

## VOTO

**O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):** Por ocasião do julgamento das ADI 7.151 e 6.753, ambas de relatoria do e. Min. Gilmar Mendes, este Supremo Tribunal Federal, além de ter conhecido das ações, julgou-as procedente para declarar a inconstitucionalidade de leis que, tal como a que se questiona na presente ação direta, propunham-se a regulamentar as associações de socorro mútuo.

O acórdão da ADI 7.151 foi assim ementado:

“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 7151, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-05-2023 PUBLIC 19-05-2023)

Esses julgados espelham a compreensão majoritária do Tribunal, tendo ficado vencido o voto que proferi no sentido de não conhecer da ação e, no mérito, caso superada a preliminar, de reconhecer a constitucionalidade da lei impugnada.

A similitude dos casos não autoriza que seja dada solução diferente à presente ação direta. Apenas para ressaltar a proximidade entre os textos

impugnados, comparem-se as redações da Lei do Estado do Rio de Janeiro 9.578, de 2022, declarada inconstitucional pela ADI 7151, e a Lei do Estado de Minas Gerais 23.993, de 2021:

Lei 9.578, de 2022 Lei 23.993, de 2021 Art. 1º Esta lei destina-se a proteger o consumidor filiado às associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais.

§ 1º Entende-se por Associações e Cooperativas de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais as entidades sem fins lucrativos, 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.

§ 2º Conceitua-se, aqui, como consumidor o associado que participa do grupo restrito de rateio e usufrui do serviço prestado pelas entidades descritas no caput deste artigo.

Art. 2º Para o fiel cumprimento desta lei, as Associações e Cooperativas de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais são obrigadas a conceder informações sobre as regras do rateio das despesas realizadas, guiadas pelos princípios da publicidade, transparência, ética e informações adequadas.

Art. 3º As Associações e Cooperativas de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais devem expor, de forma expressa em sua ficha de filiação, site e regulamento, a informação de que são entidades civis sem fins lucrativos que realizam rateio das despesas já ocorridas entre os seus membros, e que não se confundem com seguro empresarial. Parágrafo único. Além das informações de que não é seguro empresarial, as associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais devem expressar também, de forma clara, que não existe apólice ou contrato de seguro, mas que seus regulamentos são aprovados pelos próprios associados por assembleia geral. Art. 3º As entidades de que trata esta Lei deverão informar, de forma clara e destacada, em sua ficha de associação, sítio eletrônico, contrato e regulamento, que não possuem fins lucrativos.

§ 1º Deverão constar também:

I - que os serviços prestados não são considerados atividade de natureza securitária, constituindo exclusivamente socorro mútuo, gerido por auto-organização e mediante rateio das despesas já ocorridas entre os seus membros e associados;

II - os eventos que serão amparados pelo grupo, bem como os eventos não amparados, com suas respectivas formas de amparo e valor máximo de rateio.

§ 2º Deverão constar, igualmente, informações de que não é seguro empresarial e nem patrimonial, além de expressar também, de forma clara, que não existe apólice ou contrato de seguro, mas que seus regulamentos são aprovados pelos próprios associados em assembleia geral.

Art. 4º As entidades de que trata esta 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. 5º As Associações e Cooperativas de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais devem divulgar seu regulamento com o rateio de despesas aos associados, por meio de documento escrito, o qual deverá conter as regras sobre:

I - filiação às Associações e Cooperativas de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais;

II - desfiliação das Associações e Cooperativas de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais;

III - deveres e obrigações dos associados;

IV - forma e condições do rateio;

V - critérios claros de acesso e exclusão do rateio;

VI - prazos;

VII - obrigações pecuniárias;

VIII - regras que impliquem limitações de direitos dos associados. Parágrafo único. Todas as demais regras ausentes aqui deverão ser decididas e votadas em assembleia geral.

Art. 6º As normas referidas no artigo anterior devem ser redigidas em linguagem de fácil compreensão, com letra não inferior ao tamanho 10 (dez), sublinhadas e em negrito.

Art. 7º Fica estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que as Associações e Cooperativas de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais se adequem ao disposto na presente Lei.

Art. 8º A inobservância desta Lei importará multa de 1000 UFIRs (Mil Unidades Fiscais de Referência) à entidade infratora, dobrando a cada reincidência.

Parágrafo único. Os recursos provenientes da aplicação das multas previstas nesta Lei serão revertidos ao Fundo Especial de Apoio a Programas de Proteção e Defesa do Consumidor - FEPROCON -, de que trata a Lei nº 2.592, de 10 de julho de 1996.

Art. 9º A fiscalização das exigências estabelecidas na presente Lei caberá aos órgãos oficiais de Defesa do Consumidor.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. 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.

§ 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 publicação.

Como se depreende desse quadro comparativo, a solução dada à lei fluminense também deve ser dada para a lei mineira, objeto da presente ação direta.

O voto do e. Min. Gilmar Mendes, cujos fundamentos foram acolhidos pela maioria do Tribunal, reconheceu que a legislação estadual invadiu a competência da União, sendo, portanto, formalmente inconstitucional. Nesse sentido, afirmou Sua Excelência em seu voto na ADI 7151:

“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).

(...)

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.”

Sendo essas as razões acolhidas pela maioria do Colegiado, muito embora tenha ficado vencido na preliminar e na matéria de fundo, a mesma solução deve ser dada à presente hipótese.

Ante o exposto, declaro a inconstitucionalidade da Lei 23.993, de 2021, do Estado de Minas Gerais e, por consequência, julgo procedente a presente ação direta.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto 04/03/2023 00:00