



MD - PROCURADORIA

Excelentíssimo Senhor Relator Ministro Gilmar Mendes do Egrégio Supremo Tribunal Federal

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.925/SC

(Número único: 0162980-91.2026.1.00.0000)

Relator: Ministro Gilmar Mendes

Requerentes: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), União Nacional dos Estudantes (UNE) e associação EDUCAFRO

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA, Deputado Julio Garcia, com endereço profissional no Palácio Barriga Verde, situado à Rua Doutor Jorge Luz Fontes, 310, Centro, Florianópolis, CEP 88020-900, e-mail procjur@alesc.sc.gov.br, telefone (48) 3221-2540; vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por intermédio da Procuradora-Geral deste Poder Legislativo, apresentar:

INFORMAÇÕES

Em atendimento a Despacho do Excelentíssimo Relator, bem como nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, pelas seguintes razões de Direito, para a formação do juízo de convicção no julgamento desta demanda de constitucionalidade.

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pela associação EDUCAFRO, com fundamento no art. 103, incisos VIII e IX, da Constituição da República, em face da Lei estadual nº 19.722/2026, do Estado de Santa Catarina^[1]. A norma impugnada, que teve origem no Projeto de Lei nº 0753/2025^[2], veda a adoção de cotas e outras ações

afirmativas pelas instituições de ensino superior públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito estadual, ressalvadas hipóteses específicas previstas no texto legal.

Os requerentes sustentam que a lei incorre em inconstitucionalidade material e formal. No plano material, afirmam violação aos princípios da igualdade material, da dignidade da pessoa humana, do direito fundamental à educação, da vedação ao retrocesso social e do repúdio ao racismo, bem como afronta à autonomia universitária. Alegam, ainda, suposta incompatibilidade da norma com precedentes do Supremo Tribunal Federal que reconheceram a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, notadamente cotas raciais no acesso ao ensino superior e em concursos públicos. No plano formal, sustentam vício de iniciativa, ao argumento de que a lei teria inovado no regime jurídico de servidores públicos estaduais ao prever sanções administrativas e procedimentos disciplinares, matéria cuja iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Os autores requerem, em sede cautelar, a suspensão imediata da eficácia da Lei nº 19.722/2026, sob o argumento de risco de dano irreparável ou de difícil reparação, especialmente em razão da existência de processos seletivos em andamento, e, no mérito, a declaração definitiva de sua inconstitucionalidade.

Antes da apreciação do pedido de medida cautelar, o Ministro Relator Gilmar Mendes proferiu despacho determinando providências processuais preliminares. Inicialmente, intimou o PSOL, partido político com representação no Congresso Nacional, para que regularizasse sua representação processual no prazo de 48 horas, uma vez que a procuração juntada aos autos havia sido outorgada apenas pela UNE, o que compromete a adequada formação da relação processual. No mesmo ato, considerando a notícia de processos seletivos em curso potencialmente afetados pela legislação impugnada, o Relator requisitou informações, também no prazo de 48 horas, à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e ao Governador do Estado, nos termos do art. 10, caput, da Lei nº 9.868/1999. Determinou, ainda, a requisição de informações à Reitoria da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), acerca do estágio do Concurso Vestibular 2026-1, regulado por editais mencionados nos autos.

2. PRELIMINARES

2.1. A suspensão da eficácia da lei impugnada por decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina

Antes do exame do mérito da presente demanda, **impõe-se informar questão preliminar relevante**, consistente na superveniência de decisão judicial proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina na **data de 27/01/2026**, que **suspendeu a eficácia da Lei estadual nº 19.722/2026**, objeto da controvérsia.

Na data de ontem, no âmbito da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5003378-25.2026.8.24.0000**, em trâmite perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, foi proferida decisão liminar monocrática pela Desembargadora Relatora **Maria do Rocio**, por meio da qual foi **determinada a suspensão imediata da eficácia da Lei estadual nº 19.722/2026**, até ulterior deliberação do colegiado.

Assim, a Lei estadual nº 19.722/2026 já se encontra com sua eficácia suspensa. Diante desse cenário, verifica-se que a norma impugnada não produz atualmente efeitos jurídicos, encontrando-se afastada do plano da eficácia, circunstância que repercute diretamente sobre o interesse processual na presente demanda.

2.2. A ausência dos requisitos para a concessão da medida cautelar

O pedido de concessão de medida cautelar não merece prosperar, porquanto não se encontram presentes, de forma concomitante e concreta, os requisitos exigidos para o seu

deferimento em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, nos termos do artigo 10, caput, da Lei nº 9.868/1999, a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade pressupõe a demonstração inequívoca do fumus boni iuris e do periculum in mora, conforme requisitos postos no artigo 300 do CPC, ônus que incumbe integralmente aos requerentes. No caso em exame, tais pressupostos não restaram minimamente caracterizados.

No que concerne ao fumus boni iuris, a argumentação expendida na petição inicial limita-se a reproduzir juízos abstratos de incompatibilidade constitucional, sem demonstrar, de modo claro e direto, a existência de afronta manifesta e imediata ao texto da Constituição da República. A norma impugnada resulta de regular exercício da competência legislativa estadual, precedido de devido processo legislativo, gozando, portanto, de presunção qualificada de constitucionalidade, a qual somente pode ser afastada mediante demonstração robusta e inequívoca, o que não se verifica na espécie.

De igual modo, inexiste o alegado periculum in mora. Não há qualquer comprovação de que a imediata vigência da lei impugnada seja capaz de produzir dano irreparável ou de difícil reparação, tampouco se demonstrou a ocorrência de situação fática excepcional que justifique a suspensão liminar de ato normativo regularmente editado pelo Poder Legislativo. A simples discordância quanto ao conteúdo da lei, ou a invocação genérica de potenciais impactos sociais, não é suficiente para caracterizar o perigo na demora exigido pela legislação de regência.

Ressalte-se, ademais, que a concessão da medida cautelar, tal como postulada, implicaria verdadeira antecipação do julgamento de mérito da ação direta, com efeitos erga omnes e vinculantes, em manifesto descompasso com o caráter excepcional da tutela cautelar no controle abstrato de constitucionalidade, o que recomenda máxima cautela por parte desta Corte.

Diante desse quadro, ausentes os requisitos legais e constitucionais para a concessão da medida cautelar, impõe-se o indeferimento do pedido liminar, preservando-se a eficácia da lei impugnada até o pronunciamento definitivo deste Tribunal no julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

2.3. A ausência de procuraçāo e a irregularidade de representação processual do PSOL

A presente ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida, em razão da ausência de pressuposto processual indispensável à sua admissibilidade, consubstanciado na inexistência de procuraçāo válida outorgada pelo legitimado ativo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) aos advogados subscritores da petição inicial.

Nos termos do caput do artigo 103 da Constituição da República Federativa do Brasil, somente os legitimados ali expressamente indicados podem provocar o controle concentrado de constitucionalidade, dispondo o texto constitucional, no que interessa ao caso:

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

(...)

VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;

IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A legitimação ativa, no controle abstrato, é de natureza estrita, taxativa e constitucional, exigindo que a vontade processual do legitimado constitucionalmente autorizado esteja formalmente exteriorizada por meio de instrumento de mandato regularmente outorgado.

No mesmo sentido, o caput do artigo 2º da Lei nº 9.868/1999, que disciplina o processo e julgamento da ação direta de constitucionalidade, reproduz o comando constitucional de forma igualmente restritiva.

A inexistência de procuração válida outorgada pelo PSOL impede o reconhecimento da própria autoria da ação por parte do legitimado constitucional, tornando juridicamente inexistente a manifestação de vontade necessária à instauração válida do processo objetivo.

Sob o prisma processual, a representação por advogado regularmente constituído configura requisito indispensável à prática de atos em juízo, conforme dispõe o caput do artigo 104 da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil:

Art. 104. O advogado não será admitido a postular em juízo sem procuração, salvo para evitar preclusão, decadência ou prescrição, ou para praticar ato considerado urgente.

Especialmente **no caso do controle concentrado de constitucionalidade**, a legitimidade ativa e a capacidade postulatória devem estar plenamente demonstradas **no momento do ajuizamento**, sob pena de inexistência das condições mínimas para a ação.

A ausência originária de instrumento de mandato válido configura defeito grave de representação, que compromete a própria formação da relação processual, atraindo a incidência do caput do artigo 76 da Lei nº 13.105/2015, segundo o qual a capacidade processual e a representação das partes constituem pressupostos de validade do processo.

No caso concreto, a irregularidade não é meramente formal, mas substancial, pois recai exatamente sobre o sujeito constitucionalmente legitimado à propositura da ação. A eventual regularização posterior não tem o condão de suprir a inexistência originária de manifestação válida de vontade do legitimado ativo, sob pena de violação às regras constitucionais de acesso ao Supremo Tribunal Federal e à segurança jurídica do controle abstrato.

Ressalte-se, ademais, que o próprio despacho inicial proferido nos autos pelo Ministro Relator reconheceu expressamente a inexistência de procuração outorgada pelo PSOL, ao consignar que “a procuração que acompanha a petição inicial foi outorgada apenas pela requerente UNE”, o que confirma, de forma inequívoca, a ausência do pressuposto processual desde a origem.

Dante desse quadro, resta caracterizada a irregularidade insanável da representação processual do legitimado ativo PSOL, impondo-se o não conhecimento da presente ação direta de constitucionalidade, com a consequente extinção do feito sem resolução do mérito.

2.4. Illegitimidade ativa da União Nacional dos Estudantes (UNE)

A presente ação direta de constitucionalidade foi proposta, entre outros autores, pela União Nacional dos Estudantes (UNE), entidade que não se enquadra no rol taxativo de legitimados previsto na Constituição da República.

Dispõe o inciso IX do artigo 103 da Constituição da República Federativa do Brasil que podem propor a ação direta de constitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.

A UNE é associação civil representativa de estudantes, grupo social amplo e heterogêneo, desprovido de homogeneidade profissional ou econômica. Não se trata de confederação sindical, nem de entidade representativa de categoria profissional ou econômica.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal distingue entidade de classe, para fins do artigo 103 da Constituição da República, de entidades associativas de representação social ou estudantil. A primeira pressupõe representação institucional de interesses de categoria

profissional ou econômica definida, o que não ocorre com estudantes, conforme precedentes do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM". UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE. CONSTITUIÇÃO, ART. 103, IX. 2. A UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES, COMO ENTIDADE ASSOCIATIVA DOS ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS BRASILEIROS, TEM PARTICIPADO, ATIVAMENTE, AO LONGO DO TEMPO, DE MOVIMENTOS CÍVICOS NACIONAIS NA DEFESA AS LIBERDADES PÚBLICAS, AO LADO DE OUTRAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE; E INSUSCETÍVEL DE DÚVIDA SUA POSIÇÃO DE ENTIDADE DE ÂMBITO NACIONAL NA DEFESA DE INTERESSES ESTUDANTIS, E MAIS PARTICULARMENTE, DA JUVENTUDE UNIVERSITÁRIA. NÃO SE REVESTE, ENTRETANTO, DA CONDIÇÃO DE "ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL", PARA OS FINS PREVISTOS NO INCISO IX, SEGUNDA PARTE, DO ART. 103, DA CONSTITUIÇÃO. 3. ENQUANTO SE EMPRESTA A CLÁUSULA CONSTITUCIONAL EM EXAME, AO LADO DA CLÁUSULA "CONFEDERAÇÃO SINDICAL", CONSTANTE DA PRIMEIRA PARTE DO DISPOSITIVO MAIOR EM REFERÊNCIA, CONTEÚDO IMEDIATAMENTE DIRIGIDO A IDÉIA DE "PROFISSÃO", - ENTENDENDO-SE "CLASSE" NO SENTIDO NÃO DE SIMPLES SEGMENTO SOCIAL, DE "CLASSE SOCIAL", MAS DE "CATEGORIA PROFISSIONAL", - NÃO CABE RECONHECER A UNE ENQUADRAMENTO NA REGRA CONSTITUCIONAL ALUDIDA. AS "CONFEDERAÇÕES SINDICAIS" SÃO ENTIDADES DO NÍVEL MAIS ELEVADO NA HIERARQUIA DOS ENTES SINDICAIS, ASSIM COMO DEFINIDA NA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO, SEMPRE DE ÂMBITO NACIONAL E COM REPRESENTAÇÃO MAXIMA DAS CATEGORIAS ECONÔMICAS OU PROFISSIONAIS QUE LHE CORRESPONDEM. NO QUE CONCERNE AS "ENTIDADES DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL" (2. PARTE DO INCISO IX DO ART. 103 DA CONSTITUIÇÃO), VEM O STF CONFERINDO-LHES COMPREENSÃO SEMPRE A PARTIR DA REPRESENTAÇÃO NACIONAL EFETIVA DE INTERESSES PROFISSIONAIS DEFINIDOS. ORA, OS MEMBROS DA DENOMINADA "CLASSE ESTUDANTIL" OU, MAIS LIMITADAMENTE, DA "CLASSE ESTUDANTIL UNIVERSITÁRIA", FREQUENTANDO OS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICO OU PRIVADO, NA BUSCA DO APRIMORAMENTO DE SUA EDUCAÇÃO NA ESCOLA, VISAM, SEM DÚVIDA, TANTO AO PLENO DESENVOLVIMENTO DA PESSOA, AO PREPARO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA, COMO A QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO. NÃO SE CUIDA, ENTRETANTO, NESSA SITUAÇÃO, DO EXERCÍCIO DE UMA PROFISSÃO, NO SENTIDO DO ART. 5., XIII, DA LEI FUNDAMENTAL DE 1988. 4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA, POR ILEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA, DEVENDO OS AUTOS, ENTRETANTO, SER APENSADOS AOS DA ADIN N. 818-8/600.

