI FEDERAL 11.300/2006. CRITÉRIO DE REPARTIÇÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL NO RÁDIO E NA TELEVISÃO ENTRE AS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS. PEDIDO DE INTERPETAÇÃO CONFORME AOS ARTIGOS 1º, V; 5º, CAPUT; E 17, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA QUE SEJAM OBSERVADAS AS ALTERAÇÕES NAS BANCADAS DOS PARTIDOS APÓS A ÚLTIMA ELEIÇÃO. QUESTÃO TAMBÉM VERSADA NO ARTIGO 47, § 7º, DA LEI FEDERAL 9.504/1997 E NO ARTIGO 48, §§ 1º, 3º E 4º, DA RESOLUÇÃO 23.551/2017 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO QUE DISCIPLINA A MATÉRIA. VÍCIO PROCESSUAL QUE COMPROMETE O INTERESSE DE AGIR. INVIABILIDADE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO. DISPOSITIVOS QUE SE ENCONTRAM

NO MESMO PATAMAR NORMATIVO E DE VALIDADE. INSTRUMENTO QUE NÃO SE PRESTA A SUPRIR CARÊNCIAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE AÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A repartição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão conforme a representação de cada partido político na Câmara dos Deputados resultante da última eleição, controvérsia a que se cinge a presente ação, é versada no artigo 47, § 3º, da Lei federal 9.504/1997, que se pleiteia a interpretação conforme a Constituição Federal para que sejam consideradas na referida repartição as alterações de filiação partidária ocorridas durante a legislatura; e também no artigo 47, § 7º, da Lei federal 9.504/1997, bem como no artigo 48, §§ 1º, 3º e 4º, da Resolução 23.551/2017 do Tribunal Superior Eleitoral, normas que não foram impugnadas.

3. A ausência de impugnação da totalidade do complexo normativo que rege a matéria configura vício processual que compromete o interesse de agir em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 2.595-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 2/2/2018; ADI 4.342-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 2/2/2018; ADI 3.148, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 29/9/2011; ADI 2.422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014; ADI 2.423-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014.

4. A inexistência de dependência normativa inviabiliza eventual declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos dispositivos não impugnados. Precedente: ADI 2.895, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 20/5/2005.

5. A declaração de inconstitucionalidade por arrastamento ou atração não se presta a suprir carências no exercício do direito de ação. Precedentes: ADI 4.647, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 21/6/2018; ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 23/4/2004; ADI 1.775, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 18/5/2001. 6. Agravo a

que se nega provimento.” (ADI 5.922-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 9.3.2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 2º, DA LEI Nº 7.433/1985, ART. 289 DA LEI Nº 6.015/1973 E ART. 30, XI, DA LEI Nº 8.935/1994. DEVER DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE FISCALIZAR O RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS INCIDENTES EM ATOS DE SUA COMPETÊNCIA. ALEGADA COBRANÇA ANTECIPADA DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE IMÓVEIS (ITBI). INVOCADO O PRECEDENTE FORMADO NO ARE 1.294.969/SP (TEMA Nº 1124 DA REPERCUSSÃO GERAL). AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. AÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir da parte autora.

2. Tal *ratio* aplica-se não apenas na hipótese de identidade mas também conexão ou dependência normativa, a evitar a quebra da organicidade do sistema jurídico. *‘Não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas’* (ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014).

3. Os preceitos questionados, ao estabelecerem o poder-dever de exigir a comprovação do recolhimento de tributo para a prática do ato notarial ou registral, estão imbricados com a responsabilidade tributária dos notários e registradores.

4. Evidenciada a simbiose normativa, a não contestação do art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que estabelece

referida responsabilidade tributária, implica ausência de impugnação de todo o complexo normativo.

5. Ação não conhecida.” (ADI 7.086/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 29.6.2022)

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Associação de classe em âmbito nacional. Ilegitimidade. Ausência de capacidade postulatória. Taxatividade do art. 103 da Constituição Federal. Ausência de representação substancial em pelo menos nove estados da Federação. Entidade de caráter heterogêneo. **Conjunto normativo não atacado integralmente.** Fundamentos não infirmados. Desprovimento.

1. O Supremo Tribunal, ao longo dos anos, sedimentou jurisprudência referente ao caráter nacional da entidade de classe, que não decorre de mera declaração formal em seus estatutos ou atos constitutivos, mas da atuação transregional da instituição consistente na existência de associados em pelo menos nove estados da federação, requisito não demonstrado no caso vertente. Precedentes.

2. De outro lado, não obstante a legitimação para se deflagrar a via do controle concentrado de constitucionalidade tenha sido ampliada democraticamente pela Constituição Federal, carecem de legitimidade as associações compostas por quadro variado de organizações destinadas à representação de categorias ou interesses heterogêneos.

3. Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem assentado que não configuram entidades de classe de âmbito nacional, para fins do art. 103, inciso IX, da Carta Magna, as organizações formadas por associados pertencentes a categorias diversas (ADPF nº 566-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 9/9/19 e ADI nº 5.061-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 7/8/18).

4. Conforme já solidificado na jurisprudência da Corte Suprema, não é viável o controle abstrato da

constitucionalidade de regras quando não for impugnado todo o complexo normativo que rege a matéria impugnada, ante a ausência do binômio interesse/utilidade, que resulta na falta de uma das condições da ação, qual seja, o interesse de agir, na medida em que o pedido formulado pelo autor não seria capaz de satisfazer sua pretensão. Nesse cenário, impõe-se o não conhecimento da ação, tendo em vista a falta do interesse de agir.

5. Agravo regimental desprovido.” (ADI 7.275-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 17.5.2023)

Nesses termos, entendo que a presente ação direta não deve ser conhecida seja pela ausência de impugnação de todo complexo normativo, seja pela ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente.

Ante o exposto, **não conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Publique-se.

Brasília, 27 de junho de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente