

29/11/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.132 GOIÁS

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG
ADV.(A/S)	: GUSTAVO BINENBOJM
ADV.(A/S)	: ANDRE RODRIGUES CYRINO
ADV.(A/S)	: ALICE BERNARDO VORONOFF DE MEDEIROS
ADV.(A/S)	: RAFAEL LORENZO FERNANDEZ KOATZ
ADV.(A/S)	: FRANCISCO JOSE DEFANTI FONSECA
ADV.(A/S)	: ADRIANO RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: BERNARDO SERPA PINTO MARTINS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 20.415/2019 DO ESTADO DE GOIÁS. ATO NORMATIVO DISCIPLINADOR, NO ÂMBITO DO ENTE FEDERADO, DE ASPECTOS DAS RELAÇÕES CONTRATUAIS ENTRE SEGURADORAS E SEGURADOS. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO CIVIL E SEGUROS (ART. 22, I E VII, CF). LEI CRIADORA DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃO INTEGRANTE DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. RESERVA DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 61, §1º, II, E, 84, VI, A, CF. PROCEDÊNCIA.

1. A jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais que disponham sobre relações contratuais securitárias, por consubstanciarem tema de direito civil e seguros, afetos à competência legislativa privativa da União Federal (art. 22, I e VII, CF). Precedentes.

2. As regras inerentes ao processo legislativo, nos termos da

ADI 6132 / GO

jurisprudência desta Casa, são de reprodução obrigatória pelos demais entes da Federação.

3. Aplica-se, em âmbito estadual, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que consagra reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo das matérias nele constantes.

4. A criação de atribuições, por meio de lei oriunda de projeto de iniciativa parlamentar, a órgão vinculado à estrutura do Poder Executivo revela-se colidente com a reserva de iniciativa do Governador do Estado (arts. 61, § 1º, II, *e*, 84, VI, *a*, CF). Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade **conhecida**. Pedido julgado **procedente**.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer da presente ação direta e, no mérito, julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei nº 20.415/2019 do Estado de Goiás, tratando-se dos arts. 10 e 11, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei nº 20.540/2019, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 19 a 26 de novembro de 2021, na conformidade da ata do julgamento. Falou, pela requerente, o Dr. André Rodrigues Cyrino. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 26 de novembro de 2021.

Ministra Rosa Weber
Relatora

29/11/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.132 GOIÁS

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG
ADV.(A/S)	: GUSTAVO BINENBOJM
ADV.(A/S)	: ANDRE RODRIGUES CYRINO
ADV.(A/S)	: ALICE BERNARDO VORONOFF DE MEDEIROS
ADV.(A/S)	: RAFAEL LORENZO FERNANDEZ KOATZ
ADV.(A/S)	: FRANCISCO JOSE DEFANTI FONSECA
ADV.(A/S)	: ADRIANO RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: BERNARDO SERPA PINTO MARTINS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNSEG, contra os arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 20.415/2019, do Estado de Goiás, que disciplina, no âmbito do ente federado, aspectos das relações entre seguradoras e segurados.

2. Eis o inteiro teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 1º É vedado às empresas seguradoras, para o caso de veículos sinistrados, impor aos consumidores beneficiários os estabelecimentos reparadores ou prestadores de serviços de reparação, credenciados e/ou referenciados, como condição para o processamento da reparação do dano. Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei consideram-se consumidores beneficiários, diretos e indiretos, todos os segurados e/ou

ADI 6132 / GO

terceiros envolvidos em sinistro, cujos danos sofridos devam ser cobertos pelo seguro propriamente dito.

Art. 2º Quando da realização de atendimentos em razão da ocorrência de sinistros, as centrais de atendimento das seguradoras deverão informar aos consumidores beneficiários sobre o seu direito de livre escolha do estabelecimento reparador e/ou prestador do serviço de reparação, sem que isso implique, em qualquer hipótese, negativa para a eventual indenização e/ou negativa para a realização dos consertos demandados.

§ 1º Dos contratos de seguro, para o caso de sinistro, necessariamente, e com letras destacadas, constará uma cláusula informando ao segurado do seu direito de livre escolha do estabelecimento reparador e/ou prestador do serviço de reparação.

§ 2º Depois de o consumidor beneficiário processar a escolha do estabelecimento reparador e/ou prestador do serviço de reparação e depois de informar a decisão a quem de direito, à seguradora ficam vedadas as seguintes condutas:

I - impor diferenciação de prazos para vistoria preliminar e para a liberação e/ou expedição da autorização para a realização dos reparos demandados;

II - condicionar a liberação dos reparos e/ou conserto ao fornecimento de peças, pela própria seguradora ou por estabelecimento por ela credenciado e/ou referenciado;

III - remover o veículo sinistrado para qualquer estabelecimento reparador e/ou prestador do serviço de reparação sem a expressa autorização do consumidor beneficiário;

IV - impor ao consumidor beneficiário a responsabilidade de arcar com o ônus relativo à eventual diferença de custo da reparação ou a responsabilidade de oferecer garantia para a cobertura dos serviços de reparação prestados;

V - oferecer qualquer espécie de vantagem ao consumidor beneficiário com o propósito de induzi-lo a aceitar a realização dos consertos demandados por estabelecimento reparador e/ou

ADI 6132 / GO

prestador do serviço de reparação credenciado e/ou referenciado;

VI - exigir, do consumidor beneficiário, a assinatura de termo de responsabilidade para realização de vistoria de sinistro e liberação de reparos;

VII - estabelecer diferenciação quanto à forma de faturamento e de pagamento entre os estabelecimentos reparadores e/ou prestadores do serviço de reparação credenciados e não credenciados;

VIII - condicionar o pagamento e a realização de vistoria dos serviços de reparação de sinistros à entrega do veículo ao consumidor beneficiário;

IX - fixar tempo máximo para o estabelecimento reparador e/ou prestador do serviço de reparação, realizar os reparos demandados com o intuito de favorecer os estabelecimentos credenciados e/ou referenciados;

X - deixar de dar ciência ao consumidor beneficiário do inteiro teor do orçamento dos reparos demandados; e

XI - comissionar ou gratificar pessoas físicas e/ou jurídicas que atuam no ramo de investigação de sinistros com o fim de autorizar, condicionar e/ou negar o pagamento do seguro devido.

§ 3º Constatada a prática de qualquer das condutas vedadas por este artigo, a seguradora estará sujeita ao pagamento de multa equivalente ao valor de 500 (quinhentas) UFIRs, por ocorrência, aplicada em dobro em caso de reincidência.

§ 4º A pena de multa de que trata o parágrafo anterior será aplicada na forma da Lei federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, após regular processo administrativo em que seja garantido o contraditório e ampla defesa.

Art. 3º As seguradoras e os estabelecimentos reparadores e/ou prestadores do serviço de reparação que utilizarem peças não originais ou usadas, sem a expressa autorização dos consumidores beneficiários, terão a inscrição estadual cassada

ADI 6132 / GO

por até 3 (três) anos, sem prejuízo das demais sanções previstas na legislação aplicáveis aos contratos de seguro.

§ 1º A autorização a que se refere o caput deverá ser solicitada por escrito, de forma clara e objetiva, aos consumidores beneficiários antes do início dos reparos demandados.

§ 2º A cassação da inscrição estadual se dará após regular processo administrativo, no qual seja garantido o contraditório e a ampla defesa.

(...)

Art. 5º As pessoas físicas e/ou jurídicas, obrigadas à inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS, em razão dos atos que praticarem no processo de reparação de veículos sinistrados, além de outras previstas em lei, poderão incorrer nas seguintes sanções administrativas:

I - pagamento de multa equivalente a 300 (trezentas) UFIRs e apreensão da mercadoria, sempre e quando realizarem o desmonte e/ou venda de autopeças usadas ou reconcondicionadas, sem a autorização da autoridade competente;

II - pagamento de multa equivalente a 1.000 (mil) UFIRs, apreensão da mercadoria, interdição do estabelecimento e cassação da inscrição estadual, quando reincidirem na realização de desmonte ou venda de autopeças usadas ou reconcondicionadas, sem autorização da autoridade competente;

III - pagamento de multa equivalente a 300 (trezentas) UFIRs e apreensão da mercadoria por manterem em estoque partes de veículos, autopeças e acessórios automotivos usados e/ou reconcondicionados, sem gravação do número do chassi de origem;

IV - pagamento de multa equivalente a 1.000 (mil) UFIRs, apreensão da mercadoria, interdição do estabelecimento e cassação da inscrição estadual, quando reincidirem na manutenção em estoque de partes de veículos, autopeças e acessórios automotivos usados e/ou reconcondicionados, sem gravação do número do chassi de origem;

V - pagamento de multa equivalente a 1.000 (mil) UFIRs,

ADI 6132 / GO

apreensão da mercadoria, interdição do estabelecimento e cassação da inscrição estadual, por comercializarem partes de veículos, autopeças e acessórios automotivos usados e/ou reconicionados, sem gravação do número do chassi de origem;

VI - pagamento de multa equivalente a 400 (quatrocentas) UFIRs por deixar de manter no estabelecimento, à disposição da autoridade competente, livro de registro de entrada e saída de veículos sinistrados;

VII - pagamento de multa equivalente a 800 (oitocentas) UFIRs e interdição do estabelecimento pelo prazo de 6 (seis) meses quando reincidirem no fato de deixar de manter no estabelecimento, à disposição da autoridade competente, livro de registro de entrada e saída de veículos sinistrados;

VIII - pagamento de multa equivalente a 400 (quatrocentas) UFIRs por deixar de enviar relatório mensal dos veículos sinistrados que deram entrada e que saíram do estabelecimento ou enviar o referido relatório com prazo superior a 30 (trinta) dias, contados do encerramento de mês; e

IX - pagamento de multa equivalente a 800 (oitocentas) UFIRs e interdição do estabelecimento pelo prazo de 6 (seis) meses quando reincidirem no não envio de relatórios mensais dos veículos sinistrados que deram entrada e que saíram do estabelecimento.

Parágrafo único. Na hipótese de resistência do proprietário, do administrador ou de empregados dos estabelecimentos reparadores ou dos prestadores de serviços de reparação para que a autoridade competente exerça suas prerrogativas de fiscalização e/ou de aplicação de sanções administrativas proceder-se-á à requisição de auxílio de força policial militar.

Art. 6º As seguradoras deverão emitir e entregar aos consumidores beneficiários um Certificado de Garantia dos serviços prestados e da relação de peças substituídas, indicando os respectivos valores, nos termos da lei.

Art. 7º Nos locais de atendimento das seguradoras, corretoras de seguros, reguladoras de sinistros,

ADI 6132 / GO

estabelecimentos reparadores e/ou prestadores do serviço de reparação e/ ou quaisquer outros de acesso ao consumidor beneficiário serão afixadas placas indicativas informando dos seus direitos em relação ao conserto dos veículos sinistrados.

§ 1º As placas deverão estar em local de fácil visibilidade, sendo de tamanho não inferior a 30 (trinta) centímetros de largura e 50 (cinquenta) centímetros de comprimento, observando-se a proporcionalidade das letras em sua área útil.

§ 2º O descumprimento ao previsto no caput ensejará o pagamento de multa no valor 100 (cem) UFIRs, e cobrada em dobro em caso de reincidência.

Art. 8º As seguradoras não poderão se negar a contratar seguro para veículos salvados que tenham sido considerados aptos para circulação pelas inspeções realizadas pelos órgãos ou entidades estaduais de trânsito.

Parágrafo único. O descumprimento do previsto no caput sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor de 500 (quinhentas) UFIRs, cobrada em dobro em caso de reincidência.

(...)

Art. 10. As companhias seguradoras, que operam no Estado de Goiás, ficam obrigadas a:

I - comunicar, mensalmente, a ocorrência de todos os acidentes automobilísticos que redundarem em indenização, total ou parcial, e/ou reparação de veículos sinistrados em consequência dos contratos de seguro que mantém com consumidores segurados;

II - realizar seu cadastramento junto ao Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/GO, no período compreendido entre 3 (três) e 6 (seis) meses, contados da publicação desta Lei; e

III - encaminhar, até o trigésimo dia do mês subsequente, relatório dos veículos segurados no período e relatório dos veículos segurados que sofreram algum sinistro, com as seguintes informações básicas:

a) dados dos veículos segurados, incluídos o número da placa, Registro Nacional de Veículos Automotores -

ADI 6132 / GO

RENAVAM, o número do chassi, a marca, o ano de fabricação e do modelo;

b) número do contrato de seguro e a data do pagamento da indenização ou a data da autorização para a realização do conserto do veículo segurado;

c) nome completo, a profissão, o endereço e o registro civil do proprietário do veículo; e

d) fotografias frontal, traseira e das laterais do veículo segurado e/ou do veículo sinistrado, conforme o tipo de relatório.

§ 1º A companhia seguradora que deixar de cumprir o disposto neste artigo ficará sujeita a:

I - pagamento de multa diária equivalente ao valor de 50 (cinquenta) UFIRs por dia de atraso em relação ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias concedidos para fazer o respectivo cadastramento, junto ao DETRAN/GO;

II - pagamento de multa diária equivalente ao valor de 30 (trinta) UFIRs por dia de atraso em relação ao prazo fixado para o encaminhamento dos relatórios mensais de veículos que passaram a ser segurados e dos veículos segurados sinistrados no período; e III - pagamento de multa equivalente ao valor de 100 (cem) UFIRs por informação básica que deixar de incluir em relatório que esteja obrigada a encaminhar mensalmente.

§ 2º Ao DETRAN/GO, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da publicação desta Lei, caberá especificar os documentos necessários à realização do cadastramento a que estão obrigadas as seguradoras, nos termos deste artigo.

Art. 11. Sempre que uma companhia seguradora pretender comercializar um veículo sinistrado, depois de indenizado o consumidor beneficiário, poderá fazê-lo mediante autorização que será concedida pelo DETRAN/GO desde que o requerimento venha instruído com:

I - a classificação do dano ou a indicação da baixa definitiva do veículo;

II - o nome e o endereço completos, o número do Cadastro Nacional da Pessoa Física - CPF ou o Cadastro Nacional da

ADI 6132 / GO

Pessoa Jurídica - CNPJ do proprietário do veículo sinistrado;

III - os dados do bem a ser comercializado, tais como o número da placa, do Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAL, do chassi, e a indicação da marca, do ano de fabricação e do modelo do veículo;

IV - as fotografias frontal, traseira e das laterais do veículo sinistrado que se pretende comercializar; e

V - o comprovante de entrega da documentação, da placa do veículo e das partes do chassi que contém o registro VIN, quando necessário.

Parágrafo único. A destinação do veículo sinistrado para desmonte e comercialização das peças deverá ser precedida da competente autorização e da baixa do registro do veículo, junto ao DETRAN/GO, sob pena de pagamento de multa administrativa equivalente ao valor de 1.000 (mil) UFIRs e a cassação da inscrição estadual, independente das demais sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

Art. 12. Trimestralmente, o DETRAN/GO fará publicar, no Diário Oficial do Estado de Goiás e no sítio oficial que o órgão mantém na rede mundial de computadores, a relação de cada um dos veículos sinistrados, seus respectivos dados, com destinação para os que sofreram desmonte e/ou comercialização das peças e partes. ”

3. Sustenta-se a inconstitucionalidade formal e material do diploma normativo estadual atacado, à alegação de afronta aos arts. 1º, *caput* e IV, 5º, *caput* e LIV, 21, VIII, 22, I, VII e XI, 37, *caput*, 48, XIII, 61, § 1º, II, 84, VI, e 170, *caput* e IV, da Constituição da República, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial, seguros e trânsito e transporte, vício de iniciativa, violação dos princípios constitucionais que asseguram a isonomia, a segurança jurídica, a livre iniciativa e a livre concorrência, bem como por não sobreviverem aos testes de razoabilidade e de proporcionalidade.

4. No mérito, postula-se a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 20.415/2019 do Estado de

ADI 6132 / GO

Goiás.

5. Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, em suas informações oficiais, manifesta-se pela improcedência do pedido. O Governador daquela unidade federativa, embora regulamente intimado, deixou transcorrer o prazo *in albis*.

6. O Advogado-Geral da União pronuncia-se, em preliminar, pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, consoante a seguinte ementa:

“Constitucional. Dispositivos da Lei nº 20.415/2019 do Estado de Goiás, que fixa sanções às seguradoras que praticarem condutas lesivas aos segurados ou a terceiros. Preliminar. Ausência parcial de pertinência temática. Mérito. Normas estaduais, de origem parlamentar, que criam obrigações contratuais relativas a seguros de veículos, disciplinam o registro, o desmonte e a comercialização de veículos sinistrados, bem como instituem atribuições para o órgão de trânsito do Estado-membro. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, seguros, trânsito e transporte (artigo 22, incisos I, VII e XI, da Constituição Federal). Desrespeito à iniciativa privativa do Chefe do Executivo acerca das leis relacionadas à estrutura ou às atribuições dos órgãos e entidades que compõem esse Poder (artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”; e 84, inciso VI, alínea “a”, da Lei Maior). Manifestação pelo não conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido.”

7. A Procuradora-Geral da República também opina pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 20.415/2019 DO ESTADO DE GOIÁS. SANÇÕES A SEGURADORAS QUE PRATIQUEM CONDUTAS LESIVAS AOS SEGURADOS. RELAÇÕES CONTRATUAIS DE SEGUROS, REPAROS E

ADI 6132 / GO

COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS SINISTRADOS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES PARA O DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTS. 22, I, VII E XI; 21, VIII; E 48, XIII, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGUROS, TRÂNSITO E TRANSPORTE. ARTS. 61, § 1º, II; E 84, VI, “A”, DA LEI MAIOR. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE VERSEM SOBRE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES PERTENCENTES AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Configura afronta aos arts. 22, I, VII e XI, e 48, XIII, da Constituição Federal, por invasão de competência legislativa privativa da União, a edição de lei estadual que, a pretexto de disciplinar relações consumeristas, verse sobre contratos, direito civil, seguros, trânsito e transporte.

2. Caracteriza violação dos arts. 61, § 1º, II; E 84, VI, “a”, da CF, por adentrar a competência privativa do Governador do Estado, iniciativa parlamentar para edição de lei que estabeleça atribuições a órgãos ou entidades do Poder Executivo Estadual.

Parecer pelo conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 20.415/2019 do Estado de Goiás (no caso dos arts. 11 e 12, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei 20.540/2019), por violação dos arts. 22, I, VII e XI; 48, XIII; 61, § 1º, II; e 84, VI, todos da Constituição Federal.”

8. A parte autora, por meio da Petição/STF 4.438/2020, requer o aditamento à petição inicial para incluir pedido de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 10 e 11 da Lei 20.415/2019, na redação dada pela Lei 20.540/2019. Eis o teor dos dispositivos após a alteração legislativa acima referida:

“Art. 10. As companhias seguradoras, que operam no

ADI 6132 / GO

Estado de Goiás, ficam obrigadas a:

(...)

III - encaminhar, até o trigésimo dia do mês subsequente, relatório dos veículos segurados no período e relatório dos veículos segurados que sofreram algum sinistro, com as seguintes informações básicas:

(...)

e) descrição das avarias sofridas pelo veículo sinistrado, em caso de sinistro de média ou grande monta, e o valor pago pela indenização e/ou reparação do veículo. (Alínea acrescentada pela Lei nº 20540, de 22/08/2019)."

Art. 11. Sempre que uma companhia seguradora pretender comercializar um veículo sinistrado, depois de indenizado o consumidor beneficiário, poderá fazê-lo mediante autorização que será concedida pelo DETRAN/GO desde que o requerimento venha instruído com:

(...)

§ 1º A destinação do veículo sinistrado para desmonte e comercialização das peças deverá ser precedida da competente autorização e da baixa do registro do veículo, junto ao DETRAN/GO, sob pena de pagamento de multa administrativa equivalente ao valor de 1.000 (mil) UFIRs e a cassação da inscrição estadual, independente das demais sanções administrativas, civis e penais aplicáveis. (Antigo parágrafo único renumerado pela Lei Nº 20540 22/08/2019).

§ 2º Deverá constar, no certificado de registro e licenciamento dos veículos comercializados na forma deste artigo, a seguinte informação: "Veículo recuperado/seguradora", quando se tratar de veículo vendido por seguradora em leilão, somente nos casos em que apresente sinistro de média ou grande monta. (Parágrafo acrescentado pela Lei Nº 20540 de 22/08/2019).

§ 3º Em se tratando de veículos recuperados, provenientes de roubo, furto, financiamento, enchente e sinistro de pequena monta, é vedada qualquer anotação no campo das observações

ADI 6132 / GO

no Certificado de Registro de Veículo - CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV. (Parágrafo acrescentado pela Lei Nº 20540 de 22/08/2019).”

É o relatório.

29/11/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.132 GOIÁS**VOTO**

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNSEG, visando à declaração da inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 20.415/2019, do Estado de Goiás, que disciplina, no âmbito do ente federado, aspectos das relações entre seguradoras e segurados.

Legitimidade ativa

2. O Advogado-Geral da União suscita a ilegitimidade da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG para instaurar o processo de controle jurisdicional de perfil abstrato de constitucionalidade, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, ao argumento inexistência de pertinência temática.

Sem razão, contudo.

Trata-se de entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo – confederação –, representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas dos Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização. Nesse sentido, já decidiu este Supremo Tribunal Federal (ADI 5.485/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16.6.2020, DJe 06.7.2020; ADI 6.441/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 17.5.2021, DJe 06.7.2021, *v.g.*)

Presente, ainda, diversamente do alegado, o vínculo de pertinência temática entre o objeto da ação direta e a finalidade institucional da autora, pois as normas impugnadas criam obrigações às seguradoras, a

ADI 6132 / GO

evidenciar a conexão das normas com os representados nesta demanda pela CNSEG.

Reconheço, pois, legitimidade *ad causam* à Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG, forte nos arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999.

Aditamento à petição inicial

3. Depois do ajuizamento da presente ação, o Estado de Goiás promoveu alterações, por meio da Lei 20.540, de 22 de agosto de 2019, nos arts. 10 e 11 da Lei 20.415, de 05 de fevereiro de 2019.

A parte autora, após a manifestação do Advogado-Geral da União, requereu o aditamento à inicial, para incluir, dentre os pedidos, a nova redação dada aos dispositivos supra mencionados.

As alterações realizadas na Lei 20.415/2019 – objeto originário da presente ação direta – não foram substanciais. Possuem, a rigor, conteúdo similar e não acarretam a alteração da causa de pedir, de modo que reputo legítimo referido aditamento.

Cito, nesse sentido, precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 146 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA. EMENDAS CONSTITUCIONAIS. ADITAMENTO POSSIBILIDADE. POLÍCIA CIVIL. AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA. ART. 144, § 6, DA CRFB. OFENSA. ATRIBUIÇÕES E CARREIRA POLICIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 61, §1º, II. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. As alterações supervenientes ao texto normativo inicialmente impugnado não o alteraram substancialmente e guardam com ele conexão, de modo que demandariam, de qualquer maneira, a impugnação de toda a cadeia repristinatória. Houve, ademais, aditamento expresso do

ADI 6132 / GO

requerente e oportunidade para que as partes se manifestassem.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal pacificou-se no sentido de que, não havendo previsão de autonomia administrativa e financeira da polícia civil no art. 144, § 6º da CRFB, é indevida a sua previsão no âmbito estadual, assim como já se consolidou de que padecem de inconstitucionalidade formal normas de iniciativa parlamentar, inclusive emendas constitucionais, que veiculam matérias cuja iniciativa seja restrita ao chefe do Poder Executivo Estadual.

3. Materialmente, há inconstitucionalidade na equiparação dos subsídios dos delegados ao percentual de 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

4. Pedido julgado procedente, a fim de declarar a inconstitucionalidade das alterações promovidas no art. 146, caput, e parágrafos, da Constituição do Estado de Rondônia, pelas Emendas Constitucionais nº 97/2015, 118/2016, 129/2018 e 132/2018.”

(ADI 5.573/RO, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 216.2021, DJe 30.6.2021)

Viável, nessa linha, na espécie, o aditamento à inicial (Petição/STF 4.438/2020) formulado pela Confederação autora, ainda que em momento posterior às manifestações e informações juntadas no processo. Conheço, pois, do pedido formulado, enquanto diz com dispositivos normativos de conteúdo análogo aos impugnados na inicial, com causa de pedir convergente, a afastar qualquer prejuízo ao contraditório e ao devido processo constitucional.

4. Atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União Federal para dispor sobre direito civil e seguros

ADI 6132 / GO

5. Ressalto, desde logo, que o art. 22, I, da Constituição da República, atribui competência privativa à União Federal para legislar sobre direito civil. É por essa razão que esta Suprema Corte tem declarado a inconstitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais que dispõem a respeito de relações contratuais, notadamente quando altera as obrigações anteriormente pactuadas (**ADI 6.038/AL**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 24.8.2020, DJe 27.11.2020; **ADI 6.441/RJ**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 17.5.2021, DJe 06.7.2021; **ADI 6.445/PA**, Red. p/ acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 31.5.2021, DJe 17.8.2021; **ADI 6.448/RJ**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 08.9.2021, DJe 14.10.2021; **ADI 6.452/ES**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 14.6.2021, DJe 28.6.2021, *v.g.*):

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I).

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 uma

ADI 6132 / GO

maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF).

4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal.”

(ADI 4.228/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 01.8.2018, DJe 13.8.2018)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.851/2012 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TEMPO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO DE USUÁRIOS DE PLANOS DE SAÚDE. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, COMERCIAL E POLÍTICA DE SEGUROS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. A orientação majoritária do Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração das obrigações contratuais celebradas entre usuários e operadoras de plano de saúde não são abarcadas pela competência suplementar estadual para dispor sobre proteção à saúde e ao consumidor. Precedentes.

2. É competência privativa da União legislar sobre

ADI 6132 / GO

direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual.

3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.”

(ADI 4.818/ES, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 14.02.2020, DJe 06.3.2020)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão temporária da cobrança de créditos consignados. Inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF. Inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

2. Há vício de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF, que estabelecem competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito. Os Estados-membros não estão autorizados a editar normas acerca de relações contratuais, nem a respeito da regulação da consignação de crédito por servidores públicos. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada das políticas de crédito.

3. Há vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que a lei estadual promove intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas.

4. Pedido julgado procedente. Fixação da seguinte tese de julgamento: *“É inconstitucional lei estadual que determina a suspensão temporária da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos estaduais”.*”

(ADI 6.484/RN, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno,

ADI 6132 / GO

j. 05.10.2020, DJe 19.10.2020)

6. Ademais, a jurisprudência desta Casa, com fundamento no art. 22, VII, da Constituição Federal, orienta-se no sentido de também competir, privativamente, à União legislar sobre seguro. Nesse sentido, cito precedentes (**ADI 179/RS**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 19.02.2014, DJe 28.3.2014; **ADI 3.207/PE**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 12.4.2018, DJe 25.4.2018; **ADI 3.281/MG**, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 24.02.2021, DJe 19.3.2021; **ADI 3.402/SP**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 07.10.2015, DJe 11.12.2015; **ADI 4.701/PE**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 13.8.2014, DJe 25.8.2014, *v.g.*).

Presente a norma expressa da Carta Política, a jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido da inconstitucionalidade de normas que disponham sobre contratos e políticas securitárias. Confira-se:

“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

ADI 6132 / GO**PROCEDENTE O PEDIDO.**

1. A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014.

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.

3. Compete privativamente à União legislar sobre questões ligadas ao trânsito e sua segurança, como as relativas ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados (artigo 22, XI, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 874, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; e ADI 3.444, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 3/2/2006.

4. A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, *e*; e 84, VI, *a*, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar

ADI 6132 / GO

Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006.

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/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 21.3.2019, DJe 04.4.2019)

7. Com efeito o parecer ministerial muito bem destaca que:

“No caso em tela, os arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei estadual 20.415/2019 disciplinam questões relacionadas a seguros. Os arts. 1º e 2º proíbem as empresas seguradoras de determinar em que estabelecimentos devam ser realizados os serviços de reparação dos veículos sinistrados, obrigando-as, ainda, a informar aos consumidores beneficiários sobre o seu direito de escolha da empresa prestadora do serviço de reparação.

O art. 8º da lei estadual prescreve que *“as seguradoras não poderão se negar a contratar seguro para veículos salvados que tenham sido considerados aptos para circulação pelas inspeções realizadas pelos órgãos ou entidades estaduais de trânsito”*.

ADI 6132 / GO

Os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei goiana 20.415/2019 impõem obrigações e preveem sanções às seguradoras e aos prestadores de serviços, entre elas, cassação de sua inscrição estadual (art. 3º), pagamento de multas (art. 5º), obrigação de emitir certificado de garantia (art. 6º) e obrigação de afixar placas indicativas dos direitos dos consumidores (art. 7º).

Ao assim proceder, os dispositivos mencionados, a pretexto de disciplinarem eventual relação de natureza consumerista, acabam por ingressar na natureza do contrato de seguro, invadindo a esfera privativa da União para legislar sobre o tema, em contrariedade ao art. 22, VII, da Carta da República.

Além de intervirem nas relações contratuais de seguros, as normas questionadas também interferem nos vínculos obrigacionais criados entre empresas e seus contratantes, matéria afeta ao Direito Civil, o que resulta em afronta ao art. 22, I, da CF.”

8. Portanto, na linha da jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal, os dispositivos legais impugnados na presente ação direta (arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º e 8º) padecem de vício de inconstitucionalidade formal por invadirem a esfera de competência normativa privativa da União Federal.

Inconstitucionalidade formal. Violação da reserva de iniciativa do Governador do Estado

9. Emana, da jurisprudência da Corte, uma visão do sistema federativo brasileiro segundo a qual o poder constituinte estadual jamais é originário. É, desde o seu nascedouro, na promulgação da Constituição da República, sempre derivado, sempre decorrente, sempre secundário. Por se tratar, a rigor, de um poder constituído, o assim chamado Poder Constituinte estadual é cercado por limites mais rígidos do que o Poder Constituinte federal. A própria regra de simetria é um exemplo disso. Enquanto o Poder Constituinte originário não está vinculado a nada além

ADI 6132 / GO

da soberania popular, o Poder Constituinte estadual sempre esteve submetido aos delineamentos da Constituição Federal. Essa compreensão, formada jurisprudencialmente, encontra respaldo na doutrina de Manuel Gonçalves Ferreira Filho¹:

“Mas nos Estados Federais aparece uma outra modalidade de Poder Constituinte, que é também um Poder Constituinte instituído. É exatamente aquele poder que recebe da Constituição a tarefa de estabelecer a organização fundamental das entidades componentes do Estado Federal, numa palavra, a Constituição do Estado-membro.

A segunda modalidade do Poder Constituinte instituído é, pois, aquela que **tem por tarefa não modificar a obra do Poder Constituinte originário, mas completar a obra do Poder Constituinte originário, estabelecendo a Constituição dos Estados** componentes do Estado Federal, aquelas coletividades dotadas de autonomia que são os Estados Federados. Isto é típico da federação por segregação, da federação que se produz a partir de um Estado Unitário.

Um exemplo bem claro do que se disse está exatamente no Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Este decreto, estabelecendo a República e a Federação, foi uma típica manifestação do Poder Constituinte originário. E ele próprio, já no art. 3º, prevê que cada Estado brasileiro estabeleceria oportunamente a sua Constituição. No art. 2º é estabelecido que:

‘As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.’

E o art. 3º diz:

‘Cada um desses Estados, no exercício de sua

1 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 129-130.

ADI 6132 / GO

legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.’

Isso, por sua vez, é reiterado na Constituição de 1891, no art. 63:

‘Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União.’

O que ocorre, portanto, num caso como este, é o Poder Constituinte originário, o Poder que estabelece a Constituição, do todo, convocar Poderes Constituintes que vão estabelecer a organização das unidades que integram esse todo. **O Poder Constituinte que estabelece a Constituição brasileira ao mesmo tempo convoca o Poder Constituinte nos Estados para que estes estabeleçam a organização dos Estados, respeitados, é lógico, os princípios constitucionais da União, os princípios básicos que devem manter a unidade nacional.** Assim, importa sublinhar, o Poder Constituinte institui, em rega, um Poder, que é o Poder Constituinte de revisão. Mas **nos Estados Federais institui um segundo Poder Constituinte, que é o Poder Constituinte instituído, mas destinado à organização das unidades componentes do Estado Federal.”**

10. Nessa linha, a jurisprudência firmada por esta Corte acha-se consolidada quanto ao reconhecimento de que as normas instituidoras de reserva de iniciativa são de reprodução obrigatória na Constituição dos Estados, por traduzirem expressão do princípio da separação dos poderes, impondo-se sua observação compulsória pelos demais entes da Federação:

“1. Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma

ADI 6132 / GO

carreira ao de outra, a exemplo do "aproveitamento" e "acesso" de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1º e 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90).

2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas."

(ADI 637/MA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 25.8.2004, DJ 01.10.2004)

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO INICIADO PELA GOVERNADORA DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES. REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA. CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL.

1. Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida.

2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, conseqüentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela

ADI 6132 / GO

Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo.

3. Medida cautelar deferida.”

(ADI 5.087-MC/RN, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 27.8.2014, DJe 13.11.2014)

Tendo presente o caráter estruturante das normas regentes do processo constitucional de formação das leis, esta Suprema Corte firmou orientação jurisprudencial no sentido de reconhecer caracterizada a **usurpação da prerrogativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo** prevista no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal quando as matérias constantes desse rol forem disciplinadas por meio de leis estaduais de iniciativa parlamentar (ordinárias ou complementares).

11. Nesse sentido, compete ao Governador do Estado iniciar o processo legislativo de lei que visem estabelecer atribuições e obrigações a órgãos componentes da estrutura administrativa do Poder Executivo estadual. Nessa linha (**ADI 2.341/SC**, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 05.10.2020, DJe 19.10.2020; **ADI 2.721/ES**, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 06.8.2003, DJ 05.12.2003; **ADI 4.211/SP**, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 03.3.2016, DJe 22.3.2016; **ADI 5.352/SP**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 25.10.2018, DJe 03.12.2018, *v.g.*):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 3º, 4º, 5º e 6º DA LEI 11.222/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

Os dispositivos impugnados são inconstitucionais, seja porque violaram a reserva de iniciativa do governador do estado em matérias afeitas à estrutura do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição federal), seja porque dispõem sobre matéria que caberia ao governador do estado regular por decreto (art. 84, VI, da Constituição). Precedentes.

ADI 6132 / GO

Violação, em última análise, do princípio da separação de poderes (art. 2º da Constituição).

Pedido julgado procedente.”

(ADI 2.707/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 15.02.2006, DJ 12.5.2006)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.

1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º).

2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.

3. Ação Direta julgada procedente.”

(ADI 4.288/SP, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 29.6.2020, DJe 13.8.2020)

12. No caso em análise, a Lei 20.415/2019 do Estado de Goiás é, conforme os documentos colacionados aos autos, oriunda de projeto de lei proposto por Deputado Estadual, sendo certo que, inequivocamente, as disposições dela constantes, notadamente nos arts. 10, 11 e 12, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei 20.540/2019,

ADI 6132 / GO

ensejaram a atribuição de competência ao DETRAN/GO, órgão ligado à estrutura do Poder Executivo estadual, tudo a evidenciar a manifesta inconstitucionalidade do diploma normativo em causa, por violação da reserva de iniciativa (arts. 61, § 1º, II, *e*, 84, VI, *a*, CF).

Conclusão

13. Forte na jurisprudência consolidada desta Suprema Corte no tema, **conheço** da presente ação direta e, no mérito, julgo **procedente** o pedido, para declarar a **inconstitucionalidade** dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 20.415/2019 do Estado de Goiás, tratando-se dos arts. 10 e 11, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei 20.540/2019.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.132

PROCED. : GOIÁS

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG

ADV.(A/S) : GUSTAVO BINENBOJM (58607/DF, 083152/RJ)

ADV.(A/S) : ANDRE RODRIGUES CYRINO (58605/DF, 123111/RJ)

ADV.(A/S) : ALICE BERNARDO VORONOFF DE MEDEIROS (58608/DF, 139858/RJ)

ADV.(A/S) : RAFAEL LORENZO FERNANDEZ KOATZ (46142/DF, 122128/RJ, 424218/SP)

ADV.(A/S) : FRANCISCO JOSE DEFANTI FONSECA (180658/RJ)

ADV.(A/S) : ADRIANO RIBEIRO DE OLIVEIRA (201205/RJ)

ADV.(A/S) : BERNARDO SERPA PINTO MARTINS (209569/RJ)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da presente ação direta e, no mérito, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 20.415/2019 do Estado de Goiás, tratando-se dos arts. 10 e 11, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei 20.540/2019, nos termos do voto da Relatora. Falou, pela requerente, o Dr. André Rodrigues Cyrino. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 19.11.2021 a 26.11.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário