



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7833

Requerente: Associação Nacional das Entidades Representativas dos Militares Estaduais e Bombeiros Militares do Brasil - ANERMB

Requerido: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Relator: Ministro GILMAR MENDES

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. 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.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

1. DA AÇÃO DIRETA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Nacional das Entidades Representativas dos Militares Estaduais e Bombeiros Militares do Brasil - ANERMB, tendo por objeto o artigo 3º, *caput*, e §§ 1º e 2º; e artigo 4º, da Lei Complementar nº 10.922, de 18 de agosto de 1997, do Estado do Rio Grande do Sul, que

dispõem sobre a carreira dos servidores militares da referida unidade federativa. Eis o teor dos dispositivos questionados:

Art. 3º 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.

§ 1º - 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.

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

Art. 4º 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.

2. Inicialmente, a autora defende a sua legitimidade para figurar no polo ativo da presente demanda, na qualidade de entidade de classe de âmbito nacional (artigo 103, inciso IX, da CF/88), “diante da afronta diretamente a estrutura básica da hierarquia e os cursos de formação visando ao ingresso nas carreiras militares do dispositivo legal da Lei Complementar Estadual nº 10.992 de 18 de agosto de 1997” (fl. 03 da petição inicial).

3. No mérito, a requerente sustenta que os dispositivos impugnados padeceriam de vícios de inconstitucionalidade formal e material.

4. Quanto ao vício de ordem formal, aduz que o diploma impugnado, ao dispor sobre o ingresso no Quadro de Oficiais do Estado Maior - QOEM - e no Quadro de Oficiais Especialistas em Saúde - QOES, que estruturam a carreira dos Servidores Militares Estaduais de Nível Superior do Estado do Rio Grande do Sul, teria usurpado a competência privativa da União para editar normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, prevista no artigo 22, inciso XXI, da Lei Maior, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

5. Assevera que a previsão de ingresso no QOEM e no QOES diretamente no posto de Capitão, após aprovação em concurso público e conclusão de curso de formação específica, estaria em descompasso com as normas gerais previstas na Lei Federal nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023, que estabelecem que o ingresso nas carreiras de oficial deve ocorrer nos postos de Cadete ou de Aluno-Oficial, com progressão posterior.

6. De modo específico, argumenta que a Lei nº 14.751/2023, especialmente em seus artigos 12 e 16, teria uniformizado a forma de admissão no QOEM, estabelecendo que o ingresso no referido quadro deve ocorrer nos postos iniciais da hierarquia, como Cadete ou Aluno-Oficial (artigo 12, inciso II, alíneas “b” e “c”), com progressão na carreira. Assevera que, de modo similar, a Lei nº 14.751/2023 teria alterado a forma de admissão no QOES, prevendo que, nesse caso, o aprovado deverá ingressar como Aluno-Oficial, galgando os postos superiores a partir de Segundo Tenente (artigo 12, inciso II, alínea “c”, e inciso I, alínea “c”, n. 2, combinados com artigo 16, § 2º, inciso I, alínea “d”).

7. No tocante ao aspecto substantivo, a requerente sustenta que os dispositivos impugnados, ao contrariarem “*preceitos essenciais e de caráter nacional*”, teriam desvirtuado “*o objetivo de uniformização e equidade buscado pela legislação federal*” (fl. 11 da petição inicial). Aduz que essa inconstitucionalidade material seria reforçada pela revogação tácita ou não recepção da lei estadual pela nova legislação federal.

8. Com base nesse entendimento, a autora sustenta que, desde a entrada em vigor da Lei Federal nº 14.751/2023, não seria mais juridicamente possível o ingresso no QOEM e no QOES diretamente no posto de Capitão, como preveem os dispositivos impugnados da LCE nº 10.992/1997.

9. Aponta que, não obstante, editais recentes publicados pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul - que regem, respectivamente, o Concurso Público para Ingresso no Curso Superior de Polícia Militar (Edital DA/DRESA n.º CSPM 01/2025) e o Concurso Público para Ingresso no Curso Básico de Oficiais de Saúde da Brigada Militar (Edital DA/DRESA n.º CBOS 01/2025) - foram disponibilizados sem a devida adequação à Lei nº 14.751/2023, mantendo o ingresso direto no posto de Capitão no QOEM e no QOES, o que os tornaria incompatíveis com a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares.

10. Com esteio nos argumentos expostos, a autora pleiteia:

b) A concessão da medida cautelar e urgente, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/99, SUSPENDENDO os efeitos da eficácia do artigo 3º § 1º e 2º e artigo 4º da Lei Complementar nº 10.992/1997, bem como a imediata suspensão do Concurso Público regido pelo Edital DA/DRESA n.º CSPM 01/2025, destinado ao provimento de cargos no Quadro de Oficiais de Estado-Maior da Brigada Militar (QOEM), bem como do Edital DA/DRESA n.º CBOS 01/2025, destinado ao provimento de cargos no Quadro de Oficiais de Saúde da Brigada Militar (QOES) mediante comunicação formal ao IBADE – Instituto Brasileiro de Apoio e Desenvolvimento Executivo, responsável pela execução do certame.

(...)

e) Ao final, seja julgada procedente a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade material e formal do artigo 3º § 1º 2º e artigo 4º da Lei Complementar nº 10.992/1997; (fls. 12-13 da peça vestibular)

11. O processo foi despachado pelo Ministro Relator GILMAR MENDES, que, considerando as circunstâncias apresentadas, requisitou, com urgência, informações ao Governador e à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a serem apresentadas no prazo comum de 48h (quarenta e oito horas). O Ministro Relator também determinou que os autos fossem remetidos, concomitantemente, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para que se manifestem, impreterivelmente, no prazo comum de 48h (quarenta e oito) horas.

12. A intimação do Advogado-Geral da União foi realizada às 17h19 (dezesete horas e dezenove minutos) do dia 25 de junho de 2025, conforme consta do Mandado de Intimação nº 3309/2025.

2. PRELIMINARMENTE

2.1 Da ilegitimidade ativa da autora

13. Note-se, de início, que a requerente não demonstrou sua legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que não comprovou ser entidade de classe com atuação em âmbito nacional.

14. É que, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, reputa-se de caráter nacional somente a entidade que demonstre reunir membros ou associados em pelo menos nove Estados da Federação. Veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 694/2004 DO DISTRITO FEDERAL. TRANSFORMAÇÃO DOS CARGOS DE PROCURADOR AUTÁRQUICO E FUNDACIONAL DO DISTRITO FEDERAL EM CARGOS DE PROCURADOR DO DISTRITO FEDERAL. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO HETEROGÊNEA QUE NÃO REPRESENTA UMA DETERMINADA CATEGORIA PROFISSIONAL EM ÂMBITO NACIONAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. 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). 2. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a Lei Complementar 694/2004 do Distrito Federal, que transformou os cargos de Procurador Autárquico e Fundacional em cargos de Procurador do Distrito Federal. 3. A Associação Brasileira de Advogados Públicos - ABRAP é entidade associativa que congrega associações representativas de advogados públicos, assistentes jurídicos, consultores jurídicos, advogados em geral e advogados autárquicos e fundacionais, de forma que não atende à exigência da homogeneidade. 4. **O caráter nacional das entidades de classe não decorre de mera declaração formal, sendo imprescindível a demonstração da efetiva representação de determinada categoria econômica ou profissional em pelo menos nove Estados da Federação.** 5. Agravo não provido. (ADI nº 5524 AgR, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/06/2020, Publicação em 31/08/2020; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA (ASPIM) – ILEGITIMIDADE ATIVA – ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. Mantida a decisão de reconhecimento da inaptidão da agravante para instaurar controle abstrato de normas, uma vez não se amoldar à hipótese de legitimação prevista no art. 103, IX, “parte final”, da Constituição Federal. 2. Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas. 3. **Ausente a comprovação do caráter nacional da entidade, consistente na existência de membros ou associados em pelo menos nove estados da federação, não bastante para esse fim a mera declaração formal do qualificativo nos seus estatutos sociais.** Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI nº 4230 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2011, Publicação em 14/09/2011; grifou-se).

15. No caso dos autos, a petição inicial afirma que a legitimidade da autora “*é justificada diante da afronta diretamente a estrutura básica da hierarquia e os cursos de formação visando ao ingresso nas carreiras militares do dispositivo legal da Lei Complementar Estadual nº 10.992 de 18 de agosto de 1997*” (fl. 03).

16. A fim de comprovar o preenchimento do requisito da espacialidade, a autora colacionou as fichas de inscrição dos associados (documentos eletrônicos nº 05 a 31). Ocorre que o fato de existirem associados residentes em determinado ente estadual não é suficiente para comprovar, por si só, o desempenho de atividades associativas naquela unidade federativa.

17. A comprovação de atuação concreta em pelo menos 9 (nove) Estados revela-se necessária para aferir a efetiva representatividade geográfica nacional da entidade de classe. Confira-se, a propósito, a seguinte decisão dessa Corte Suprema, confirmada pelo Tribunal Pleno:

Como se sabe, a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que a legitimação ativa das entidades de classe, para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe a satisfação do requisito constitucional da espacialidade — caráter nacional das entidades de classe (CF, art. 103, IX) —, evidenciado pela **comprovação da atuação transregional da associação e de sua representatividade em, pelo menos, um terço dos Estados brasileiros** (ADI 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13.4.1992). Cabe indagar, no entanto, se o simples fato de existirem, entre os associados da autora, pessoas com naturalidade oriunda de nove Estados diferentes (1/3 dos Estados) bastaria para conferir-lhe o status de entidade de classe de caráter nacional? Entendo que não.

Com efeito, a personalidade jurídica das associações não se confunde com a dos seus associados. Por isso, não se define o âmbito espacial de uma pessoa jurídica com base na origem dos seus membros.

A espacialidade é um atributo da personalidade das pessoas naturais e jurídicas. Com relação às associações, esse atributo diz respeito ao **vínculo da entidade associativa com um determinado território, podendo esse liame resultar do estabelecimento de sede, diretorias ou órgãos administrativos (domicílio natural — CC, art. 75, IV) ou do desempenho de suas atividades associativas (domicílio legal — CC, art. 75, §§ 1º e 2º).**

Desse modo, o primeiro dado objetivo a ser considerado, para efeito de averiguação da existência de representatividade adequada das associações em determinado Estado-membro, é o **funcionamento de diretorias e órgãos administrativos no território estadual** (CC, art. 75, IV).

É que os associados, por si, sem a estrutura orgânica da associação, não exercem, em nome da entidade associativa, a defesa dos interesses da classe. O simples fato de existirem associados residentes em determinado Estado não significa que lá a categoria esteja sendo efetivamente representada pela entidade de classe. Exige-se uma estrutura minimamente organizada, capaz de atender e dar voz aos associados locais, de modo que os interesses e as circunstâncias regionais sejam considerados no contexto dos debates de amplitude nacional. Outro aspecto de grande relevo é o desempenho efetivo das atividades associativas no território estadual. **Não basta ocorrerem fatos de potencial interesse da classe para que se considere automaticamente estendida a dimensão espacial da associação até a região em questão. É preciso indagar sobre a existência de vínculos efetivos entre a associação e seu âmbito territorial de atuação, evidenciados pela atuação concreta da entidade associativa na região.**

Perquire-se, sobre esse aspecto, se os associados locais tem a capacidade institucional de reunirem-se entre si e deliberarem sobre os interesses locais; manter relações com órgãos ou entidades públicas ou privadas no plano regional; administrarem patrimônio, rendas ou receitas societárias; responderem pelas obrigações contraídas pela associação; entre outros fatores reveladores da existência de efetiva atividade associativa em âmbito regional.

Em suma, 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 alegação genérica da existência de associados dispersos pelo território nacional.

No caso, a ABRAMEPO reivindica a qualidade de entidade de classe de âmbito nacional com base na alegação de que possui aproximadamente 700 associados em, pelo menos, 10 Estados brasileiros. **Como visto, 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.**

(...)

Sendo assim, por ausência dos requisitos necessários à configuração da legitimação ativa ad causam, não conheço da ação direta.

(ADI nº 4230 AgR, Relator: Ministro FLÁVIO DINO, Decisão Monocrática, Julgamento em 18/12/2024, Publicação em 19/12/2024; grifou-se).

18. Notabiliza-se, nesse cenário, a ausência de demonstração, por parte da autora, de cumprimento do requisito imposto pela jurisprudência dessa Suprema Corte a autorizar sua caracterização como entidade de classe de âmbito nacional, com legitimidade para o deslinde do processo de controle constitucional.

19. Por todo o exposto, a presente ação direta não merece conhecimento.

2.2 Da ausência de procuração com poderes específicos

20. Ressalte-se, ademais, que a procuração apresentada pela requerente (eDOC 2) não confere à advogada signatária da petição inicial poderes específicos para impugnar as normas hostilizadas.

21. Com efeito, a procuração referida não contém menção específica às normas cuja validade constitui objeto de questionamento pela requerente. Tal formalidade é considerada indispensável por esse Supremo Tribunal Federal para que conheça da ação direta de inconstitucionalidade, conforme se infere do seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONFEDERAÇÃO DE SERVIDORES. FIXAÇÃO DE VALOR. REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da necessidade de subscrição da exordial por procurador devidamente amparado por poderes especiais para o questionamento do ato normativo. Nesse sentido, o ato de mandato deve conter descrição mínima do objeto digno de hostilização. Precedentes. 2. Admite-se a regularização processual do feito, contudo é próprio da economia processual deixar de intimar o Requerente para fazê-lo, quando se nota a carência da ação, que torna desnecessária a providência. Precedentes. 3. As confederações são legitimadas a valer-se de ações de controle objetivo somente nos casos em que o objeto da ação esteja especificamente ligado aos interesses próprios da categoria profissional e econômica representada. No particular, o objeto impugnado extrapola os respectivos objetivos institucionais. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF nº 480 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/04/2018, Publicação: 24/04/2018; grifou-se).

22. Nesses termos, conclui-se, também por esse motivo, que a presente ação direta de inconstitucionalidade não se credencia ao conhecimento.

3. DOS REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR

3.1. Do *fumus boni iuris*

23. Conforme relatado, a autora questiona disposições da Lei Complementar nº 10.922/1997 do Estado do Rio Grande do Sul que disciplinam o ingresso no Quadro de Oficiais do Estado Maior - QOEM - e no Quadro de Oficiais Especialistas em Saúde - QOES, os quais estruturam a carreira dos Servidores Militares Estaduais de Nível Superior do Estado da referida unidade federativa.

24. Aduz a requerente que, ao preverem o ingresso no QOEM e no QOES diretamente no posto de Capitão, as normas em questão seriam incompatíveis com a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares - que prevê que o aprovado ingressará como cadete ou aluno-oficial, respectivamente - e violariam, portanto, a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, inciso XXI, da CF/88).

25. Alega que os editais DA/DRESA n.º CSPM 01/2025 e DA/DRESA n.º CBOS 01/2025, destinados, respectivamente, ao provimento de cargos no QOEM e no QOES, foram publicados sem a devida adequação à Lei Federal nº 14.751/2023, mantendo o ingresso direto dos oficiais aprovados no posto de capitão. Com base nesse entendimento, a autora postula, em sede cautelar, a imediata suspensão dos concursos públicos regidos pelos referidos editais.

26. O cerne da controvérsia reside, portanto, na suposta violação da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização e efetivos das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, prevista no artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela EC nº 103/2019)

27. Com base nessa competência privativa, a União editou a Lei nº 14.751/2023, que institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

28. A referida Lei Orgânica estabelece que a hierarquia das forças auxiliares deverão observar uma estrutura básica, nos seguintes termos:

Art. 12. A hierarquia nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, em razão de seu regime jurídico constitucional militar e dos fundamentos das Forças Armadas, deve observar a seguinte estrutura básica:

I - oficiais:

a) oficiais superiores:

1. coronel;

2. tenente-coronel;

3. major;

b) oficiais intermediários: capitão;

c) oficiais subalternos:

1. primeiro-tenente;

2. segundo-tenente;

II - praças especiais:

a) aspirante a oficial;

b) cadete;

c) aluno-oficial;

III - praças:

a) subtenente;

b) primeiro-sargento;

c) segundo-sargento;

d) terceiro-sargento;

e) aluno-sargento;

f) cabo;

g) soldado;

h) aluno-soldado.

Parágrafo único. A todos os postos e graduações de que trata este artigo será acrescida a designação “PM” ou “BM”.

29. O artigo 15 da Lei Orgânica também estabelece os quadros que deverão estruturar as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, dentre os quais constam o Quadro de Oficiais de Estado-Maior - QOEM - e o Quadro de Oficiais de Saúde - QOS:

Art. 15. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, regulamentados pelo ente federado, constituir-se-ão, entre outros, dos seguintes quadros:

I - Quadro de Oficiais de Estado-Maior (QOEM), destinado ao exercício, entre outras, das funções de comando, chefia, direção e administração superior dos diversos órgãos da instituição e integrado por oficiais aprovados em concurso público, exigido bacharelado em direito, observado o disposto no inciso IX do caput do art. 13 desta Lei, facultada, para os oficiais dos corpos de bombeiros militares, outra graduação prevista na legislação do ente federado, e possuidores do respectivo curso de formação de oficiais, realizado em estabelecimento de ensino próprio ou de polícia militar ou de corpo de bombeiros militar de outra unidade federada ou de Territórios;

