

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.836 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : **ABESE - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SISTEMAS ELETRONICOS DE SEGURANCA**  
**ADV.(A/S)** : **JOSE LAZARO DE SA SILVA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

### **VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia consiste em definir a compatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei n. 7.686, de 9 de junho de 2025, do Distrito Federal, que proibiu a implantação de sistemas de portaria virtual em condomínios habitacionais que excedam 45 unidades e impôs a obrigação, para os condomínios em que o sistema esteja implementado, de contratação de seguro específico para sinistros ocasionados por acidentes envolvendo veículos e o sistema de automação dos portões, bem como por roubos e furtos nas dependências do condomínio.

#### **1. Do vício formal**

O Estado federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública e confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Cuida-se de cláusula pétrea do Texto Constitucional (art. 60, § 4º), de caráter geral e estruturante, cujo atributo principal é a soberania da

## ADI 7836 / DF

União, entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a outro poder, externo ou interno.

Os arts. 1º, 18 e 25 da Carta da República são peremptórios quanto à condição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como integrantes do pacto federativo. Asseguram-lhes, em razão disso, a autonomia político-administrativa, isto é, o poder de autodeterminação e auto-organização dentro dos limites estabelecidos pela moldura constitucional. Na lição do ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Branco:

Autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.<sup>1</sup>

Pressupõe, portanto, a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo esse elemento um dos nervos estruturais do Estado federal.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2015.

## ADI 7836 / DF

exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

**À luz da jurisprudência desta Corte, é a natureza da norma que informa seu regime jurídico e regra de competência.** Portanto, o exame deve ser caso a caso, a fim de se verificar se há, ou não, ofensa ao pacto federativo e ao núcleo de eventual concessão.

Em vista da necessidade de um poder central que mantenha a coesão do País e realize papel aglutinador das unidades e dos poderes, a Constituição de 1988 reservou à União a atribuição de disciplinar os temas mais importantes e de elaborar normas gerais em relação aos demais.

Quanto à matéria veiculada na presente ação, a Carta da República é categórica **ao prever a exclusividade da União para legislar sobre direito civil e política de seguros:**

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;

A sensibilidade dessas matérias e a necessidade de uniformização dos parâmetros normativos no território nacional, a fim de que seja preservada a integridade das relações jurídicas em questão, justificam a

## ADI 7836 / DF

opção político-constitucional de centralizá-las no âmbito da União.

Com base nesses parâmetros, o ente central conferiu amplo tratamento normativo aos assuntos pertinentes ao direito civil, como a propriedade privada, a propriedade condominial, a autonomia privada dos condôminos e a liberdade de contratação de serviços, por meio da Lei n. 4.591/1964 e do Código Civil (Lei n. 10.406/2002).

Mais especificamente, os referidos atos normativos estabelecem verdadeiro arcabouço normativo para a organização condominial e as prerrogativas da assembleia geral dos condôminos, conferindo-lhes autonomia e discricionariedade para organizar-se por meio de regimento interno e decidir sobre a utilização das áreas comuns.

Por outro lado, o ente central, a quem compete legislar sobre a matéria, não restringiu o modelo de portaria a ser adotado, tampouco condicionou-o à quantidade de unidades em um condomínio. Essa parece-me ser questão própria dos condôminos, a quem cabe avaliar os custos e as vantagens de cada decisão, não se admitindo que ente federado imiscua-se na autonomia privada e regule relações condominiais em dissonância com os parâmetros estipulados pela União. Além do mais, não constato peculiaridade local a justificar disciplina específica que inove o ordenamento jurídico estabelecido.

No ponto, o Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido de competir à União regular o direito de propriedade e estatuir as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, cabendo aos demais níveis de governo o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, com base, sempre, nos parâmetros federais (ADI 1.918, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 1º.8.2003; ADI 6.151, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 16.11.2022).

## ADI 7836 / DF

A meu ver, a legislação questionada assume natureza de direito civil, na medida em que subverte o amplo espaço de autonomia organizacional e liberdade econômica conferida aos proprietários e condôminos, com fulcro nas garantias constitucionais (ADI 5.838, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 9.12.2019).

Em relação à política securitária, foram editadas pelo ente central a Lei n. 15.040/2024 com o intuito de unificar e modernizar o regramento do Código Civil e aquele instituído pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), bem como promover a transparência e a proteção do consumidor; e a Lei Complementar n. 213/2025, que dispõe, entre outros temas, sobre operações de proteção patrimonial mutualista e de resseguro, taxa de fiscalização dos mercados de seguro e resseguro.

A imposição de obrigação, aos condomínios em que o sistema de portaria virtual esteja implantado, para que contratem seguro específico para sinistros ocasionados por acidentes envolvendo veículos e o sistema de automação dos portões, bem como por roubos e furtos nas dependências do condomínio, usurpa a competência reservada da União para estabelecer a política de seguros. A aquisição mandatória de cobertura securitária específica constitui verdadeira interferência na relação contratual entre condomínios e seguradoras e na coordenação centralizada das políticas securitárias, o que pode acarretar distorção no sistema nacional.

Esse é o entendimento cristalizado do Tribunal, conforme se colhe das ementas dos seguintes julgados:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.081, DE 12.4.2022, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL: COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR

PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. VIOLAÇÃO À ISONOMIA E À LIVRE-INICIATIVA. 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 maior descentralização nos Estados-membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. **É formalmente inconstitucional a Lei 11.081, de 12.4.2022, do Estado do Rio Grande do Norte, pela qual se estabelecem obrigações referentes a cobertura de exames laboratoriais prescritos por nutricionistas: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incisos I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes.** 4. Operadoras de saúde sujeitas à Lei Federal 9.656/1998, que dispõe sobre a cobertura e estabelece exigências mínimas para a oferta de planos privados de assistência à saúde. 5. Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.081/RN.

(ADI 7.376, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 28.8.2023)

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.

[...]

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, DJe 21.3.2019 – grifei)

Ausente legislação complementar federal que autorize os Estados a legislar sobre questões específicas dos assuntos em debate, entendo que o legislador distrital extrapolou a competência residual do ente subnacional e usurpou a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros.

Declaro a inconstitucionalidade formal.

## **2. Do vício material**

Sob o ângulo material, considero que as normas impugnadas interferem indevidamente no usufruto da propriedade privada e no planejamento econômico-financeiro dos condomínios, onerando excessivamente os condôminos.

No meu sentir, a decorrência lógica da política implementada pelo legislador distrital consiste na limitação da atividade empresarial, na desvantagem concorrencial e no encarecimento dos serviços prestados aos condomínios, tanto em razão da vedação da modalidade virtual quanto da obrigação de cobertura securitária específica.

À luz dos precedentes, o fato de discrimen legítimo e justo deve calcar-se em fundamento consentâneo com os valores, interesses e

princípios encerrados no Texto Constitucional.

Nada obstante, a Câmara Legislativa do Distrito Federal não logrou comprovar a proporcionalidade da medida restritiva preconizada. A alegação de proteção do emprego dos porteiros e de promoção da segurança dos condomínios mostra-se genérica e desprovida de evidências atuais que demonstrem o elo direto. O exercício de determinada profissão não constitui óbice à adoção de novas tecnologias, uma vez que essa decisão se insere no espaço conferido pelos valores constitucionais da autonomia privada e da livre iniciativa. Afinal, a inovação tecnológica visa à maximização da atividade econômica, à potencialização da prestação de serviços e à redução dos custos para o consumidor, e não o contrário.

A limitação da implantação da portaria virtual a condomínios que excedam 45 unidades habitacionais e a obrigação de contratação de cobertura securitária àqueles em que já implementada a modalidade mostra-se arbitrária e injustificável, na medida em que impedidos o exercício de atividade econômica e o acesso dos condôminos a serviço eletrônico capaz de otimizar os recursos dos condomínios.

A Constituição de 1988 outorga relevância destacada às garantias da propriedade privada, da livre iniciativa e da livre concorrência, alçando-as à condição de fundamentos da República e de princípios gerais da ordem econômica, a serem observados por todos os atores, atividades e relações econômicas:

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:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

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:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

[...]

Além disso, o Distrito Federal acaba, por via transversa, favorecendo determinado tipo de serviço e restringindo a iniciativa, a concorrência e o próprio mercado em relação às demais unidades da Federação. Tudo isso com potencial desequilíbrio econômico-financeiro em razão da obrigação de contratação de seguro específico, com prejuízo ao consumidor, que se vê destituído de escolha autônoma e legítima.

Reconheço, portanto, o vício material.

### **3. Dispositivo**

Julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 7.686, de 9 de junho de 2025, do Distrito Federal.

É como voto.