

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): A questão posta em debate nesta ação direta cinge-se a saber se a Lei 9.578, de 2 de março de 2022, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre " *proteção ao consumidor filiado às associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais* ", ofende a competência privativa da União para legislar em matéria de direito civil, seguros e sistema de captação da poupança popular (art. 22, I, VII e XIX), bem como a competência exclusiva da União para fiscalizar o setor (art. 21, VIII).

Assim, o objetivo da presente ação direta é entender se o diploma estadual, ao dispor sobre associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, as regulamenta como se seguradoras fossem, de forma a validar a comercialização de seguros por entidades que não se submetem ao regime jurídico securitário.

Após detida análise dos autos, entendo ser procedente a pretensão da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Sobre a matéria, é importante contextualizar a relevância da regulamentação da política de seguros. É com o objetivo de garantir a higidez econômico-financeira do segurador, a livre concorrência, a proteção do consumidor, e a cooperação entre os seguradores no mercado, que há indispensável preocupação de se regular e fiscalizar o mercado de seguros.

Caso não houvesse garantia de condições de atuação e a fiscalização da observância dessas condições, a higidez dos seguradores e de todo o sistema estaria em risco. Em vista disso, o mercado de seguros brasileiro é regulado de forma específica desde o Código Comercial de 1850 e, posteriormente, pelo Decreto 4.270/1901 e pelo Código Civil de 1916.

Atualmente, a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de regular e fiscalizar o mercado de seguros privados, conforme os arts. 21, VIII, e 22, VII e XIX. Assim, verifica-se que a disciplina legal dos temas relacionados a seguros e sistema de captação da poupança popular são de competência privativa da União, bem como a fiscalização desses setores.

Os artigos 21, inciso VIII e 22, incisos VII e XIX, da Constituição Federal dispõem o seguinte:

“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:
(...)
VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
(...)
XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;”

Com efeito, da análise da Lei 9.578/2022, do Estado do Rio de Janeiro, verifica-se que, embora tenha sido editada com o objetivo de proteção ao consumidor filiado às associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, tal norma regulamenta e valida a comercialização ilegal de seguros por entidades que não se submetem à regulação do setor, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre matéria de direito civil, política de seguros e sistemas captação de poupança popular, bem como a competência exclusiva da União para fiscalizar o setor (arts. 21, VIII e 22, incisos I, VII e XIX, da Constituição Federal).

A Lei Estadual disciplina a atuação das associações de socorro mútuo no estado do Rio de Janeiro e estabelece o conceito de associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais. Essas entidades seriam aquelas instituições “ *cujos associados contribuem com uma taxa de administração invariável para manutenção da entidade e outra contribuição variável referente ao rateio das despesas havidas com reparo e reposição do patrimônio protegido dos associados* ” (art. 1º, §1º).

A Lei enquadra na condição de consumidores os associados que participam do rateio e usufruem dos serviços prestados pelas associações e cooperativas (art. 1º, §2º), além de estabelecer obrigações pecuniárias para os filiados.

O ato impugnado estabelece obrigações de fornecimento de informações sobre a extensão das coberturas inclusas e sobre as regras que impliquem em limitações dos direitos dos associados. Além disso, disciplina sobre a necessidade de publicização de esclarecimentos quanto à inexistência de

apólice ou contrato de seguro na relação jurídica travada com os associados (arts. 2º, 3º e 5º).

Estabelece, ainda, que as associações e cooperativas deverão informar os direitos dos associados quanto às despesas amparadas pelas associações e quanto às que serão excluídas do rateio (art. 3º, §1º, II), de maneira semelhante aos contratos de seguro.

A Lei estadual prevê, também, que as entidades abrangidas pela lei “*deverão informar, expressamente e em local de fácil localização, em seus documentos, sítio eletrônico e redes sociais, se possuem autorização de funcionamento outorgada pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)*” (art. 4º).

