

08/02/2022

PLENÁRIO

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.153 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) :-----

ADV.(A/S) :LUIS INACIO LUCENA ADAMS

ADV.(A/S) :MAURO PEDROSO GONCALVES

INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO

ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.182/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FEDERALISMO. REGRAS DE COMPETÊNCIA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE DIREITO CIVIL E SEGUROS (CF, ART. 22, I E VII). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I - É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação

II - A norma impugnada padece de vício de inconstitucionalidade pois invadiu a atribuição do Congresso Nacional para legislar sobre Direito Civil e Seguros, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição.

III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.182/2018 do Estado do Rio de Janeiro.

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 23

**ADI 6153 / RJ**

## ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, julgar procedente o pedido inicial para declarar a

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código A008-0D39-7CB0-B9BF e senha 73D1-56FF-2910-BE02

inconstitucionalidade da Lei n. 8.182, de 30/11/2018, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 8 de fevereiro de 2022.

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 23

**RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR**

2

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código A008-0D39-7CB0-B9BF e senha 73D1-56FF-2910-BE02

**08/02/2022**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.153 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR**

**: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 31AC-33AC-BA86-F597 e senha B57F-9E43-5472-364D

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 4 de 23

ADI 6153 / RJ

REQTE.(S) :-----

ADV.(A/S) :LUIS INACIO LUCENA ADAMS

ADV.(A/S) :MAURO PEDROSO GONCALVES

INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO

ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

## R E L A T Ó R I O

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar proposta pela -----, na qual se questiona a constitucionalidade da Lei 8.182/2018, do Estado do Rio de Janeiro, a qual “determina que as seguradoras publiquem, periodicamente, em seus *sites*, a lista dos veículos excluídos de sua cobertura”.

A requerente aponta, em síntese, a violação do art. 22, I e VII, da Constituição Federal, uma vez que o ato atacado, ao criar obrigação para as seguradoras, legislou sobre direito civil e seguros, “[...] que são matérias de competência privativa da União” (pág. 13 da inicial). Além do mais, a Lei 8.182/2018 teria violado os princípios da isonomia e da livre iniciativa, constantes dos arts. 1º, IV, 5º, *caput*, e 170, *caput*, todos da CF.

Indica, também, que

“[...] por qualquer ângulo que se analise a questão, a Lei nº

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 5 de 23

8.182/18 do Estado do Rio de Janeiro criou uma nova obrigação às seguradoras, fora do âmbito da proteção do consumidor (art. 24, VIII, da CRFB/88), invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros (art. 22, I e VII, da CRFB/88)” (pág. 16 do documento eletrônico 1).

Na sequência, argumenta que o ato normativo questionado ofende diretamente o princípio constitucional da isonomia, tendo em vista que a “igualdade das regras para as seguradoras no Brasil, em todo o território nacional, tem o justo propósito de consolidar a unidade no que concerne às atividades, contratos e forma operacional das empresas e operadoras do setor” (pág. 19 do documento eletrônico 1).

Por essas razões, requer seja concedida medida cautelar para suspender, liminarmente, os dispositivos da lei estadual. No mérito, pede “seja julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*, para que seja declarada a inconstitucionalidade na íntegra da Lei nº 8.182, de 30.11.2018, do Estado do Rio de Janeiro” (pág. 26 do documento eletrônico 1).

Adotei o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999.

Ao prestar informações, o Governador alega que, “diante do fato de o constituinte ter reservado à União a competência privativa para legislar sobre matéria securitária, lei estadual que se imiscua sobre o tema padece de inconstitucionalidade formal” (pág. 7 do documento eletrônico 17).

Já a Assembleia Legislativa sustenta que a requerente não possui legitimidade ativa *ad causam*, pois não “atendida a condição específica [*sic*] da espacialidade que comprove seu caráter nacional” (pág. 14 do documento eletrônico 20), e, no mérito, entende pela improcedência do pedido, tendo em vista que a Lei foi editada no exercício da competência concorrente em matéria de direito do consumidor.

**ADI 6153 / RJ**

**ADI 6153 / RJ**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência da ADI, em parecer assim ementado:

“Seguro de veículos. Lei nº 8.182/2018, do Estado do Rio de Janeiro, que impõe às seguradoras o dever de publicar, em seus *sites*, a lista dos carros que estão excluídos de sua cobertura. Obrigação pré-contratual, pertinente à oferta de produto securitário específico, modificando o padrão regulatório no âmbito da política de seguros e do direito civil. Violação à competência da União para legislar sobre direito civil e seguros (artigo 22, incisos I e VII, da Constituição Federal). Contrariedade a precedentes específicos desta Suprema Corte na matéria. Manifestação pela procedência do pedido formulado pela requerente” (pág. 1 do documento eletrônico 22).

A Procuradoria-Geral da República, por seu turno, manifestou-se pela inconstitucionalidade da lei nestes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.182/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO DE PUBLICAR LISTA ATUALIZADA DOS VEÍCULOS EXCLUÍDOS DE COBERTURAS NOS *SITES* DAS SEGURADORAS. ART. 22, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SEGUROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Lei estadual que disciplina, em sentido diverso, tema disposto em ato regulamentar da SUSEP afronta a competência legislativa privativa da União conferida pelo art. 22, VII, da Constituição Federal, uma vez que, a pretexto de disciplinar relações consumeristas, versa sobre seguro.

— Parecer pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 8.182/2018 do Estado do Rio de Janeiro, por violação do art. 22, VII, da Constituição

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 7 de 23

3

Federal” (pág.1 do documento eletrônico 24).

É o relatório.

4

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 8 de 23

08/02/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.153 RIO DE JANEIRO**

## VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, tenho que é caso de procedência do pedido.

Preliminarmente, reconheço a legitimidade ativa do requerente, nos termos do art. 103, IX, da Constituição.

Esta Corte já assentou que a ----- satisfaz os requisitos para ser qualificada como confederação sindical, de forma que possui legitimidade para provocar o controle abstrato de constitucionalidade perante esta Corte. Nesse sentido, por exemplo, ADI 5.984/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes.

Sobre o tema de fundo, é preciso destacar inicialmente que a característica do Estado Federal é a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” [\[1\]](#) [\[1\]](#).

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da Federação, justamente para evitar eventuais sobreposições entre eles.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos, que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio,



## ADI 6153 / RJ

enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar [\[2\]](#) [\[2\]](#).

Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, no seguinte precedente:

**“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 3.594/2005, DO DISTRITO FEDERAL. DISPENSA DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTAS DE TRIBUTOS E TÍTULOS OBRIGACIONAIS VENCIDOS NO PERÍODO DE PARALISAÇÃO POR GREVE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL .**

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 própria Constituição Federal, 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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. **A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, conseqüentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.** Precedentes

## ADI 6153 / RJ

nesse sentido.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal” (ADI 3.605/DF, Rel. Alexandre de Moraes; grifei).

Esse é o caso dos autos. Vejamos o teor dos dispositivos da Lei Estadual 8.182/2018:

“Art. 1º As empresas seguradoras de veículos automotivos deverão, de forma periódica, publicar, em seus sites, a lista dos carros que estão excluídos de sua cobertura. Parágrafo único. A periodicidade acima mencionada é a mesma usada pelas Seguradoras na atualização dos seus cadastros de risco.

Art. 2º Caberá ao PROCON (Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor) fiscalizar a aplicação da presente Lei, independentemente da atuação de outros órgãos de proteção ao consumidor.

Art. 3º O descumprimento das disposições desta lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor.

Art. 4º Reverter-se-ão ao Fundo Especial de Apoio à Programas de Proteção e Defesa do Consumidor – FEPROCON, de que trata a Lei nº 2.592, de 10 de julho de 1996, os recursos provenientes da aplicação das penalidades previstas no Art. 3º desta Lei.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação”.

A Lei estadual, ao interferir na relação obrigacional estabelecida entre seguradoras de veículos automotivos e usuários, adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil.

Mas não é só. É possível verificar que houve também invasão à competência privativa da União, prevista no art. 22, VII, da Constituição

## ADI 6153 / RJ

3

Federal, para legislar sobre seguros. De modo a corroborar tal entendimento, oportuno transcrever a ementa do acórdão da ADI 4.818/ES, de relatoria do Ministro Edson Fachin:

“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”.

No mesmo sentido, registro o que decidido na ADI 4.704/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, conforme ementa transcrita abaixo:

“AÇÃO 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,**

## ADI 6153 / RJ

4

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). AÇÃO 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.**

**3. Compete privativamente à União legislar sobre questões ligadas ao trânsito e sua segurança, como as relativas ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados (artigo 22, XI, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 874, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; e ADI 3.444, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 3/2/2006.**

## ADI 6153 / RJ

5

4. A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006.

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 4.704/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux; grifei).

Confirmam-se, ainda, os seguintes julgados:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 19.429/2018, do Estado do Paraná. Pagamento de valores mínimos segundo Tabela de Procedimentos Odontológicos. 3. **Norma estadual que trata do conteúdo dos contratos entre operadoras de plano de saúde e prestadores de serviço de suas redes credenciadas.**

## ADI 6153 / RJ

6

**4. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros.** Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 5.984/PR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes; grifei).

“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, ESTABELECE 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**

## ADI 6153 / RJ

7

**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 3.207/PE, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes; grifei).

**“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. Seguro obrigatório. Eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União.**

1. Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

2. Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos.

3. Não obstante a boa intenção do legislador paulista de proteger o espectador, a lei do Estado de São Paulo criou nova modalidade de seguro obrigatório, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-Lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada 8

## ADI 6153 / RJ

procedente” (ADI 3.402/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli – grifos no original).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 19.429/2018, do Estado do Paraná. Pagamento de valores mínimos segundo Tabela de Procedimentos Odontológicos. 3. **Norma estadual que trata do conteúdo dos contratos entre operadoras de plano de saúde e prestadores de serviço de suas redes credenciadas.** 4. **Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros.** Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 5.965/PR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes - grifei).

Ante o exposto, julgo procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.182, de 30/11/2018, do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.

[1] [1] SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 260.

[2] [2] BOBBIO, Norberto; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 481.



# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 17 de 23

**ADI 6153 / RJ**

9

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 18 de 23

08/02/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.153 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

**REQTE.(S) : -----**

**ADV.(A/S) :LUIS INACIO LUCENA ADAMS**

**ADV.(A/S) :MAURO PEDROSO GONCALVES**

**INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO**

**ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o relatório do e. Min. Ricardo Lewandowski e o seu voto pela inconstitucionalidade da Lei 8.182/2018, do Estado do Rio de Janeiro, a qual determina que as seguradoras publiquem, periodicamente, em seus sites, a lista dos veículos excluídos de sua cobertura.

Ressalvo, no entanto, com a devida vênia, que não adiro ao fundamento da inconstitucionalidade por invasão de competência para legislar sobre direito civil ou seguros (CRFB, art. 22, I e VII).

Como tenho anotado, repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ocorre que, como bem lembrou o e. Min. Gilmar Mendes, por vezes uma mesma lei pode apresentar problemas complexos, por envolver tema que se divide em assunto que compõe a competência concorrente e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da

## ADI 6153 / RJ

Federação (MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

A solução para esses casos não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos em especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB.

É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Embora seja diretamente aplicável ao caso em tela, a clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de

## ADI 6153 / RJ

dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo. Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

No caso, conquanto seja a União competente para legislar sobre direito civil e seguros (CRFB, art. 22, I e VII), é preciso reconhecer que aos Estados e ao Distrito Federal é dada a competência para legislar sobre relações de consumo em geral (CRFB, art. 24, V e VIII).

Sendo concorrente, no entanto, deve-se ainda perquirir sobre a existência de norma federal sobre a matéria, a fim de verificar a abrangência da competência estadual (CRFB, art. 24, §§3º e 4º).

Portanto, apenas quando a norma federal, a fim de garantir a homogeneidade regulatória, afastar a competência dos Estados para dispor sobre consumo, haverá inconstitucionalidade formal.

É aqui, portanto, que reside o fundamento da inconstitucionalidade, como consta no parecer da Procuradoria-Geral da República:

“Ressalte-se, ainda, que, no âmbito da legislação federal, o tema insere-se no rol de atribuições da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), criada pelo Decreto-Lei 73/1966 na condição de órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades seguradoras. Como base nessas atribuições, a SUSEP editou a Circular 251/2004, que ‘dispõe sobre a aceitação da proposta e sobre o início de vigência da cobertura, nos contratos de seguros e dá outras providências’.

## ADI 6153 / RJ

Tal ato normativo estabelece, em seu art. 2º, caput, e § 6º, que as seguradoras não estão obrigadas a divulgar, de forma antecipada e genérica, quais veículos estão compreendidos na sua margem de cobertura, podendo fazê-lo mediante análise pormenorizada do caso concreto, no prazo de quinze dias, a partir do recebimento da proposta.”

Há, portanto, disciplina divergente, razão pela qual, feita essa ressalva, acompanho o e. relator. É como voto.

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 22 de 23

## PLENÁRIO

### EXTRATO DE ATA

#### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.153**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

REQTE.(S) : ----- ADV.(A/S) : LUIS INACIO LUCENA ADAMS (29512/DF, 209107/RJ, 387456/ SP) ADV.(A/S) : MAURO PEDROSO GONCALVES (21278/DF) INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 8.182, de 30/11/2018, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 17.12.2021 a 7.2.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 23 de 23

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 9E61-5C50-E87A-9BAB e senha ADB6-AC19-B089-CABA