

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.099 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
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 MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **MARCIO HELENO DA SILVA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

DECISÃO: A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG propõe ação direta em face da Lei do Estado de Minas Gerais n. 23.993, de 25.11.2021, que estabelece normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo no Estado.

A Lei tem o seguinte teor:

“LEI 23.993, DE 25/11/2021

Estabelece normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo no Estado.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS,

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, promulgo a seguinte lei:

Art. 1º – As associações de socorro mútuo no Estado obedecerão ao disposto nesta lei, no que se refere às normas de proteção aos consumidores a elas filiados.

ADI 7099 / MG

§ 1º – Consideram-se associações de socorro mútuo, para os fins do disposto nesta lei, aquelas destinadas a organizar e intermediar o rateio das despesas certas e ocorridas entre seus associados.

§ 2º – Para efeitos desta lei, equiparam-se a consumidores os associados que participam do grupo de rateio e utilizam os serviços prestados pelas associações de socorro mútuo.

Art. 2º – As associações de socorro mútuo ficam obrigadas a:

I – prestar aos associados informações sobre as regras do rateio de despesas realizadas, em observância aos princípios da publicidade, da transparência e da ética;

II – informar, em sua ficha de filiação, seu site e seu regulamento:

a) ser uma associação civil que realiza rateio de despesas já ocorridas entre seus associados e que não se confunde com seguro empresarial;

b) que não existe apólice ou contrato de seguro e que as normas são da própria associação e estão contidas em seu estatuto social;

III – informar aos associados, em linguagem clara, a norma criada pela associação referente ao rateio de despesas, por meio de documento escrito, o qual deverá conter:

a) os direitos dos associados quanto às despesas que a associação irá amparar e as que serão excluídas do rateio;

b) os procedimentos de amparo, filiação e desfiliação, bem como os respectivos prazos e obrigações pecuniárias;

c) outras regras que impliquem limitações de direitos dos associados;

IV – promover trabalhos culturais, filantrópicos e afins, inclusive cursos relativos à segurança no trânsito.

Art. 3º – Em caso de descumprimento do disposto nesta lei, a associação de socorro mútuo infratora ficará sujeita às penalidades previstas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 4º – Esta lei entra em vigor na data de sua

ADI 7099 / MG

publicação.”

A autora defende que a norma é inconstitucional, porque, sem que o Estado tenha competência constitucional para a matéria, regulamenta atividade que o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu ser ilegal. A norma também seria materialmente inconstitucional, por ofensa aos princípios da livre concorrência, da isonomia e da defesa do consumidor.

Segundo a autora, a lei permite que “associações de socorro mútuo”, que sequer seriam associações, possa vender seguros de maneira irregular. No entanto, a competência para legislar sobre seguros seria da União, que já editou norma sobre a matéria. Ainda de acordo com a CNSEG, como o setor de seguros é altamente regulado, admitir que entidades de socorro mútuo possam funcionar.

Requer, em síntese, a concessão de medida liminar, para suspender a eficácia da Lei até decisão final do STF. A urgência do provimento seria justificável, na medida em que a vigência da norma daria abrigo para o exercício de atividade que se sabe ilícita.

Foi aplicado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999.

A Assembleia Legislativa apontou, inicialmente, que a ação não poderia ser conhecida, porque exigiria o exame de normas infraconstitucionais. No mérito, defendeu a constitucionalidade da lei, alegando que a norma foi feita com fundamento na competência que os Estados têm para legislar sobre consumo e produção. O objetivo da lei seria o de “estabelecer direitos aos consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado” (eDOC 20, p. 11). Quanto à inconstitucionalidade material, a lei não fixaria vantagem ou tratamento diferenciado às Associações, razão pela qual seria compatível com os princípios constitucionais que regem a atividade econômica.

O Governador do Estado suscitou duas preliminares para o conhecimento da ação. Ela não deveria ter seguimento porque a requerente congrega classes ou categorias distintas, o que contraria a jurisprudência deste Tribunal. Além disso, a questão relativa à fraude exige exame individualizado, em processo subjetivo. No mérito, defendeu a constitucionalidade da norma, em linha com que afirmou a

ADI 7099 / MG

Assembleia Legislativa.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (eDOC 26):

“Direito civil e política de seguros. Lei nº 23.993/2021 do Estado de Minas Gerais, que “estabelece normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo no Estado”. 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.”