Ademais, fixa exigências de forma para os contratos firmados entre as associações e seus associados (art. 4º a 6º); prazo para adequação (art. 7º); multa pela inobservância (art. 8º); e, por fim, estabelece que a fiscalização do cumprimento das normas e exigências será exercido pelos órgãos de defesa do consumidor (art. 9º).

Nota-se, diante da análise da legislação questionada, que a lei estadual ao atribuir às associações características semelhantes às das seguradoras, como o fornecimento de serviço e a existência de obrigações pecuniárias, ao mesmo tempo que afasta a qualificação dessas associações como operadoras do mercado de seguros, invade a competência privativa da União.

Apesar de ter como objetivo regulamentar as atividades das associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, o legislador, mesmo não tendo competência para tanto, permite que prestadoras de serviço irregular de seguro privado se utilizem dessa norma para atuar no mercado de seguros sem observar o regime jurídico securitário.

Em outros termos, a legislação em questão acaba por regulamentar a prestação de serviços irregulares de seguro privado sob a forma de associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, invadindo, assim, a competência privativa da União para legislar sobre política de seguros e sistemas de captação de poupança popular. (art. 22, VII e XIX, da Constituição).

Nesse sentido, cito os seguintes precedentes desta Corte:

“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 3.281, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24.2.2021, Publicação em 19.3.2021; grifo nosso);

“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 4.818, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14.2.2020, Publicação em 6.3.2020; grifo nosso);

“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. Conseqüentemente, 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 3.207, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12.4.2018, Publicação em 25.4.2018; grifo nosso);

“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 1.646, de minha relatoria, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 2.8.2006, Publicação em .7.12.2006; grifo nosso).

Ademais, cito o julgamento da ADI 4.704, no qual esta Corte ressaltou que compete privativamente à União dispor sobre seguros e que a

competência legislativa concorrente para dispor sobre produção e consumo não autoriza os entes regionais a disciplinarem as relações contratuais securitárias. Confira-se:

“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, 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. (...). 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, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2019)

Nos últimos anos, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal têm ajuizado inúmeras ações contra essas associações e cooperativas, com o objetivo de impedir o desenvolvimento ilegal da atividade securitária por tais entidades.

Em resposta a essas ações, formou-se jurisprudência pacífica no sentido de que a atividade desenvolvida por essas associações e cooperativas caracteriza-se como oferta irregular de seguro ao mercado. Apesar de presentes todos os elementos de um contrato de seguro, como o risco, a garantia, o interesse segurável, entre outros, essas entidades não observam quaisquer normas impostas ao setor, como as previstas nos arts. 757 a 802 do Código Civil e no inteiro teor do Decreto-Lei 73/1966.

Nesse sentido, cito o julgamento do Recurso Especial 1.616.359, de relatoria do Min. Og Fernandes, recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça na qual a Corte Superior entende que os serviços operados por associação de proteção veicular caracterizar-se-iam como produtos securitários. Confira-se:

"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 1.616.359/RJ, Relator Ministro OG FERNANDES; Órgão julgador: Segunda Turma; Julgamento em 21.6.2018; Publicação em 27.6.2018)

Ademais, ainda que o serviço realizado por essas associações, de rateio de riscos e despesas entre os associados, não se enquadrasse como produto securitário, há vício de constitucionalidade e ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

O ente central, no exercício de sua atribuição, editou o Código Civil de 2002, no qual estabeleceu que as associações civis constituem-se pela união de pessoas que se organizam com finalidades não econômicas.

Dessa forma, ainda que o serviço de rateio de riscos entre associados não venha a ser enquadrado como produto securitário, verifica-se que a norma impugnada afrontou a competência legislativa da União para dispor em matéria de direito civil, uma vez que criou disciplina sobre associações civis com propósitos específicos, de natureza claramente econômica, a despeito da legislação vigente.

O objetivo econômico das associações e cooperativas regulamentadas pela lei em questão faz-se claro ao observar, por exemplo, o art. 3º, §1º, II,

que prevê a obrigação de informar os direitos dos associados quanto às despesas amparadas pelas associações e quanto às que serão excluídas do rateio e o art. 1º, §2º, que, além de estabelecer obrigações pecuniárias para os filiados, enquadra na condição de consumidores os associados que participam do rateio e usufruem dos serviços prestados pelas associações e cooperativas.

Assim, a norma ora impugnada, ao regulamentar o exercício das atividades dessas associações e cooperativas, ofende a competência privativa da União para legislar em matéria de direito civil.

Em suma, a Lei 9.578/2022, do Estado do Rio de Janeiro, ainda que com a intenção de esclarecer as diferenças entre as seguradoras e as associações cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e regulamentar as atividades dessas associações, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e políticas de seguro.

Por oportuno, transcrevo, trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República pela improcedência do pedido:

“A Lei 9.578/2022 do Estado do Rio de Janeiro, ainda que sua intenção tenha sido esclarecer as diferenças entre as associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e os seguros empresariais, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e políticas de seguro.

O diploma estadual impugnado enquadra na condição de consumidores os associados que participam do rateio e usufruem dos serviços prestados por tais associações e cooperativas (art. 1º, § 2º). Estabelece obrigações para as associações e cooperativas e para os filiados, sendo para estes últimos obrigações pecuniárias (arts. 2º, 3º e 5º).

Prevê que as normas das associações e cooperativas deverão conter, em linguagem clara, os direitos dos associados quanto às despesas que a associação irá amparar e as que serão excluídas do rateio (art. 3º, § 1º, II), assemelhando-se aos riscos cobertos nos contratos de seguros. Não obstante, regulamenta que as associações e as cooperativas deverão esclarecer que não se constituem seguros empresariais, assim como a inexistência de apólice ou contrato de seguro (art. 3º, parágrafo único).

Chama atenção, ainda, o art. 4º da Lei 9.578/2022 do Estado do Rio de Janeiro, que impõe o dever de as entidades informarem, ao público em geral, se detêm autorização da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) para funcionarem. Tal dispositivo reforça a ideia de

que, embora disposto de modo diverso, a Norma Jurídica impugnada regula tema de direito securitário, reservado à União.

A lei fluminense promove confusão de conceitos, ora atribuindo às entidades de autogestão status semelhantes aos seguros empresariais, em que há a existência de um fornecimento de serviços e obrigações pecuniárias, ora afastando sua qualificação como seguro empresarial.

A Lei estadual 9.578/2022 dirige-se às associações e cooperativas de modo geral, amparando as entidades constitucional e legalmente constituídas, e, também, às prestadoras de serviço irregular de seguro privado que estão se valendo da roupagem de associações e cooperativas, sem observar o regime jurídico securitário. Permite o diploma impugnado que as entidades em descompasso com a legislação federal se autodeclarem como Associações e Cooperativas de autogestão, camuflando, cada vez mais, a real natureza do serviço prestado e a quem é efetivamente destinado.

O ato normativo impugnado termina por regular, dessa maneira, a prestação de serviços irregulares de seguro privado sob a forma de Associações e Cooperativas de autogestão, sem que essas entidades estejam, eventualmente, autorizadas a funcionar (vide art. 4º da Lei 9.578/2022), o que demonstra que o Estado do Rio de Janeiro usurpou as competências da União para fiscalizar as operações de natureza securitária, bem como para legislar sobre o tema." (eDOC 27, p. 20-22)

Firme na jurisprudência desta Corte, entendo, portanto, que a Lei 9.578 /2022, do Estado do Rio de Janeiro, ao dispor sobre " *proteção ao consumidor filiado às associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais* ", ofendeu a competência privativa da União para legislar sobre matéria de direito civil, seguros e sistema de captação da poupança popular (art. 22, I, VII e XIX), além da competência exclusiva da União para fiscalizar o setor (art. 21, VIII).

Ante o exposto, conheço da presente ação de direta de inconstitucionalidade e a julgo procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 9.578, de 2 de março de 2022, do Estado do Rio de Janeiro.