

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.150 ALAGOAS

|                |   |
|----------------|---|
| RELATOR        | : MIN. ANDRÉ MENDONÇA   |
| REQTE.(S)      | : CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG |
| ADV.(A/S)      | : LUIS INACIO LUCENA ADAMS  |
| ADV.(A/S)      | : ANA PAULA GONÇALVES PEREIRA DE BARCELLOS  |
| ADV.(A/S)      | : RAFAEL BARROSO FONTELLES  |
| ADV.(A/S)      | : THIAGO MAGALHAES PIRES  |
| INTDO.(A/S)    | : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS   |
| ADV.(A/S)      | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS   |
| INTDO.(A/S)    | : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS   |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS   |

### VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

#### I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, a **Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG)** propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade contra a **Lei estadual nº 8.581/2022, do Estado de Alagoas**, que *“institui normas protetivas e direito à informação aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo no estado de alagoas e dá outras providências”*.

2. Segundo a requerente, o ato normativo estadual seria formalmente inconstitucional, pois afronta os **artigos 21, inciso VIII, e 22, incisos VII e XIX, da Constituição**, que estabelecem, respectivamente: (i) a competência exclusiva da União para 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; e *(ii)* a competência privativa da União para legislar sobre a política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, bem como acerca de sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular.

3. De igual modo, a requerente argumenta que a imposição da obrigatoriedade de prestar informações sobre suas regras de rateio de despesas às associações de socorro mútuo viola materialmente a Constituição, por inobservância dos princípios da isonomia, da livre concorrência e da proteção ao consumidor (**artigos 5º, caput, e 170, incisos IV e V, da Constituição**).

3. Recordo, ademais, que a requerente fez os seguintes **pedidos**:

“(i) a concessão da medida liminar nos termos acima;

(ii) a notificação da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Alagoas para que prestem informações no prazo legal;

(iii) a oitiva sucessiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República;

(iv) em caráter definitivo, confirmando-se a liminar, que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual/AL nº 8.581/2022” (e-doc. 1, p. 36).

4. Assim, a partir da leitura do ato normativo impugnado e dos pedidos formulados, extrai-se que a questão constitucional em debate consiste em saber se, ao disciplinar as atividades das “*associações de socorro mútuo*”, que oferecem ao mercado a intermediação do “*rateio/divisão de despesas certas e ocorridas entre seus associados*”, o diploma legal sob invectiva teria incorrido em vícios de inconstitucionalidade formal e

material.

## II. DAS PRELIMINARES

5. Em sua manifestação (e-doc. 24), o Governador do Estado de Alagoas suscitou **três questões preliminares**.

6. A **primeira** delas se refere à suposta ofensa reflexa à Constituição e, conseqüentemente, à natureza infraconstitucional da questão debatida na presente ação direta.

7. Nas palavras do Governador do Estado, a *“aferição da inconstitucionalidade por essa eg. Corte Suprema, sob o viés pretendido pela entidade autora, demandaria o cotejo entre as disposições impugnadas com a legislação infraconstitucional civil e consumerista, bem como com as disposições estatutárias das mais variadas associações de socorro mútuo para aferir se, de fato, cada uma delas, no caso concreto, atua de forma a extrapolar o conceito infraconstitucional de ‘associação’ e alcança o conceito de ‘seguro.’”* (e-doc. 24, p. 5).

8. Entendo, contudo, que a questão em debate tem natureza constitucional.

9. Conforme se observa da petição inicial (e-doc. 1), o objeto desta ação direta consiste em saber se Lei estadual nº 8.581/2022, do Estado de Alagoas, é compatível *formal* (artigos 21, inciso VIII, 22, incisos VII e XIX, da Constituição) e *materialmente* (artigos 5º, *caput*, 170, incisos IV e V, da Constituição) com o texto constitucional.

10. Assim, não procede a alegação de que para julgar o presente caso seja necessário *“cotejo entre as disposições impugnadas com a legislação infraconstitucional civil e consumerista, bem como com as disposições*

*estatutárias das mais variadas associações de socorro mútuo*” (e-doc. 24, p. 5).

11. Assim, **rejeito a primeira questão preliminar.**

12. A **segunda** questão preliminar arguida pelo Governador do Estado de Alagoas se refere à suposta ilegitimidade ativa da entidade requerente.

13. Nos termos de sua argumentação, o Chefe do Poder Executivo de Alagoas argumenta que “[c]onforme bem pontuado pelos Governadores do Estado de Goiás e de Minas Gerais, respectivamente, nas ADIs 6753 e 7099, a Confederação autora não dispõe de homogeneidade entre seus representantes apta a viabilizar sua legitimidade ativa para a propositura do presente processo objetivo” (e-doc. 22, p. 7).

14. É interessante notar que, para justificar sua argumentação, o Governador alagoano cita duas ações diretas - a ADI nº 6.765/MG e a ADI nº 7.099/GO - em que, justamente, se reconheceu a legitimidade ativa da CNSEG.

15. Além disso, recorro que, nos termos da jurisprudência desta Corte, para o preenchimento do requisito da legitimidade ativa, as entidades de classe de âmbito nacional devem observar três condicionantes procedimentais: (i) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade; (ii) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros; e (iii) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI nº 5524 AgR, Min. Luiz Fux, j. 04/06/2020, p. 31/08/2020).

16. No caso, como em outros já apreciados por este Tribunal, a

CNSEG comprovou as três condições, não havendo qualquer óbice que incida sobre sua legitimidade em propor a presente ação.

17. Desse modo, **rejeito a segunda questão preliminar.**

18. A **terceira** questão preliminar que consta da manifestação do Governador do Estado de Alagoas diz respeito à eventual natureza subjetiva da pretensão veiculada pela CNSEG (e-doc. 24, p. 9).

19. Entretanto, como afirmado acima, a partir da leitura do ato normativo impugnado e dos pedidos formulados, extrai-se que a questão em debate é saber se, ao disciplinar as atividades das “*associações de socorro mútuo*”, que oferecem ao mercado a intermediação do “*rateio/divisão de despesas certas e ocorridas entre seus associados*”, o diploma legal sob invecção teria violado a Constituição - questão essa de natureza eminentemente *objetiva*.

20. Nesse sentido, **rejeito a terceira questão preliminar.**

### III. DAS RAZÕES DE DECIDIR

21. Passando ao exame do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade, saliento, desde já, que **voto pela sua procedência.**

22. O tema em debate não é inédito neste Supremo Tribunal Federal. Em precedentes recentes, que analisaram a constitucionalidade de leis estaduais que versam sobre a mesma matéria da Lei estadual nº 8.581/2022, do Estado de Alagoas, a Corte tem reconhecido, invariavelmente, a **inconstitucionalidade formal** dos diplomas impugnados.

23. Nesses casos, o entendimento do Supremo Tribunal Federal segue a premissa de que os **atos normativos que regulam a atuação das associações de socorro mútuo** - *notadamente sobre a obrigatoriedade de prestação de informações sobre suas regras de rateio de despesas* - normatizam matérias relacionadas ao **direito civil** e à **política de seguros**.

24. Nos termos do **art. 22, incisos I e VII, da Constituição**, tais assuntos são de **competência legislativa privativa da União**. Vejamos:

“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” (destaquei).

25. Assim, fica evidente que, por regularem matéria que é de competência privativa da União, **as leis estaduais afrontam expressamente o texto constitucional**.

26. Com efeito, no julgamento da **ADI nº 7.151/RJ** (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 03/05/2023, p. 19/05/2023), o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade da Lei estadual nº 9.578/2022, do Estado do Rio de Janeiro, que, a pretexto de proteger os consumidores, dispôs expressamente sobre regulação de seguros e obrigações destinadas a associações civis de socorro mútuo.

27. Ao apreciar a ADI nº 7.151/RJ, o eminente Ministro Gilmar Mendes, relator, expôs que ao dispor sobre este tema, o Estado do Rio de Janeiro acabou “*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” - o que violaria o art. 22, incisos I e VII, da Constituição. Vejamos:*

“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:**

[...]