(ADI 894 MC, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 18-11-1993, DJ 20-04-1995 PP-09944 EMENT VOL-01783-01 PP-02240 RTJ VOL-00155-02 PP-00406)

Também nesse sentido, existe recentíssimo precedente, em que foi reconhecido que a mesma entidade não detém legitimidade ativa para propor ação de controle concentrado:

A presente ADPF não possui os requisitos processuais necessários para que possa ser conhecida, constatada a ausência de legitimidade ativa da Requerente para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou o entendimento de que a legitimidade para o ajuizamento das ações do controle concentrado de constitucionalidade por parte de confederações sindicais e entidades de classe (art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999) pressupõe: (a) caracterização como entidade de classe ou sindical, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI 4294 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2016); (b) a abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela (ADI 5320 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2015); (c) caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 4230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011); e (d) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI 4722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017).

No caso, a Requerente carece de legitimidade para, conforme o art. 103, IX da CF, instaurar a jurisdição constitucional abstrata perante a CORTE, pelo fato de que a condição de estudantes não descreve uma categoria distinguida por critério profissional ou econômico.

(ADPF 1191, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 06/02/2025)

Configura-se, portanto, ilegitimidade ativa ad causam, impondo-se o não conhecimento da ação quanto à UNE.

2.5. Ilegitimidade ativa da associação EDUCAFRO

A associação EDUCAFRO igualmente não satisfaz os requisitos constitucionais para legitimação ativa em ação direta de inconstitucionalidade.

Nos termos do inciso IX do artigo 103 da Constituição da República, a legitimação depende da condição de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Para tanto, exige-se representação de categoria profissional ou econômica, homogeneidade subjetiva da classe representada e atuação institucional estruturada e comprovada em âmbito nacional.

Em verdade, tal associação atua como organização da sociedade civil, o que não se confunde com classe profissional ou econômica, conforme determina a jurisprudência do STF:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NA **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO CIVIL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.** I – Embargos de declaração opostos contra acórdão que negou provimento ao agravo regimental, por ausência de legitimidade ativa da Associação dos Servidores da Segurança Pública e Privada do Brasil – ASSPP-BRASIL, **haja vista tratar-se de associação civil que não se qualifica nem como confederação sindical nem como entidade de classe de âmbito nacional, de forma que lhe falta legitimidade para provocar o controle normativo abstrato.** II – Aclaratórios manejados com a finalidade clara e deliberada de alterar o que foi decidido. III – Embargos de declaração rejeitados.