II - Quadro de Oficiais Especialistas (QOE), destinado ao exercício de atividades complementares àquelas previstas para o quadro constante do inciso I deste caput e integrado por oficiais oriundos do quadro de praças, nos termos da legislação do ente federado, possuidores do respectivo curso de habilitação, realizado em estabelecimento de ensino próprio ou de polícia militar ou de corpo de bombeiros militar de outra unidade federada ou de Territórios, admitida a promoção até o posto de tenente-coronel;

III - Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), destinado ao desempenho de atividades de saúde e de direção e administração de órgãos de saúde das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares e integrado por oficiais possuidores de cursos de graduação superior na área de saúde de interesse da instituição, com emprego obrigatório e exclusivo na área de saúde das corporações;

IV - Quadro de Oficiais da Reserva e Reformados (QORR), destinado aos oficiais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares da reserva remunerada e aos reformados;

V - Quadro de Praças (QP), destinado às atividades dos diversos órgãos da instituição e integrado por praças aprovadas em concurso público de nível de escolaridade superior ou possuidoras do respectivo curso de formação, desde que oficialmente reconhecido como de nível de educação superior, oferecido pelo sistema de ensino da respectiva instituição ou de outra unidade federada ou de Territórios, observado o disposto no inciso IX do **caput** do art. 13 desta Lei, com progressão até a graduação de subtenente;

VI - Quadro de Praças da Reserva e Reformados (QPRR), destinado às praças das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares da reserva remunerada e aos reformados. (Grifou-se).

30. Por sua vez, o artigo 16 da Lei Orgânica veicula as normas gerais que disciplinam os cursos ministrados nas instituições militares, os quais se destinam a habilitar os aprovados em concurso público ou interno para o desempenho das atribuições do cargo, e também são requisitos para promoção. Dentre esses cursos, constam o curso de formação de oficiais (CFO) e o curso de habilitação de oficial ao Quadro de Oficiais de Saúde (CHOS), de que tratam os editais publicados com base nos dispositivos hostilizados. Confira-se:

Art. 16. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios manterão o seu sistema de ensino militar, podendo incluir os colégios militares de ensino fundamental e médio, e ter cursos de graduação ou pós-graduação **lato sensu** ou **stricto sensu** e, se atendidos os requisitos do Ministério da Educação, terão integração e plena equivalência com os demais cursos regulares de universidades públicas.

(...)

§ 2º Os cursos existentes nas instituições militares, além de habilitarem aqueles aprovados em concurso público ou interno para o desempenho das atribuições do cargo, também serão requisitos para promoção, nos seguintes termos:

I - para os oficiais:

a) **curso de formação de oficiais (CFO), destinado aos aprovados no concurso público para o QOEM, com o ingresso na condição de cadete e habilitação à promoção a aspirante a oficial;**

(...)

d) **curso de habilitação de oficial do Quadro de Oficiais de Saúde (CHOS) e curso de habilitação de oficial do Quadro de Oficiais Especialistas (CHOE), com ingresso na condição de aluno-oficial e à habilitação à promoção ao posto de segundo-tenente;** (Grifou-se)

31. No caso em exame, o Estado do Rio Grande do Sul editou a Lei Complementar nº 10.922/1997, cujos artigos 3º e 4º preveem que o ingresso no QOEM e no QOES dar-se-á no posto de capitão, após a conclusão de curso de formação específica. Confira-se novamente o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 3º 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.

§ 1º - 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.

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

Art. 4º 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.

32. Nessa análise perfunctória da controvérsia, o primeiro ponto a ser destacado é que a autora parece confundir as noções de "*ingresso no curso de formação*" (na condição de praça especial) com "*ingresso no Quadro de Oficiais*" (com patente de oficial).

33. A Lei Federal nº 14.751/2023 é clara ao classificar Aspirante a Oficial, Cadetes e Alunos-Oficiais como "praças especiais" (artigo 12, inciso II), o que significa que, nesse estágio, eles ainda não são *oficiais* no sentido estrito.

34. No mesmo sentido, a lei estadual prevê que os aprovados no concurso público serão considerados Alunos-Oficiais enquanto estiverem frequentando o Curso Superior de Polícia Militar, e também contempla um período máximo de formação como aluno antes da investidura no posto (artigo 3º, § 2º). O ingresso no QOEM ou no QOES dar-se-á **somente após concluída essa formação específica**, através de aprovação no Curso Superior de Polícia Militar ou no Curso Básico de Oficiais de Saúde - CBOS, respectivamente (artigos 3º, *caput*; e 4º).

35. Portanto, a interpretação conferida pela autora ao artigo 12 da Lei Federal nº 14.751/2023 não reflete o exato delineamento hierárquico estabelecido nesse dispositivo, de modo que não se sustenta a premissa de que a lei estadual estaria violando a hierarquia militar ao deixar de considerar o aluno como oficial desde o início do curso de formação específica.

36. Dito isso, é possível deslocar a controvérsia central da presente demanda para saber se a Lei Orgânica Nacional *impede* o ingresso de oficiais diretamente no posto de Capitão *após a conclusão do curso de formação*. Em outras palavras, cumpre analisar se a Lei Federal nº 14.751/2023 *exige* que a primeira patente de oficial efetivo no QOEM ou no QOES seja de oficial subalterno - de primeiro-tenente ou de segundo-tenente (artigo 12, inciso I, alínea "c").

37. A esse respeito, cumpre destacar, primeiramente, que tanto a Lei Orgânica Nacional quanto a LCE nº 10.992/1997 estruturam o Quadro de Oficiais de Estado-Maior - QOEM - para o exercício de funções de **comando, chefia, direção e administração superior** dos órgãos das instituições militares. Confira-se:

Lei Federal nº 14.751/2023

Art. 15. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, regulamentados pelo ente federado, constituir-se-ão, entre outros, dos seguintes quadros:

I - Quadro de Oficiais de Estado-Maior (QOEM), destinado ao exercício, entre outras, das funções de comando, chefia, direção e administração superior dos diversos órgãos da instituição e integrado por oficiais aprovados em concurso público, exigido bacharelado em direito, observado o disposto no inciso IX do *caput* do art. 13 desta Lei, facultada, para os oficiais dos corpos de bombeiros militares, outra graduação prevista na legislação do ente federado, e possuidores do respectivo curso de formação de oficiais, realizado em estabelecimento de ensino próprio ou de polícia militar ou de corpo de bombeiros militar de outra unidade federada ou de Territórios;

Lei Complementar Estadual nº 10.992/1997

Art. 8º. O Oficial do Quadro de Oficiais de Estado Maior - QOEM exerce o Comando, Chefia ou Direção dos órgãos administrativos de média e alta complexidade da estrutura organizacional da Corporação e das médias e grandes frações de tropa de atividade operacional, incumbindo-lhe o planejamento, a coordenação e o controle das atividades a seu nível, na forma regulamentar, bem como o planejamento, a direção e a execução das atividades de ensino, pesquisa, instrução e treinamento, voltadas ao desenvolvimento da segurança pública, na área afeta à Brigada Militar.

38. Os oficiais do QOEM exercem, como se nota, atribuições de **alta responsabilidade e complexidade**, que exigem maturidade profissional, liderança e conhecimento aprofundado, geralmente associadas a postos mais elevados na hierarquia. Tais atividades são, em tese, **incompatíveis** com os postos de primeiro e segundos-tenente, que integram o oficialato subalterno (artigo 12, inciso I, alínea "c" da Lei Federal nº 14.751/2023).

39. Esse entendimento é corroborado pela LCE nº 10.992/1997, que estabelece uma clara distinção funcional e hierárquica entre tenentes (oficiais subalternos) e os demais oficiais que integram as forças auxiliares.

40. O art. 11 da lei estadual institui uma **carreira dos Servidores Militares Estaduais de Nível Médio**, que inclui o **Quadro de Primeiro-Tenentes de Polícia Militar - QTPM**, exigindo escolaridade de 2º Grau. O artigo 20 do referido diploma especifica que esses militares de nível médio são "*elementos de execução das atividades administrativas e operacionais*", podendo exercer comando e chefia de órgãos administrativos de **menor complexidade e pequenas frações de tropa**. Confira-se:

Art. 11 Fica instituída a carreira dos Servidores Militares Estaduais de Nível Médio, integrada pelo Quadro de Primeiro-Tenentes de Polícia Militar - QTPM e pelas Qualificações Policiais-Militares - QPM - para Praças, composta, respectivamente, por posto e graduações, com exigência da escolaridade de 2º Grau do ensino médio, a qual possibilitará o acesso ao grau hierárquico de Primeiro-Tenente.

(...)

Art. 20 Os Servidores Militares Estaduais de Nível Médio são, por excelência, elementos de execução das atividades administrativas e operacionais, podendo exercer o Comando e Chefia de órgãos administrativos de menor complexidade e das pequenas frações de tropa da atividade operacional da estrutura organizacional da Corporação, assim como auxiliar nas tarefas de planejamento, executar a coordenação e o controle das atividades em seu nível, na forma regulamentar, e ainda auxiliar na execução das atividades de ensino, pesquisa, instrução e treinamento.

41. Como se observa, a lei estadual não prevê que os "*oficiais subalternos*" (especialmente os primeiros-tenentes do QTPM) desempenhem as mesmas funções de comando e alta administração que são reservadas aos oficiais do QOEM. Pelo contrário, ela cria um quadro específico para funções de "*execução*" e comando de "*menor complexidade*".

42. Assim, o ingresso no QOEM no posto de Capitão *após* a conclusão do curso de formação específico para essas atribuições de comando e alta administração, está alinhado com a necessidade de que o oficial possua a qualificação e a patente compatíveis com a natureza e a complexidade das funções que irá desempenhar.

43. Ao sugerir que o ingresso no QOEM deveria se dar em postos iniciais como Segundo-Tenente ou Primeiro-Tenente, a autora ignora a realidade funcional e a organização interna dos quadros da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Ingressar um "*oficial subalterno*" (no sentido geral da hierarquia) diretamente no QOEM significaria atribuir-lhe funções para as quais ele não teria a formação específica do QOEM ou que não se coadunam com a complexidade do cargo de comando do QOEM, ou ainda desconsiderar que a própria estrutura da Brigada Militar tem um quadro específico para oficiais subalternos com responsabilidades mais atreladas à execução.

44. Frise-se que, observada a estrutura básica descrita no artigo 15 da Lei Orgânica Nacional, 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.

45. A autonomia dos Estados-membros para regulamentar suas polícias militares, incluindo a estrutura de seus quadros, está consagrada nos artigos 42, § 1º; c/c 142, § 3º, inciso X, da Constituição Federal:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

(...)

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, **cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X**, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Art. 142. (...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Grifou-se)

46. Esses dispositivos permitem que leis estaduais disponham sobre matérias particulares da organização das corporações militares, desde que compatíveis com diretrizes gerais federais.

47. Portanto, não se constata, nesse exame preliminar, a alegada incompatibilidade entre o artigo 3º, *caput*, e §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 10.922/1997 e a Constituição Federal.

48. Noutro giro, o artigo 16, § 2º, inciso I, alínea "d" da Lei Orgânica Nacional, embora preveja que o Curso de Habilitação de Oficial do Quadro de Oficiais de Saúde - CHOS - habilita à promoção ao posto de segundo-tenente, **não pode ser interpretado de modo puramente literal**, no sentido de que o ingresso no QOES em todos os Estados da federação deve ocorrer necessariamente nesse posto.

49. Em vez disso, o referido dispositivo deve ser interpretado **sistematicamente** à luz dos demais dispositivos da Lei Orgânica Nacional, em especial da artigo 15, inciso III, que regula o Quadro de Oficiais de Saúde de modo mais amplo. Veja-se, novamente, o texto do referido dispositivo da Lei nº 14.751/2023:

Art. 15. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, regulamentados pelo ente federado, constituir-se-ão, entre outros, dos seguintes quadros:

(...)

III - Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), destinado ao desempenho de atividades de saúde e de direção e administração de órgãos de saúde das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares e integrado por oficiais possuidores de cursos de graduação superior na área de saúde de interesse da instituição, com emprego obrigatório e exclusivo na área de saúde das corporações;

50. Esse enunciado é categórico ao (i) destinar o QOES a atividades de **direção e administração de órgãos de saúde**; e ao (ii) exigir que os integrantes do QOES sejam “*oficiais possuidores de cursos de graduação superior na área de saúde*”.

51. Convergindo com essa previsão, o artigo 4º da LCE nº 10.922/1997 também exige diploma de nível superior na respectiva área da saúde para ingresso no QOES. Em complemento, o artigo 9º da lei estadual estabelece que o oficial do QOES irá desempenhar as atribuições do oficial do QOEM (artigo 8º), de acordo com as suas peculiaridades:

Art. 9º O Oficial do Quadro de Oficiais Especialistas em Saúde - QOES atuará nas atividades de saúde da Instituição, aplicando-lhes as disposições do artigo anterior, de acordo com as suas peculiaridades.

52. Dessa forma, tanto a Lei Federal nº 14.751/2023 (artigo 15, inciso III) quanto a LCE nº 10.992/1997 (artigo 4º) exigem diploma de graduação superior na área de saúde para ingresso no QOES. Essa exigência reforça a **especialização técnica e administrativa** necessária para os oficiais desse quadro.

53. Tais características não se compatibilizam com as atribuições e a formação necessária para a ocupação de postos de oficial subalterno, como os de Segundo-Tenente, que, por sua natureza, envolve atribuições de menor complexidade.

54. Como se nota, a lei estadual 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.

55. Acrescente-se que o artigo 6º da LCE nº 10.922/1997 incluiu os postos de Primeiro e Segundo-Tenentes do QOS no **Quadro Especial de Oficiais de Saúde da Brigada Militar em Extinção - QEOSBMEx**, a serem extintos à medida que vagarem os respectivos cargos^[1]. Em razão disso, sequer existem Segundos-Tenentes no efetivo do Quadro de Tenentes de Polícia Militar - QTPM - do Rio Grande do Sul^[2].

56. Sendo assim, a interpretação meramente literal da previsão contida no artigo 16, § 2º, inciso I, alínea "d" da Lei Orgânica Nacional (especificamente, da expressão "*habilitação à promoção ao posto de segundo-tenente*") suscitaria anacronismos ou distorções na estruturação dos quadros internos da Brigada Militar, impondo uma reforma ampla e estrutural de toda a corporação. Essa solução, contudo, restringiria drasticamente a autonomia do Estado do Rio Grande do Sul para a organização de sua polícia militar, em prejuízo da norma constitucional extraída dos artigos 42, § 1º; c/c 142, § 3º, inciso X, da Lei Maior.

57. Com base nesse entendimento, e considerando o caráter perfunctório da presente análise, infere-se que o artigo 16, § 2º, inciso I, alínea "d", da Lei Orgânica Nacional não obriga o ingresso no QOES no posto de segundo-tenente. Mediante interpretação sistemática, conclui-se que a indicação desse posto no enunciado pode ser entendida como uma referência empregada pelo legislador federal para exigir que o ingresso ocorra no **posto de oficial mais básico compatível com as atribuições do Quadro de Oficiais de Saúde** - no caso, o posto de Capitão.

58. Constatase, portanto, a ausência de *fumus boni juris* acerca da pretensão da requerente

3.2. Do *periculum in mora*

59. Em relação ao *periculum in mora*, requisito de satisfação igualmente necessária à concessão da medida cautelar pleiteada, observa-se que a autora não logrou demonstrar a sua presença na espécie.

60. Observou-se, nesta manifestação, que *i)* os dispositivos impugnados, ao preverem o ingresso no QOEM e no QOES diretamente no posto de Capitão, garantem que os oficiais designados para funções de Estado-Maior e de Especialista em Saúde possuam a patente e a formação compatíveis com a relevância de suas responsabilidades; *ii)* os artigos 3º e 4º da LCE nº 10.992/1997 não violam a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização e efetivos das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, inciso XXI, da CF/88).

61. Delineado esse quadro jurídico, eventual suspensão dos concursos da Brigada Militar, às vésperas dos primeiros exames de capacidade intelectual (marcados para os dias 29/06/2025, no certame do QOEM, e 06/07/2025, no certame do QOES), ensejaria o *periculum in mora inverso*.

62. A propósito, as informações do Governador do Rio Grande do Sul remarcaram que “*a suspensão dos concursos públicos em tela, em juízo precário e perfunctório próprio deste momento processual, implicaria maiores gravames do que a preservação dos mesmos atos, os quais se revelam imprescindíveis para a regular prestação do serviço de segurança pública em prol da sociedade gaúcha*” (e-doc. 63, p. 3).

63. Portanto, conclui-se pela ausência dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada pela requerente.

4. CONCLUSÃO

64. Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da ação direta e pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.

65. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 26 de junho de 2025.

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA

Advogado da União

Notas:

1. "Art. 6º (...)

§ 1º - Os atuais postos de Primeiro e Segundo-Tenentes do QOPM e do QEOPMFem passam a constituir o Quadro Especial de Oficiais da Brigada Militar em Extinção - QEOBME, e os atuais postos de Primeiro e Segundo-Tenentes do QOS passam também a constituir o Quadro Especial de Oficiais de Saúde da Brigada Militar em Extinção - QEOSBME, sendo que estes postos serão extintos à medida que vagarem os respectivos cargos".

2. D Informação disponível em
<<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/perguntas#:~:text=I%20%2D%20Oficiais%2C%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20do%20efetivo%20por%20munic%C3%A3o%20de%20RS>>
Acesso em 26/06/2025.



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2681776553 e chave de acesso c70f275a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-06-2025 16:08. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2681776553 e chave de acesso c70f275a no

endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-06-2025 14:13. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.