**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” (destaquei).

28. Os mesmos argumentos que constam do voto do relator foram reproduzidos na ementa da **ADI nº 7.151/RJ**. Confira-se:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 9.578, de 2 de março de 2022, do Estado do Rio de Janeiro. Proteção ao



consumidor filiado às associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais nos Estado do Rio de Janeiro. 3. **Normas sobre a comercialização de seguros por entidades que não se submetem ao regime jurídico securitário. Invasão da competência privativa da União para legislar em matéria de seguros e sistema de captação da poupança popular (art. 22, VII e XIX, da Constituição Federal). Invasão da competência da União para fiscalizar o setor de seguros (art. 21, VIII, da Constituição Federal).** 4. Norma estadual que disciplina sobre associações civis com propósitos específicos, de natureza econômica. Invasão da competência da União para legislar em matéria de direito civil (art. 22, I, da Constituição Federal). 5. Precedentes do STF. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 9.578, de 2 de março de 2022, do Estado do Rio de Janeiro”

(ADI nº 7.151/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/05/2023, p. 19/05/2023, destaquei)

29. Na **ADI nº 6.753/GO** o Supremo analisou a constitucionalidade da Lei estadual nº 20.894/2020, do Estado de Goiás, que, igualmente, regulamentou a atuação das associações civis de socorro mútuo.

30. Seguindo novamente o voto do eminente Ministro Gilmar Mendes, relator, a Corte declarou a inconstitucionalidade formal do ato normativo estadual, por usurpação da competência legislativa privativa da União. Veja-se:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 20.894, de 29 de outubro de 2020, do Estado de Goiás. Normas protetivas aos consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás. 3. Regulamenta e valida a comercialização de seguros por entidades que não se submetem ao regime jurídico

securitário. Norma que trata sobre política de seguros. 4. **Competência privativa da União para legislar em matéria de seguros e sistema de captação da poupança popular. Art. 22, VII e XIX, da Constituição Federal. Competência exclusiva da União para fiscalizar o setor de seguros. Art. 21, VIII, da Constituição Federal.** 5. **Norma que disciplina sobre associações civis com propósitos específicos, de natureza econômica, a despeito da legislação vigente. Competência da União para legislar em matéria de direito civil. Art. 22, I, da Constituição Federal.** 6. Precedentes do STF. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 20.894, de 29 de outubro de 2020, do Estado de Goiás”.

(ADI nº 6.753, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/05/2023, p. 19/05/2023, destaquei)

31. Por fim, cito ainda a **ADI nº 7.099/MG**, de relatoria do eminente Ministro Edson Fachin, em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 233.993/2021, do Estado de Minas Gerais, adotando solução idêntica. Vejamos:

“DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E SECURITÁRIO. LEI 23.993, DE 2021, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NORMAS DE PROTEÇÃO AOS CONSUMIDORES FILIADOS ÀS ASSOCIAÇÕES DE SOCORRO MÚTUO NO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA MATERIAL DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SECURITÁRIO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. **Norma que, a pretexto de proteger os consumidores, disciplina atividade regulada pela União é formalmente inconstitucional.** Precedentes.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada

procedente”.

(ADI nº 7.099/MG, Rel. Min. Edson Fachin, j. 15/08/2023, p. 24/08/2023, destaquei)

32. No presente caso, como nas hipóteses da lei fluminense (ADI nº 7.151/RJ), da lei goiana (ADI nº 6.753/GO) e da lei mineira (ADI nº 7.099/MG), a **Lei estadual nº 8.581/2022, do Estado de Alagoas**, a pretexto de proteger os consumidores, dispôs expressamente sobre regulação de seguros e obrigações destinadas a associações civis de socorro mútuo - **matérias que são de competência legislativa privativa da União (art. 22, incisos I e VII, da Constituição)**.

33. Neste sentido, por expressa violação ao texto constitucional, deve ser declarada a inconstitucionalidade formal da lei alagoana.

#### IV. DISPOSITIVO

34. Por todo o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo procedente o pedido** para declarar a inconstitucionalidade formal da **Lei estadual nº 8.581/2022, do Estado de Alagoas**.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**  
Relator