No mesmo sentido, a manifestação do Procurador-Geral da República (eDOC 33):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. LEI 23.993/2021 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ASSOCIAÇÕES DE SOCORRO MÚTUO. ATO NORMATIVO QUE, A PRETEXTO DE DIFERENCIAR INSTITUTOS DA ASSOCIAÇÃO DE AUTOGESTÃO E DO SEGURO EMPRESARIAL, AMPARA O FUNCIONAMENTO DE PRESTADORAS DE SERVIÇO IRREGULAR DE SEGURO PRIVADO, SEM A DEVIDA

ADI 7099 / MG

SUBMISSÃO ÀS REGRAS DO REGIME JURÍDICO SECURITÁRIO PREVISTOS NO DECRETOLEI 73/1966. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS DA UNIÃO (CF, ART. 22, I E VII). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (CF, art. 22, I e VII) lei estadual que, a pretexto de diferenciar os institutos da associação civil e do seguro empresarial, ampara a prestação de serviços irregulares de seguro privado, afastando sua submissão às normas jurídicas do regime jurídico securitário, previstas em legislação federal.

— Parecer pela procedência do pedido, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade formal da Lei 23.993/2021 do Estado de Minas Gerais.”

É, em síntese, o relatório. Decido.

A presente ação direta não deve ser conhecida.

As alegações trazidas pela Requerente exigem a análise de normas infraconstitucionais.

A Confederação afirma, na petição inicial, que surgiram nos últimos anos no Brasil diversas associações civis criadas com o propósito de burlar a legislação federal que disciplina o serviço de seguro. Essas associações, de acordo com a inicial, oferecem ao mercado em geral um serviço de seguro privado ilegal, o que apresenta grave risco para o consumidor: “nos últimos anos, além de demandas ajuizadas pelo Ministério Público Estadual e Federal em face de tais associações, a SUSEP, por vezes em conjunto com o Ministério Público, já ajuizou mais de 200 ações pelo país afora contra elas – conseguindo, como se verá adiante, que o Judiciário impeça o desenvolvimento ilegal da atividade securitária por tais entidades” (eDOC 1, p. 11).

Daí porque, em seu entender, não há dúvida “que a atividade desenvolvida por essas associações caracteriza oferta irregular de seguro ao mercado” (eDOC 1, p. 12).

Ainda de acordo com a inicial, legislação impugnada seria

ADI 7099 / MG

inconstitucional ao afirmar, em seu artigo 2º, que o serviço prestados pelas associações não é seguro, pois apenas a legislação federal é que poderia fazê-lo: “cabe à União, no exercício da sua competência privativa, definir quem está autorizado a realizar operações de seguro, como isso pode ser feito licitamente, e quais os direitos e deveres das partes envolvidas” (eDOC 1, p. 17).

Tal como veiculado na petição inicial, o argumento de inconstitucionalidade formal depende do acolhimento da premissa inicial de que o que fazem as associações de socorro mútuo é, de fato, atividade securitária.

Ocorre, no entanto, que essa premissa não pode ser verificada em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Como se verifica do Enunciado 185 das Jornadas de Direito Civil, “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”. Note-se que esse enunciado tem sido acolhido por decisões do Superior Tribunal de Justiça (v.g. REsp 1.936.351, Ministra Regina Helena Costa, DJe 17.05.2021), a indicar que a legalidade das associações de socorro mútuo é no mínimo tema controvertido.

Sob essa perspectiva, a legalidade das atividades realizadas por essas associações depende de elas atenderem, em seus estatutos, os requisitos do enunciado 185 e do Decreto-Lei n. 2.063, de 1940.

De fato, no precedente utilizado pela Requerente em sua petição inicial, o Superior Tribunal de Justiça limita-se a reconhecer que é irregular a ajuda mútua apenas quando for aberta a um grupo indiscriminado e indistinto de interessados (REsp 1.616.359, Rel. Min. Og Fernandes), providência que, como regra, depende do exame concreto dos estatutos sociais das respectivas associações.

Sem embargo, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta, definir se é ou não legal a atividade desempenhada por essas associações, porque o exame seria de legalidade estrita, ofensa

ADI 7099 / MG

meramente reflexa ao texto constitucional.

Como se sabe, a ofensa meramente reflexa não autoriza o manejo da ação direta:

“EMENTA Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

(ADI 5904 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-

ADI 7099 / MG

103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018)

É verdade que, em casos de repartição de competências federativas, é preciso admitir que também seja examinada a legislação federal, sobretudo em razão do disposto no art. 24, § 2º, da CRFB. No entanto, não é propriamente o exame da legislação federal que se faz necessário, mas o de diversos estatutos de associações cuja ilegalidade assume-se como premissa desta ação direta.

Há, portanto, um óbice adicional para o exame da ação direta. Além de exigir o exame prévio de legalidade, o processo objetivo poderia acabar por reconhecer ilegal a atividade de quem sequer figurou como parte no processo.

Assim, seja porque a ofensa é reflexa, seja porque o processo objetivo não comporta a intimação de partes, não há como se conhecer da presente ação direta.

Ante o exposto, com fundamento no art. 4º da Lei 9.868, de 1999, indefiro a petição inicial.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 4 de agosto de 2022.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente