

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) em face da Lei nº 9.078 do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de novembro de 2020, a qual

“dispõe sobre a obrigação das instituições financeiras efetivarem a prova de vida mediante atestado médico que comprove a impossibilidade de locomoção do cliente cadastrado, obrigado a fazer a prova de vida para fins de cadastramento e/ou recebimento de benefícios”.

Eis o inteiro teor da legislação impugnada:

“Lei nº 9.078 do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de novembro de 2020

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a obrigação das instituições financeiras efetivarem a prova de vida mediante atestado médico que comprove a impossibilidade de locomoção do cliente cadastrado, obrigado a fazer a prova de vida para fins de cadastramento e/ou recebimento de benefícios.

Art. 2º Quando por qualquer motivo a instituição financeira necessitar fazer prova de vida de seu cliente para atualização de cadastros e/ou manutenção do recebimento de benefícios, a identificação do cliente será feita por funcionário da instituição, mediante comparecimento do cliente na agência da instituição financeira solicitante.

Art. 3º A instituição financeira disporá de meios suficientes para a realização de pesquisa externa, que garantam a identificação e o processo de prova de vida do cliente com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos que estiver impossibilitado de locomoção e, portanto, incapacitado ao comparecimento à agência da instituição financeira solicitante.

§ 1º A prova da incapacidade de locomoção de que trata este artigo será feita através da entrega de atestado médico à instituição financeira.

§ 2º Sendo comprovada a incapacidade de locomoção do cliente mediante atestado médico competente, a instituição financeira se obrigará a destinar um funcionário para

comparecimento no endereço onde o cliente efetivamente reside e/ou em outro local onde o cliente tiver indicado ou apontará solução alternativa que garanta o serviço, desde que localizado no território do Estado do Rio de Janeiro, e ainda onde a instituição financeira mantenha agência.

§ 3º A prova de vida poderá ser realizada pelo representante legal ou por procurador legalmente habilitado.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O requerente sustentou que a lei em questão violaria o art. 22, inciso XXIII (competência privativa da União para legislar sobre seguridade social); o art. 24, inciso XII e §§ 1º, 2º e 4º (competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, nos termos da Constituição); os arts. 1º e 18 (princípio federativo); os arts. 2º, 37, inciso XXI, 61, § 1º, inciso II, alínea **b**, e 84, incisos II e VI (disposições relacionadas à reserva da Administração); o art. 5º, inciso LIV (“princípio da proporcionalidade”); os arts. 1º, inciso IV, e 170, **caput** (princípio da livre iniciativa); e os arts. 5º, inciso XXXVI, e 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (garantia do ato jurídico perfeito e do “equilíbrio econômico-financeiro da relação mantida entre o administrado e o Poder Público”).

A discussão da presente ação direta de inconstitucionalidade consiste, portanto, na averiguação da constitucionalidade de legislação editada por estado-membro que institui às instituições financeiras, em determinados casos, a responsabilidade pela realização da prova de vida de pessoas beneficiárias no âmbito da seguridade social.

Passo, de início, ao exame de questão preliminar.

1. Da legitimidade ativa *ad causam* da confederação sindical requerente.

Constato, desde logo, a plena legitimidade ativa da requerente para deflagrar o controle de constitucionalidade abstrato nesta Suprema Corte, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal.

Com efeito, quanto à legitimidade ativa **ad causam** das confederações sindicais, a jurisprudência desta Corte exige que tais entidades cumpram, analogamente, os requisitos do art. 535 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), notadamente a exigência de serem compostas, no mínimo, por 3

(três) federações e de serem sediadas na capital da República. Há, ainda, a necessidade do duplo registro: o registro civil das Pessoas Jurídicas (personalidade civil) e o registro sindical no Ministério do Trabalho (personalidade sindical), **v.g.** ADI nº 505/DF (Rel. Min. **Moreira Alves**, Tribunal Pleno, DJ de 2/8/91); ADI nº 4.224/DF-AgR, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 8/9/11); ADPF nº 288/DF-MC (Rel. Min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, DJe de 25/10/13); e ADI nº 4.380/AM (Rel. Min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, DJe de 27/3/17).

In casu, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) logrou cumprir todas as exigências, porquanto (i) demonstrou congregar quatro federações; (ii) possuir sede em Brasília, Distrito Federal; além de ter juntado aos autos seu (iii) estatuto social, instrumento apto a comprovar sua personalidade civil de pessoa jurídica, e seu (iv) registro sindical emitido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), documento que comprova sua personalidade sindical.

Entendo, ainda, estar presente o requisito da pertinência temática.

No presente caso, como se depreende do respectivo estatuto social, trata-se de

“entidade sindical de grau superior que, no sistema confederativo de representação sindical instituído pela Constituição Federal, congrega as federações que agrupam as entidades de classe representativas das instituições financeiras e assemelhadas, empresas seguradoras e empresas de capitalização e previdência, que operem em todo o território nacional” (art. 1º do Estatuto Social da CONSIF).

Ainda, conforme o art. 3º, inciso VI, do Estatuto é objetivo da CONSIF

“a conquista e o prestígio dos valores relacionados à confiança no Sistema Financeiro Nacional”. O art. 4º, inc. V, por sua vez, estabelece que é prerrogativa da confederação ‘propor qualquer tipo de ação que vise defender e resguardar os direitos e interesses das categorias econômicas representadas, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e outras, na forma da lei’”.

Há correlação, dessa forma, entre os objetivos institucionais da confederação sindical requerente, no que toca especialmente à confiança

no Sistema Financeiro Nacional, e o teor da legislação do Estado do Rio de Janeiro impugnada, que versa acerca de eventuais obrigações das instituições financeiras na realização da “prova de vida”.

Ponto, ainda, que a legitimidade da requerente já foi reconhecida anteriormente por esta Corte em diversas outras oportunidades. Por pertinente, destaco os seguintes julgados: ADI nº 6.475/MA (Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 27/5/21); ADI nº 6.451/DF (Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 17/2/21); ADI nº 4.673/DF (Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 29/6/20); ADI nº 3.207/PE (Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/18); ADI nº 2.905/MG (Rel. Min. **Eros Grau**, red. do ac. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/18); e ADPF nº 77/DF (**de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 5/5/20).

Constato, pois, a **legitimidade ativa *ad causam*** da **Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF)** para ajuizar a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Passo, assim, ao exame de mérito.

2. Do mérito. Inconstitucionalidade formal da legislação impugnada.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre seguridade social, conforme o art. 22, inciso XXIII, do texto constitucional. Ademais, o poder constituinte originário elencou capítulo específico à matéria, qual seja, o Capítulo II (da Seguridade Social) do Título VIII (da Ordem Social) da Constituição.

Nesse microssistema normativo constitucional, o art. 194, **caput**, estabelece que **a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social**. O parágrafo único de tal dispositivo, por sua vez, estabelece que ao poder público compete, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos objetivos elencados nos incisos. Transcrevo, por oportuno, o inteiro teor do referido artigo:

“Art. 194. **A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.**”

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (grifos nossos).

No âmbito da previdência social, determina a Carta que sua organização deve se dar sob a forma de Regime Geral de Previdência Social, conforme o **caput** do art. 201 da Constituição.

Nesse contexto, a União editou as Leis nº 8.212 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõem sobre a organização da seguridade social e, assim, o fazendo, disciplinam o Regime Geral de Previdência Social.

Na espécie, interessa o quanto disposto no art. 69, § 8º, da Lei nº 8.212/91:

“Art. 69. O INSS manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais.

(...)

§ 8º Aquele que receber benefício realizará anualmente, no mês de aniversário do titular do benefício, a comprovação de vida, preferencialmente por meio de atendimento eletrônico com uso de biometria, ou outro meio definido pelo INSS que assegure a identificação inequívoca do beneficiário, implementado pelas instituições financeiras pagadoras dos benefícios, observadas as seguintes disposições:

I - a prova de vida e a renovação de senha serão efetuadas pelo beneficiário, preferencialmente no mesmo ato, mediante identificação por funcionário da instituição financeira responsável pelo pagamento, quando não realizadas por atendimento eletrônico com uso de biometria;

II - a prova de vida poderá ser realizada por representante legal ou por procurador do beneficiário, legalmente cadastrado no INSS;

III - (revogado);

IV - os órgãos competentes deverão dispor de meios alternativos que garantam a realização da prova de vida do beneficiário com idade igual ou superior a 80 (oitenta) anos ou com dificuldade de locomoção, inclusive por meio de atendimento domiciliar quando necessário;

IV-A - as instituições financeiras deverão, obrigatoriamente, envidar esforços a fim de facilitar e auxiliar o beneficiário com idade igual ou superior a 80 (oitenta) anos ou com dificuldade de locomoção, de forma a evitar ao máximo o seu deslocamento até a agência bancária e, caso isso ocorra, dar-lhe preferência máxima de atendimento, para diminuir o tempo de permanência do idoso no recinto e evitar sua exposição a aglomeração;

IV-B - a instituição financeira, quando a prova de vida for nela realizada, deverá enviar as informações ao INSS, bem como divulgar aos beneficiários, de forma ampla, todos os meios existentes para efetuar o procedimento, especialmente os remotos, a fim de evitar o deslocamento dos beneficiários; e

V - o INSS poderá bloquear o pagamento do benefício encaminhado às instituições financeiras até que o beneficiário realize a prova de vida, permitida a liberação do pagamento automaticamente pela instituição financeira” (grifos nossos).

A União, portanto, no regular exercício de sua competência constitucional para legislar privativamente sobre seguridade social editou o regramento legal instituindo o Regime Geral de Previdência Social e, no âmbito desse específico regime, disciplinou a revisão da concessão e da manutenção de benefícios, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais. Normatizou, inclusive, a disciplina atinente à comprovação de vida das pessoas titulares de benefícios.

Atribuiu, assim, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a responsabilidade para tal revisão periódica. O INSS, por sua vez,

conforme determinação legal, edita regularmente atos normativos infralegais acerca do tema. Atualmente, a Portaria nº 1.408, de 2 de fevereiro de 2022, com as alterações realizadas pela Portaria nº 1.552, de 24 de janeiro de 2023, disciplinam os procedimentos referentes à comprovação de vida anual das pessoas beneficiárias do INSS.

Nesse contexto, observo que o art. 69, § 8º, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, ao estabelecer que “os órgãos competentes deverão dispor de meios alternativos que garantam a realização da prova de vida do beneficiário com idade igual ou superior a 80 (oitenta) anos ou com dificuldade de locomoção”, por certo não se refere às instituições financeiras incumbidas do pagamento dos benefícios previdenciários, **mas aos órgãos responsáveis pela concessão e suspensão desses benefícios.**

Portanto, é evidente que os estados-membros não reúnem competência para disciplinar a realização da prova de vida de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social residentes em seus territórios, **haja vista que a competência para legislar sobre esse regime, no âmbito da seguridade social, é privativa da União.**

Não obstante, é certo que o parágrafo único do art. 22 da Constituição estabelece a possibilidade de lei complementar autorizar os estados a legislar sobre matérias específicas relacionadas às elencadas no artigo em questão. No entanto, essa delegação legislativa não ocorreu na espécie.

De sua parte, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro sustenta expressamente que a legislação hostilizada pretende tutelar a relação do cidadão no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.
Vide:

“Justamente a partir das normas gerais ditadas pela lei federal 8212/1991 é que coube ao Estado do Rio de Janeiro editar a Lei 9078/2020, dentro da sua competência constitucionalmente lhe atribuída para tutelar pelo efetivo acesso do cidadão ao seu direito previdenciário, direito social este expressamente assegurado e, pois, de natureza fundamental - art. 6º (São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição).

(...)

Pelo contrário, a norma estadual apenas veio a dar concretude e viabilizar as obrigações impostas pela legislação federal que regula a concessão do direito fundamental de gozar os benefícios previdenciários, conforme consta do respectivo Projeto de Lei (nº 1426/2019):

‘O objetivo da proposta é ampliar a perspectiva de proteção e facilitação do idoso ao acesso aos seus direitos mais básicos. Neste sentido, é de reconhecimento público e notório a dificuldade imposta aos idosos, especialmente aqueles que impossibilitados de locomoção, para que estes comprovem anualmente que estão vivos e devem continuar a receber seus benefícios, muitas vezes pagos pelo INSS através das instituições financeiras, além de outras obrigações impostas para comparecimento às mesmas instituições.

(...)

4. Outrossim, cumpre não olvidar que ao Estado cabe, inclusive, legislar concorrentemente sobre previdência social (art. 24, inciso XII). Todavia, a Lei estadual nº 9078/2020 NÃO LEGISLA SOBRE DIREITO PREVIDENCIÁRIO, mas apenas cuida de possibilitar e viabilizar ao máximo o acesso do beneficiário ao seu benefício” (grifo nosso).

No presente caso, fica evidente que o Estado do Rio de Janeiro incurso em matéria de competência legislativa privativa da União – seguridade social, mais especificamente regime geral de previdência social, nos termos do art. 22, inciso XXIII, da Constituição Federal –, **estando eivada de inconstitucionalidade formal, portanto, a legislação impugnada do referido ente federativo.**

Segundo a jurisprudência desta Corte, consideram-se violadoras da competência privativa da União para legislar sobre seguridade social, a título exemplificativo, leis estaduais que autorizam a concessão de benefícios assistenciais previdenciários em desacordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação federal de regência. **Vide**, a propósito, a ementa da ADI nº 6.559/GO (Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/21):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 11.280/1990, 11.642/1991 E 18.306/2013, DO ESTADO DE GOIÁS, QUE DISPÕEM SOBRE PENSÃO ESPECIAL.

USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE SEGURIDADE SOCIAL. ART. 22, XXIII, DA CF. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO SUFICIENTE DE CRITÉRIOS AUTORIZADORES. USO DE CLÁUSULAS DE CONTEÚDO VAGO E IMPRECISO. DISCRICIONARIEDADE EXCESSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - As Leis estaduais, ao autorizarem a concessão de benefícios assistenciais em desacordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação federal de regência, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, XXIII, da Constituição Federal, para legislar sobre seguridade social. Precedente. II - A pensão especial disciplinada pela legislação estadual não se coaduna com nenhuma das hipóteses indicadas no julgamento da ADI 4.976/DF, de minha relatoria, seja porque não concede o benefício a uma categoria profissional específica, seja porque não foi instituída para atender demandas sociais ou individuais de projeção social geradas por fatos extraordinários de repercussão nacional. III - A legislação estadual não especificou suficientemente os critérios autorizadores que dão ensejo ao benefício especial, abrindo margem para concessões arbitrárias e desvinculadas dos objetivos constantes do precitado art. 22 da Lei 8.742/1993. IV - Não é possível, no âmbito de um regime republicano, a instituição de uma verdadeira regalia a indistintas pessoas a juízo exclusivo do Governador do Estado, tomando por base cláusulas de conteúdo vago e impreciso, tais como 'prestado relevantes serviços' e 'caráter eminentemente humanitário', constantes do art. 1º, II e III da Lei estadual 11.280/1990. V - Considerando a segurança jurídica e o excepcional interesse social envolvidos na questão, entendo ser cabível a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade, a fim de que esta decisão tenha eficácia após um mês da publicação do acórdão do presente julgamento. VI - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás" (ADI nº 6.559/GO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/21 - grifos nossos).

Noutro giro, não se desconhece que a Constituição Federal também

estabeleceu a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social (art. 24, inciso XII, da CRFB/88). Nesse sentido, é certo que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se ao estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º, da CRFB/88), cabendo aos estados e ao Distrito Federal suplementar o regramento editado pela União (art. 24, § 2º, da CRFB/88). Confira-se:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - **previdência social**, proteção e defesa da saúde;

(...)

§ 1º - **No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º- Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (grifo nosso).

No entanto, observo que, nos limites da competência concorrente, cabe aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre previdência social dos seus respectivos servidores (e especificamente para os servidores titulares de cargo efetivo), sempre em observância às normas gerais editadas pela União. Nesse sentido, confira-se:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. REGIME PREVIDENCIÁRIO PARA AGENTES PÚBLICOS NÃO TITULARES DE CARGO EFETIVO POR LEI ESTADUAL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 39/2002, ART. 98-A, INCLUÍDO PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2019. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

PROCEDÊNCIA.

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. 2. Matéria atinente à regime de previdência social, instituindo regime próprio para determinado grupo de agentes públicos do Estado do Pará após a Emenda Constitucional 20/1998. 3. **É competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito legislar sobre previdência social, nos termos do art. 24, XII, CF. Aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar sobre previdência social dos seus respectivos servidores, no âmbito de suas respectivas competências e especificamente para os servidores titulares de cargo efetivo, sempre em observância às normas gerais editadas pela União.** 4. O regime próprio de previdência social aplica-se aos servidores titulares de cargos efetivos (art. 40, caput, CF). Aos agentes públicos não titulares de cargos efetivos, por sua vez, aplica-se o regime geral de previdência social (art. 40, §13, CF). Sistemática constitucional estabelecida desde a Emenda Constitucional 20/1998. 5. Pretensão de modulação dos efeitos da decisão. A legislação impugnada abrange períodos aquisitivos posteriores à EC nº 20/1998 e com o fundamento legal encontrado em uma normatização editada quase vinte anos após o referido marco constitucional. Inaplicável. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 7.198, Tribunal Pleno Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, julgamento em 3/11/22, DJe de 22/11/22).

No entanto, no caso dos autos, a legislação estadual disciplinou aspecto atinente não à previdência do regime próprio de seus servidores, matéria de competência estadual. Na verdade, e conforme aponta a Assembleia Legislativa, a legislação impugnada inegavelmente disciplinou aspecto do Regime Geral de Previdência Social, cuja competência para legislar, como já demonstrado, é privativa da União.

Portanto, fica evidente que não é o caso de exercício da competência estadual para disciplinar o regime próprio de previdência dos servidores estaduais.

Por fim, entendo que a legislação impugnada não disciplina matéria referente ao direito do consumidor, como alegado pelo requerente, uma vez que não regula a relação entre instituições financeiras e seus clientes, e sim a relação entre o beneficiário do Regime Geral de Previdência Social

e o INSS, responsável pelo pagamento do benefício.

3. Dispositivo

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo **procedente** o pedido, declarando a **inconstitucionalidade** da Lei nº 9.078 do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de novembro de 2020.

Proponho, ademais, a fixação da seguinte tese de julgamento: “**É formalmente inconstitucional legislação editada por estado-membro que atribua a instituições financeiras a responsabilidade pela realização de prova de vida de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, por violação do art. 22, inciso XXIII, da Constituição da República**”.

É como voto.