



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6753

Requerente: Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

Relator: Ministro GILMAR MENDES

Direito civil e política de seguros. Lei nº 20.894/2020 do Estado de Goiás, que “dispõe sobre normas protetivas aos consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás”. Inconstitucionalidade formal. Legislação aparentemente voltada a regulamentar a formação de “grupos restritos de ajuda mútua”, mencionados pelo Enunciado nº 185 da III Jornada de Direito Civil. Controvérsia jurídica relevante sobre a legitimidade da prestação de serviços de proteção contra risco mediante pactuação associativa, tendo em vista as normas do artigo 757 do Código Civil, bem como dos artigos 24, 78 e 113 do Decreto-Lei nº 73/1966. Ainda que o serviço de rateio de riscos entre associados não venha a ser caracterizado como produto securitário, a legislação impugnada afrontou a competência legislativa da União para dispor em matéria de direito civil, já que criou disciplina extravagante sobre associações civis com propósitos específicos. Plausibilidade da alegação de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros. Artigo 22, incisos I e VII, da Constituição da República. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.

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.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG, tendo por objeto a Lei nº 20.894, de 29 de outubro de 2020, do Estado de Goiás, que “*dispõe sobre normas protetivas aos consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás*”. Eis o teor das disposições questionadas:

Art. 1º Define como fornecedor a Associação de Socorro Mútuo destinada a organizar e intermediar o rateio/divisão das despesas certas e ocorridas entre os seus associados.

Parágrafo único. Conceitua-se como consumidor os associados que participam do grupo de rateio e utilizam de serviços prestados por tais associações.

Art. 2º A associação é obrigada a conceder informações sobre as regras do rateio de despesas realizadas, guiados pelos princípios da publicidade, da transparência, ética e informações adequadas.

Art. 3º Deve expor de forma expressa em sua ficha de filiação, site e regulamento a informação de que é uma associação civil que realiza rateio de despesas já ocorridas entre os seus membros e que não se confunde com o seguro empresarial.

Parágrafo único. Além das informações de que não é seguro empresarial, deve conter também de forma clara que não existe apólice ou contrato de seguro, mas que as normas são da própria associação.

Art. 4º A norma criada pela associação, referente ao rateio de despesas, deve ser exposta ao associado por meio de documento escrito, o qual deverá conter em linguagem clara os direitos dos associados quanto às despesas que a associação irá amparar e as que serão excluídas do rateio, forma de procedimentos de amparo, filiação e desfiliação, prazos, obrigações pecuniárias e outras regras que impliquem limitações de direitos dos associados.

Art. 5º As normas referidas no artigo anterior devem ser redigidas em linguagem de fácil entendimento, com letra não inferior ao tamanho 10 (dez), sublinhadas e em negrito.

Art. 6º Fica estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a associação de socorro mútuo se adeque ao disposto na presente Lei.

Art. 7º A inobservância desta Lei importa em multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) à associação infratora.

Parágrafo único. Em caso de reincidência, a multa prevista no caput será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Art. 8º A fiscalização das exigências estabelecidas na presente Lei caberá ao Procon-Goiás.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Após defender a admissibilidade da presente ação direta, a requerente sustenta que as disposições sob invectiva conteriam vício de inconstitucionalidade formal, porquanto invadiriam competências privativas da União para legislar sobre direito civil, bem como sobre política de seguros e captação de poupança, previstas nos artigos 21, inciso VIII; e 22, incisos I, VII e XIX, da Constituição Federal¹.

De acordo com a requerente, nada obstante as Associações de Socorro Mútuo não se reconheçam como sociedades seguradoras, eximindo-se, assim, da incidência da legislação aplicável ao setor, a atividade que exercem demonstraria que essa é a sua real natureza jurídica. Nessa linha, ao dispor sobre o modo de funcionamento das referidas pessoas jurídicas, a legislação estadual atacada teria invadido competências materiais e legislativas atribuídas pelo Texto Constitucional à União.

Ainda segundo a perspectiva da autora, as normas sob invectiva seriam eivadas por inconstitucionalidade material, manifesta em contrariedade

¹ “Art. 21. Compete à União:

(...)

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;”

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

(...)

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;”

aos princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor, assim como à isonomia, previstos nos artigos 5º, *caput* e inciso XXXII; e 170, incisos IV e V, da Constituição Federal².

De tal modo, defende que “*ao ‘regulamentar’ a oferta de produtos por ‘associações’ que concorrem com as seguradoras, mas estão dispensados de todas as restrições impostas a estas, o Estado de Goiás cria um favorecimento injustificado às primeiras – afinal, estas passam a competir em um mercado sem se submeter às regras aplicáveis aos demais concorrentes*” (fl. 28 da petição inicial).

Com esteio nessas afirmações, a requerente postula o deferimento de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei estadual nº 20.894/2020 e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

O processo foi despachado pelo Ministro Relator GILMAR MENDES, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado de Goiás suscitou, preliminarmente, a ocorrência de vício de representação processual quanto a um dos subscritores da peça exordial, a ilegitimidade ativa da requerente, a inépcia da petição inicial, a ausência de generalidade e abstração do diploma

² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;”

impugnado e a ocorrência de ofensa reflexa à Constituição.

No mérito, sustentou a constitucionalidade formal e material da Lei estadual nº 20.894/2020. Para tanto, argumentou que a norma não trataria de atividades exercidas por seguradoras e, tampouco, acerca de contratos, mas sobre proteção e defesa de consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás, estando fundada no exercício da competência concorrente prevista no artigo 24, § 3º, da Constituição Federal³.

Considerou, além disso, que às Associações de Socorro Mútuo não se aplicariam os mesmos marcos regulatórios que alcançariam as seguradoras, tendo a lei objurgada contribuído para o esclarecimento dos consumidores quanto à diferença dos produtos ofertados.

As informações solicitadas à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, nos termos de certidão emitida por esse Supremo Tribunal Federal em 28 de abril de 2020, não foram apresentadas (documento eletrônico nº 20).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Conforme relatado, a autora questiona a validade da Lei nº 20.894/2020, do Estado de Goiás, ao argumento de que, ao disciplinar as atividades das Associações de Socorro Mútuo, o diploma legal sob investida teria afrontado os artigos 5º, *caput* e inciso XXXII; 21, inciso VIII; 22, incisos I, VII e XIX; e 170, incisos IV e V, da Constituição Federal.

³ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

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

Sobre a matéria, cumpre ressaltar que a Constituição Federal traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo⁴ do federalismo brasileiro (artigos 1º, *caput*; 18; e 60, § 4º, inciso I, da Carta Magna⁵). Amparada no critério da predominância do interesse, a Lei Maior atribui à União competência para legislar sobre direito civil e sobre política de seguros. A esse respeito, confira-se o teor do artigo 22, incisos I e VII, da Carta, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
(...)
VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

O diploma legal questionado, por seu turno, disciplina a atuação das Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás.

Com essa finalidade, enquadra as referidas entidades como fornecedoras de serviço consistente na organização e intermediação de rateio/divisão de despesas e designa seus associados como consumidores (artigo 1º). Estabelece obrigações, como o fornecimento de informações sobre regras de rateio das despesas realizadas e a necessidade de publicização de esclarecimentos quanto à inexistência de apólice ou contrato de seguro na relação jurídica travada

⁴ Conforme assevera José Afonso da Silva, “na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito de Estado Federal. ‘Poderes’, aí, significa a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”. SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 260.

⁵ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;”

com os associados (artigos 2º e 3º). Fixa exigências de forma para os contratos travados entre as associações e seus associados (artigos 4º e 5º); prazo para adequação aos seus termos (artigo 6º); multa pela sua inobservância (artigo 7º); e, por fim, estabelece que a fiscalização quanto ao cumprimento de suas exigências será exercida pelo Procon-Goiás (artigo 8º).

Como se nota, a atuação das Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás aproxima-se muito das Associações de Proteção Veicular ou de Proteção Patrimonial, entidades que têm grassado pelo Brasil afora ultimamente, com a pretensão de oferecer serviços de proteção contra riscos por meio da formação de grupos de ajuda mútua, que são mencionados, por exemplo, no Enunciado nº 185 da Terceira Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal:

A disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão.

Há um intenso debate no âmbito infraconstitucional sobre a possibilidade de que serviços de proteção contra risco possam ser oferecidos dessa forma, por associações não submetidas à legislação securitária nacional (Decreto-lei nº 73/1966). Entre as perplexidades envolvidas, está a possibilidade de constituição de associações desse tipo – de finalidade nitidamente econômica – com o artigo 53 do Código Civil brasileiro, que define associações como “*união de pessoas que se organizem para fins não econômicos*”.

Em jurisprudência recente a propósito do tema, o Superior Tribunal de Justiça acolheu o recurso especial interposto pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP – contra a operação de uma associação de proteção veicular, por entender que os serviços por ela operados caracterizar-se-iam como produtos securitários.

Nesse sentido, cumpre reproduzir a seguinte ementa:

CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER FISCALIZATÓRIO DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. PEDIDO DE INTERVENÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO - CNSEG, COMO TERCEIRO PREJUDICADO. INDEFERIMENTO. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELA SUSEP. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO E DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO SOBRE A PARTE DO RECURSO QUE SUSCITA A VIOLAÇÃO DO DISPOSITIVO DO ART. 535, II, DO CPC/1973. REJEIÇÃO. ALEGAÇÃO DA RECORRENTE - SUSEP DE OFENSA AO DISPOSITIVO DO ART. 535, II, DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. ATIVIDADES DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AUTOMOTIVA. CARACTERIZAÇÃO COMO PRÁTICA SECURITÁRIA. ARESTO RECORRIDO QUE CONCLUIU PELA OCORRÊNCIA DE UM "GRUPO RESTRITO DE AJUDA MÚTUA". ENUNCIADO N. 185 DA III JORNADA DE DIREITO CIVIL DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. INAPLICABILIDADE. VIOLAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DOS ARTS. 757 DO CÓDIGO CIVIL/2002 E DOS ARTS. 24, 78 e 113 DO DECRETO-LEI N. 73/1966. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO - CNSEG PREJUDICADO. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP CONHECIDO E PROVIDO.

1. O objeto desta lide não comporta alegação de "concorrência desleal", visto que o pleito originário foi interposto pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP e, por óbvio, tal questão não integra a perspectiva regulatória que compreende os objetivos institucionais dessa autarquia federal na fiscalização do mercado privado de seguros. De outra parte, no que concerne à perspectiva econômica - sobre eventuais prejuízos que as associadas da recorrente poderão sofrer -, tal se revela irrelevante para efeito de integração a esta lide como terceiro prejudicado.

2. Não se encontra dentre as finalidades estatutárias da Associação recorrente - e nem poderia - qualquer atuação na fiscalização regulatória do mercado de seguros privados, já que isso é atividade privativa da União, que a exerce através da autarquia federal, Superintendência de Seguros Privados - SUSEP. Eventual consequência da atuação dessa autarquia federal, em relação às associadas da recorrente, ocorre no campo meramente do interesse econômico, não do interesse jurídico em si.

(...)

9. O Enunciado n. 185 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, no que concerne à interpretação atribuída ao art. 757 do Código Civil/2002, assenta que "a disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão".

10. A questão desta demanda é que, pela própria descrição contida no aresto impugnado, verifica-se que a recorrida não pode se qualificar como "grupo restrito de ajuda mútua", dadas as características de típico contrato de seguro, além de que o serviço intitulado de "proteção automotiva" é aberto a um grupo indiscriminado e indistinto de interessados, o que resulta em violação do dispositivo do art. 757 do Código Civil/2002, bem como dos arts. 24, 78 e 113 do Decreto-Lei n. 73/1966.

11. Aliás, tanto se trata de atividade que não encontra amparo na legislação atualmente vigente que a própria parte recorrida fez acostar aos autos diversos informes a título de projetos de lei que estariam tramitando no Poder Legislativo, a fim de alterar o art. 53 do Código Civil/2002, para permitir a atividade questionada neste feito. Ora, tratasse de ponto consolidado na legislação pátria, não haveria necessidade de qualquer alteração legislativa, a demonstrar que o produto veiculado e oferecido pela recorrida, por se constituir em atividade securitária, não possui amparo na liberdade associativa em geral e depende da intervenção reguladora a ser exercida pela recorrente.

12. Não se está afirmando que a requerida não possa se constituir em "grupo restrito de ajuda mútua", mas tal somente pode ocorrer se a parte se constituir em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n. 2.063/1940 e legislação correlata, obedecidas às restrições que constam de tal diploma legal e nos termos estritos do Enunciado n. 185 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal.

13. Recurso especial interposto pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização - CNSEG prejudicado. Recurso especial interposto pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP conhecido e provido.

(REsp 1616359/RJ, Relator Ministro OG FERNANDES; Órgão julgador: Segunda Turma; Julgamento em 21/06/2018; Publicação em 27/06/2018)

Portanto, à luz da legislação civil e securitária nacional, é controversa a legitimidade de oferta de serviços de proteção contra riscos patrimoniais por associações civis de ajuda mútua, razão pela qual há um grande número de projetos em tramitação no Legislativo Federal buscando alterar o artigo 53 do

Código Civil brasileiro (ver, por exemplo, os PL's 5.523/2016 e 5.571/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados).

O objetivo da legislação estadual ora impugnada parece ter sido justamente o de disciplinar essa realidade.

Porém, ainda que o artigo 3º, *caput*, da Lei nº 20.984/2020 disponha que o serviço por ela regulado constitui “*rateio de despesas já ocorridas entre os seus membros e que não se confunde com o seguro empresarial*” (artigo 3º, *caput*), não há clareza sobre a compatibilidade dessas prestações com a disciplina securitária estabelecida no Decreto-Lei nº 73/1966. O risco de afronta à competência privativa da União na matéria já seria suficiente para a suspensão da eficácia da lei ora examinada.

Ainda que o serviço de rateio de riscos entre associados não venha a ser enquadrado como produto securitário, é plausível a alegação de que a legislação impugnada afrontou a competência legislativa da União para dispor em matéria de direito civil, já que criou disciplina extravagante sobre associações civis com propósitos específicos, de natureza claramente econômica.

Tanto assim o é que, para além do objetivo de atuação das Associações de Socorro Mútuo pelo artigo 1º da Lei nº 20.894/2020, que abrange a **organização e intermediação de rateio/divisão de despesas entre os seus associados**, o artigo 4º prevê, expressamente, a necessidade de esclarecimento aos associados quanto “*às despesas que a associação irá amparar e as que serão excluídas do rateio, forma de procedimento de amparo, filiação e desfiliação, prazos, obrigações pecuniárias e outras regras que impliquem limitações de direitos dos associados*” (grifou-se).

Como se vê, as normas em destaque demonstram que a cobertura de riscos, mediante contraprestação pecuniária, constitui o núcleo do objeto social das Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás.

Assim, resta evidenciado que a lei questionada lidou com temas pertinentes ao direito civil e comercial e à política de seguros, que integram o rol de competências legislativas privativas da União. Está caracterizada, nesses termos, a inconstitucionalidade formal da legislação estadual em questão, uma vez que a jurisprudência dessa Suprema Corte é categórica ao afirmar a privatividade dessas competências federais.

Com efeito, ao apreciar a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 15.171/2010, do Estado de Santa Catarina, que disciplinavam obrigações contratuais relativas a seguros de veículos, essa Suprema Corte ressaltou a competência privativa da União para dispor sobre seguros, com o objetivo de garantir a coordenação centralizada da respectiva política. Segundo o entendimento consignado no julgamento da ADI nº 4704, a competência legislativa concorrente para dispor sobre produção e consumo não autoriza os entes regionais a disciplinarem relações contratuais securitárias. Confira-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 E 12 DA LEI 15.171/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. DISCIPLINA DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS RELATIVAS A SEGUROS DE VEÍCULOS. REGISTRO, DESMONTE E COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS SINISTRADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA O ÓRGÃO DE TRÂNSITO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGUROS, TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, I, VII E XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE NORMAS QUE ESTABELEÇAM AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PERTENCENTES À ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA (ARTIGOS 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A competência legislativa**

concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014. 2. **O artigo 22, VII, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre seguros, a fim de garantir uma coordenação centralizada das políticas de seguros privados e de regulação das operações, que assegurem a estabilidade do mercado, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das condições e coberturas praticadas pelas seguradoras.** Precedentes: ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2018; ADI 1.589, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 7/12/2006; e ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006. (...). 5. *In casu*, os artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, de origem parlamentar, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015, disciplinaram obrigações contratuais relativas a seguros de veículos, estabeleceram regras quanto ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados e criaram atribuições para o órgão de trânsito estadual, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, seguros, trânsito e transporte (artigo 22, I, VII e XI, da Constituição Federal) e usurpando a iniciativa do chefe do Poder Executivo para criar atribuições para os órgãos da administração estadual (artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal). 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015. (ADI nº 4704, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 21/03/2019, Publicação em 04/04/2019; grifou-se).

O entendimento acerca da competência privativa da União para dispor sobre direito civil e políticas atinentes ao mercado de seguros é reiteradamente consignado por esse Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

CONTROLE CONCENTRADO – PRESSUPOSTO. O controle concentrado de constitucionalidade pressupõe ato normativo abstrato e autônomo em plena vigência. **COMPETÊNCIA – SEGURO – NORMATIZAÇÃO. É competência privativa da União legislar sobre seguros – artigo 22, inciso VII, da Constituição Federal.**

IMPOSTO – SEGUROS. Compete exclusivamente à União a regência de imposto sobre seguros – artigo 153, inciso V, da Constituição Federal. TAXA – OBJETO. Ante o disposto na Constituição Federal, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir taxa. TAXA – OBJETO. A taxa pressupõe exercício do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição – artigo 145, inciso II, da Constituição Federal. TRIBUTOS – SEGURADORAS – DPVAT – SINISTROS – ATENDIMENTO EM HOSPITAL DO SUS. Conflita com a Constituição Federal a criação, pelo Estado, de taxa a ser satisfeita por sociedade seguradora, tendo em conta atendimento, no âmbito do SUS, de vítima de sinistro coberto pelo DPVAT.

(ADI nº 3281, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/02/2021, Publicação em 19/03/2021; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.851/2012 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TEMPO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO DE USUÁRIOS DE PLANOS DE SAÚDE. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, COMERCIAL E POLÍTICA DE SEGUROS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A orientação majoritária do Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração das obrigações contratuais celebradas entre usuários e operadoras de plano de saúde não são abarcadas pela competência suplementar estadual para dispor sobre proteção à saúde e ao consumidor. Precedentes. 2. **É competência privativa da União legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF)**. Inconstitucionalidade formal de legislação estadual. 3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI nº 4818, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/02/2020, Publicação em 06/03/2020; grifou-se);

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do

interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. **A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF).** Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco. (ADI nº 3207, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/04/2018, Publicação em 25/04/2018; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei nº 11.446/1997, do Estado de Pernambuco). 3. Vício formal. 4. **Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII).** 5. Precedente: ADI nº 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002, Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 1646, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 02/08/2006, Publicação em 07/12/2006; grifou-se).

O posicionamento adotado por essa Suprema Corte nos precedentes acima mencionados aplica-se ao caso em exame, porquanto a lei estadual questionada interfere nas relações estabelecidas entre associações de mútuo e seus filiados, as quais se revestem de natureza privada, e se imiscui em atividades regulamentadas pela legislação securitária nacional.

Diante dessas considerações, conclui-se que o diploma legal questionado contraria as regras de competência previstas pelo artigo 22, incisos I e VII, da Constituição da República, razão pela qual deve ser reconhecida sua

incompatibilidade com o Texto Constitucional.

Cumprido destacar, por fim, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 20.894, de 29 de outubro de 2020, do Estado de Goiás.

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, de maio de 2021.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

ALESSANDRA LOPES DA SILVA PEREIRA
Advogada da União