(ADI 6078 AgR-ED, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 25-10-2021 PUBLIC 26-10-2021)

Ademais, a petição inicial não apresenta comprovação documental de estruturação nacional nos moldes exigidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente quanto à representatividade nacional, além de reiterar a ilegitimidade ativa por não representar classe definida:

EMENTA: Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Associação. Ilegitimidade ativa. Não comprovação do efetivo caráter nacional. Precedentes.** 3. A verificação dos requisitos processuais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade não configura ingerência estatal na organização de associações civis. 4. **Associação que não representa uma classe definida.** Fundamento da decisão agravada não impugnado, o que implica o não provimento do agravo regimental. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento

(ADI 3606 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02-08-2006, DJ 27-10-2006 PP-00031 EMENT VOL-02253-02 PP-00217)

Ainda, a entidade é desprovida de homogeneidade de representação, pois consta no seu próprio sítio eletrônico^[3] que seu plano gratuito de associados está disponível “para pessoas que se identificam com nossa organização social”, o que demonstra de forma inequívoca seu caráter genérico e heterogêneo, conforme é vedado pela jurisprudência do STF:

EMENTA Agravo regimental na ação direta de constitucionalidade. **Associação heterogênea. Ilegitimidade ativa. Não preenchidos os requisitos do art. 103, IX, da CF/88.** **Jurisprudência da Corte.** 1. A heterogeneidade da composição da autora, que admite serem suas associadas pessoas físicas de diversas categorias profissionais, empresas do setor da indústria e empresas do setor do comércio, conforme disposições estatutárias, faz com que ela não se enquadre como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF/88). Reconhecimento da ilegitimidade para propor ação direta de constitucionalidade. 2. Agravo regimental não provido.

(ADI 4660 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 02-12-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 05-05-2017 PUBLIC 08-05-2017)

De outra sorte, os planos pagos da associação prometem benefícios aos seus mensalistas, sendo tais vantagens mais generosas quanto mais alto o valor de contribuição. Dessarte, a associação mais se assemelha a um clube de vantagens do que uma entidade orgânica da sociedade civil.

Não se configura, assim, entidade de classe de âmbito nacional, devendo também ser reconhecida a ilegitimidade ativa da associação EDUCAFRO.

2.6. Ausência de pertinência temática

Ainda que superada a questão da legitimidade formal, o que se admite apenas por argumentar, não se verifica a necessária pertinência temática entre os fins institucionais das entidades autoras e o objeto da lei impugnada.

A Lei Estadual nº 19.722/2026 disciplina política pública educacional estadual, organização do ingresso em instituições de ensino superior públicas ou subvencionadas e consequências administrativas institucionais decorrentes de sua aplicação.

UNE e EDUCAFRO não integram o sistema estadual de ensino, não representam instituições de ensino superior, docentes ou servidores públicos, tampouco possuem atribuição institucional relacionada à organização administrativa do ensino superior estadual. Assim se orienta a jurisprudência do STF:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(ADI 6027 AgR, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020)

Portanto, a atuação genérica na promoção de inclusão social ou estudantil não configura nexo temático direto e específico com a disciplina normativa impugnada, o que inviabiliza a admissibilidade da ação.

2.7. Ausência de demonstração concreta de constitucionalidade: a impugnação genérica do diploma legal e a inexistência de subsunção normativa clara

A inicial padece de vício argumentativo insanável: não há subsunção clara e direta entre os dispositivos da Constituição da República invocados e os comandos normativos efetivamente contidos na lei impugnada.

A petição inicial requer a declaração de constitucionalidade integral da Lei Estadual nº 19.722/2026, mas apresenta fundamentos heterogêneos e sobrepostos, envolvendo alegações misturadas relativas ao direito à educação, à autonomia universitária, ao regime de

servidores públicos, a tratados internacionais e a sanções administrativas, sem individualização técnica dos supostos vícios atribuídos a cada dispositivo.

Os requerentes operam por meio de afirmações genéricas acerca da igualdade material, da dignidade da pessoa humana e do direito à educação, sem realizar o indispensável exercício de confronto analítico entre o texto constitucional e a disciplina legislativa questionada. Não se identifica, em nenhum momento, qual dispositivo constitucional teria sido frontalmente violado, nem de que modo a lei estadual teria ultrapassado os limites de conformação legislativa deferidos ao Estado-membro.

A jurisprudência desta Corte exige, para o afastamento da presunção de constitucionalidade das leis, demonstração inequívoca de incompatibilidade normativa, e não mera discordância quanto à opção política legitimamente adotada pelo legislador:

Ação Direta De Inconstitucionalidade. [...] Ausência de impugnação específica dos dispositivos. Inépcia da inicial. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. [...] 3. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 4. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. No caso, a impugnação da Lei n. 4.636/2011 foi genérica, sem argumentação específica dos dispositivos normativos. Precedentes. 5. Extinção do processo sem resolução do mérito.

(ADI 4831, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 16-03-2022 PUBLIC 17-03-2022)

Também nesse viés:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO.

1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade. 2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Consequência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar.

(ADI 1775, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06-05-1998, DJ 18-05-2001 PP-00429 EMENT VOL-02031-03 PP-00532)

Portanto, a ação direta de inconstitucionalidade exige impugnação específica e fundamentada, de modo a delimitar o objeto do controle e assegurar o exercício do contraditório. A generalidade da impugnação compromete a delimitação objetiva da controvérsia, culminando no não conhecimento parcial da ação.

2.8. Inadequação do objeto da ADI

A inicial desloca o debate abstrato de constitucionalidade para situações fáticas concretas, como cronogramas de vestibulares, matrículas de estudantes e impactos administrativos e financeiros imediatos.

Tais alegações dizem respeito a efeitos concretos de aplicação da lei, matéria típica de controle difuso, e não de controle concentrado. Há, assim, alargamento indevido do objeto da ação direta de inconstitucionalidade, o que leva a seu não conhecimento.

2.9. Deficiência na demonstração do alegado vício de iniciativa

A inicial sustenta vício formal de iniciativa sob o argumento de que a lei trataria de regime jurídico de servidores. Entretanto, a Lei Estadual nº 19.722/2026 não altera estatuto funcional, não cria cargos nem modifica regime jurídico de pessoal.

A simples previsão de consequências administrativas relacionadas à observância de política pública educacional não configura, por si só, disciplina de regime jurídico de servidores. A alegação é formulada de modo genérico, sem demonstração técnica suficiente de que o conteúdo normativo incida sobre matéria reservada.

Há, portanto, insuficiência de fundamentação também quanto a essa causa de pedir, o que demanda o não conhecimento dessa alegação.

3. MÉRITO

3.1. Espaço de conformação do legislador e competência estadual

Descabe, igualmente, a alegação de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. A Lei estadual nº 19.722/2026 não dispõe sobre criação, estruturação ou extinção de órgãos da Administração Pública, tampouco altera regime jurídico de servidores públicos estaduais.

A organização dos sistemas de ensino e a formulação de políticas educacionais se inserem na competência legislativa dos entes federados. Nos termos do inciso IX do artigo 24 da Constituição da República Federativa do Brasil, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação e ensino:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

No âmbito dessa competência, cabe aos Estados definir modelos de políticas públicas de acesso ao ensino superior.

A disciplina normativa limita-se a estabelecer diretrizes gerais de política educacional, com incidência sobre instituições de ensino superior públicas ou que recebam recursos públicos, matéria inserida no âmbito da competência legislativa do Estado e plenamente compatível com a iniciativa parlamentar.

Eventuais previsões de consequências administrativas pelo descumprimento da lei não configuram inovação no regime jurídico de servidores, mas mero desdobramento lógico do poder normativo do Estado para assegurar a efetividade das políticas públicas por ele legitimamente instituídas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal distingue, com clareza, normas de organização administrativa, sujeitas à reserva de iniciativa, de normas de conteúdo material ou programático, como é o caso dos autos:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA NA ORIGEM. LEI DISTRITAL Nº 6.618/2020. INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE “OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR”. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. MERO AUMENTO DE DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO ATRAI A INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTE ADI 5706/RN. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA ESTRITA DAS BALIZAS FIXADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Ao julgamento da ADI 5706, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13.3.2024, esta Suprema Corte assentou a constitucionalidade da Lei nº 10.166/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, de origem parlamentar, na parte em que alterou o valor do teto das obrigações de pequeno valor estaduais. Na oportunidade, o Plenário da Corte consignou que “não há reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, pois não se trata de lei de natureza orçamentária (arts. 84, XXIII, e 165, CRFB), tampouco de disciplina da organização ou funcionamento da administração pública (art. 61, § 1º, CRFB). As hipóteses de reserva de iniciativa legislativa não admitem interpretação extensiva, sob pena de ofensa à separação dos poderes e ao princípio democrático. [...]” (RE 1491414, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-07-2024 PUBLIC 12-07-2024)

Considerando que a norma em questão tem conteúdo meramente material e programático, não tratando da organização administrativa do Estado, não há, portanto, qualquer afronta às regras constitucionais de iniciativa legislativa.

3.2. Autonomia universitária nos limites da lei

A autonomia universitária encontra-se prevista no caput do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, segundo o qual “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Essa autonomia, entretanto, não afasta a submissão das instituições públicas ao ordenamento jurídico. A definição de critérios gerais de ingresso no ensino superior integra a política educacional pública e pode ser disciplinada por lei.

3.3. Tratados internacionais e medidas especiais

A “Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância” constitui compromisso com a promoção da igualdade, mas não estabelece de nenhum modelo como único instrumento legítimo ou necessário.

Nesse sentido, o Estado de Santa Catarina continua a adotar políticas diferenciadas de inclusão, compatíveis com os objetivos do inciso IV do artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil e com a vedação a discriminações prevista no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

4. REQUERIMENTOS

Ante o exposto, considerando a elucidação das questões de Direito supraelencadas, REQUER-SE:

4.1. O INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR, por inexistirem os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora;

4.2. Preliminarmente, O NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, no que se refere à União Nacional dos Estudantes (UNE) e a associação EDUCAFRO, em razão de sua ilegitimidade ativa ad causam, nos termos do inciso

IX do artigo 103 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como no que se refere ao PSOL, em razão da ausência de instrumento de mandato para sua representação instruído junto à exordial;

4.3. Subsidiariamente, ainda preliminarmente, caso ultrapassadas as preliminares de legitimidade, O NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO, em razão da ausência de pertinência temática, da impugnação genérica do diploma legal, da inadequação do objeto da ação direta e da deficiência de fundamentação quanto ao alegado vício formal de iniciativa;

4.4. No mérito, caso superadas todas as preliminares, A TOTAL IMPROCEDÊNCIA da ação direta de constitucionalidade, com o reconhecimento da plena constitucionalidade da Lei Estadual nº 19.722/2026, por inexistirem vícios formais ou materiais, mantendo-se hígida a opção legislativa adotada pelo Estado de Santa Catarina no exercício regular de sua competência constitucional.

Florianópolis, datado e assinado eletronicamente.

Deputado Julio Garcia

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Karula Genoveva Batista Trentin Lara

Procuradora-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

OAB/SC nº 21.613

[1] ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei nº 19.722, de 22 de janeiro de 2026. “Dispõe sobre a vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito do Estado de Santa Catarina”. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/53804>

[2] ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Projeto de Lei nº 0753/2025. “Dispõe sobre a vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito do Estado de Santa Catarina”. Disponível em: <https://portalelegis.alesc.sc.gov.br/proposicoes/zVaPo/tramitacoes>

[3] <https://educafro.org.br/site/seja-um-associado/>



Documento assinado eletronicamente por **KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA, Procuradora-Geral**, em 28/01/2026, às 18:57, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **JULIO CESAR GARCIA, Presidente da Alesc**, em 28/01/2026, às 19:06, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.alesc.sc.gov.br/verifica-assinatura> informando o código verificador **2124698** e o código CRC **869007BF**.

