

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.924 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PSICOLOGIA DO TRAFEGO - ABRAPSIT
ADV.(A/S) : GUILHERME FERNANDES LOPES PACHECO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA DA CNH, SEM REALIZAÇÃO DE EXAMES DE APTIDÃO FÍSICA E MENTAL (MP Nº 1.327/2025). ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSICOLOGIA DO TRÁFEGO — ABRAPSIT. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*.

I - O CASO EM ANÁLISE

1. Insurge-se a autora contra a norma que passou a conferir aos condutores inscritos no chamado “*cadastro de bons condutores*” o benefício da renovação automática da Carteira Nacional de Habilitação, com dispensa da realização dos exames de aptidão física e mental.

II - RAZÕES DE DECIDIR

2. *Ilegitimidade ativa.* A qualificação como entidade de classe pressupõe a representação de categoria homogênea. A ABRAPSIT **reúne grupos heterogêneos de associados**, incluindo um conselho de fiscalização profissional, uma gestora de

plano de saúde, uma clínica médica, associações civis de finalidades institucionais diversas e particulares.

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. **Precedente plenário específico** (ADI 7.761-AgR, Rel. Min. Flávio Dino, j. 17.3.2025).

III - DISPOSITIVO

4. Ação direta **não** conhecida.

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSICOLOGIA DO TRÁFEGO (ABRAPST) em face da Medida Provisória nº 1.327, de 9 de dezembro de 2025, que altera o Código de Trânsito Brasileiro.

Insurge-se a requerente contra a inovação normativa que passou a conferir aos condutores inscritos no Registro Nacional Positivo de

Condutores — o denominado “*cadastro de bons condutores*” — o benefício da **renovação automática** da Carteira Nacional de Habilitação, **com dispensa** da realização dos exames de aptidão física e mental, desde que não tenham sido sancionados por infrações de trânsito nos últimos doze meses.

Alega-se que a política de democratização do acesso à Carteira Nacional de Habilitação (CNH) fragiliza mecanismos essenciais de prevenção de acidentes e viola o dever constitucional de proteção da vida, da integridade física e da segurança do trânsito.

Busca-se, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da MP nº 1.327/2025, na parte em que altera o art. 268-A, § 7º, do CTB, para dispensar a realização dos exames de aptidão física e mental para fins de renovação da CNH.

Antes de se avançar no exame da controvérsia, impõe-se verificar o atendimento dos pressupostos processuais de admissibilidade.

I - QUESTÕES PRELIMINARES

ILEGITIMIDADE ATIVA DA ABRAPSIT

O quadro social da ABRAPSIT é formado por **grupos heterogêneos de associados**, incluindo um Conselho Profissional (Conselho Regional de Psicologia do Estado do Maranhão), uma Clínica Médica no Estado do Amazonas (CLIMEP), uma gestora de planos de saúde em Campo Grande/MS (Abraps-Saúde), algumas associações civis com finalidades institucionais não relacionadas com o trânsito, profissionais liberais e particulares.

A jurisprudência desta Corte tem assinalado não caracterizar entidade de classe as associações formadas por **categorias não homogêneas** de associados. Veja-se:

“Agravamento regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Ação não conhecida. 2. Sociedade Rural Brasileira – SRB. Ilegitimidade ativa. 3. **A associação, embora tenha o objetivo de representar o setor agropecuário, admite membros sem ligação com ele, não ostentando a homogeneidade de composição necessária para caracterizar-se como entidade de classe e ter acesso ao controle direto de constitucionalidade. Precedentes.** 4. Negado provimento ao agravo regimental.

(ADI 6314 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, j. 15.4.2020)

EMENTA Agravo regimental. Ação de descumprimento de preceito fundamental. Medida Provisória nº 772/17. Ilegitimidade ativa. Entidade representativa de categorias econômicas não homogêneas. Encerramento da vigência. Não provimento. 1. **Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de todos os seus membros, patrocina interesses de categorias não homogêneas, o que afasta a legitimidade ativa para o ajuizamento da ADPF. Precedentes.** 2. Ademais, a Medida Provisória nº 772/17 teve seu prazo de vigência encerrado, esvaziando-se o próprio objeto da arguição. Nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a revogação ou alteração substancial da norma impugnada e o exaurimento dos efeitos de normas temporárias conduzem à extinção do processo de controle normativo abstrato por perda superveniente de seu objeto. Precedentes. 3. Eventuais lesões ou reparações oriundas dos efeitos advindos da vigência de norma revogada ou exaurida devem ser buscadas em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos. 4. Agravo regimental não provido.

(ADPF 717-AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, j. 10.10.2022)

Em suma: a qualificação como entidade de classe pressupõe a representação de categoria homogênea. A ABRAPSIT, no entanto, **reúne grupos heterogêneos**, incluindo categorias de associados que não possuem interesse direto e imediato no objeto da presente controvérsia.

INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO ESPECIAL DA TERRITORIALIDADE

Mesmo se possível superar esse obstáculo, ainda assim não estaria caracterizada a legitimidade ativa da ABRAPSIT.

A mera existência de associados pontuais — consistentes, no caso, em uma clínica de medicina em determinado Estado, um profissional liberal em outro e um conselho profissional em local diverso — não configura representação estadual da entidade, mas apenas vínculo associativo atomizado. A representação de âmbito nacional pressupõe atuação institucional organizada em diversos Estados da Federação, com efetivo agrupamento de associados e presença local estruturada, o que manifestamente não se verifica na hipótese, inviabilizando o reconhecimento da legitimidade ativa.

Resulta daí que a entidade associativa autora carece de legitimidade ativa *ad causam*, por não constituir entidade de classe de âmbito nacional.

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).

A satisfação do requisito espacial exige a comprovação de **efetiva e concreta** atuação associativa em cada um dos 09 (nove) Estados brasileiros, não bastando para esse fim **a mera declaração formal** nos

estatutos sociais ou **a referência genérica na inicial** à congregação dos interesses da categoria, conforme inúmeros precedentes desta Corte:

(...) 3. Ausência de documentos aptos a demonstrar o caráter nacional da arguente. **A caracterização como entidade de classe de âmbito nacional não decorre da mera declaração formal**, sendo 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.

(ADPF 566 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. 23.8.2019)

“(...) 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 4230 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, j. 01.8.2011)

“(...) 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o reconhecimento da legitimidade ativa das entidades de classe para incoar o controle concentrado de constitucionalidade demanda a comprovação de seu caráter nacional, **o qual não se configura com mera declaração formal em seu estatuto. Precedentes.**

2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADI 4751 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, j. 06.9.2019)

O simples fato de existirem, entre os associados da autora, indivíduos domiciliados em nove Estados diferentes não basta para conferir-lhe o *status* de entidade de classe de caráter nacional.

Não fosse assim, em tese, apenas (09) nove pessoas, domiciliadas em diferentes Estados, reunidas em ambiente virtual na *internet*, estariam aptas a constituírem sua própria entidade de classe de âmbito nacional e, conseqüentemente, instaurar o processo de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, com clara violação da cláusula de representação adequada que inspirou a construção do requisito espacial.

Em suma, 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, conforme precedente específico do Plenário de minha relatoria:

“EMENTA: 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. Agravamento regimental conhecido e desprovido.”

(ADI 7761-AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, j. 17.3.2025)

Admitir-se a legitimação extraordinária da ABRAPSIT significa atribuir-lhe a representação em juízo de interesses de uma comunidade muito mais ampla do que a dos seus associados, fazendo instaurar um processo coletivo em que a maioria dos membros do grupo, categoria ou classe estariam sendo, potencialmente, representados por quem defende interesses não coincidentes ou até contrários aos seus.

II - CONCLUSÃO

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

Publique-se.

Brasília, 29 de janeiro de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente