



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.753/GO**

**RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES**

**REQUERENTE:** CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNSEG

**ADVOGADOS:** THIAGO MAGALHÃES PIRES E OUTROS

**INTERESSADA:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

**INTERESSADO:** GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

**PARECER AJCONST/PGR Nº 226857/2021**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. LEI 20.894/2020 DO ESTADO DE GOIÁS. ASSOCIAÇÕES DE SOCORRO MÚTUO. ATO NORMATIVO QUE, A PRETEXTO DE DIFERENCIAR OS INSTITUTOS DA ASSOCIAÇÃO DE AUTOGESTÃO E DO SEGURO EMPRESARIAL, AMPARA O FUNCIONAMENTO DE PRESTADORAS DE SERVIÇO IRREGULAR DE SEGURO PRIVADO, SEM A DEVIDA SUBMISSÃO ÀS REGRAS DO REGIME JURÍDICO SECURITÁRIO PREVISTOS NO DECRETO-LEI 73/1966. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS DA UNIÃO (ART. 22, I E VII, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (CF, art. 22, I e VII) lei estadual que, a pretexto de diferenciar os institutos da associação civil e do seguro empresarial, ampara a prestação de serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

irregulares de seguro privado, afastando sua submissão às normas jurídicas do regime jurídico securitário, previstas em legislação federal.

– Parecer pelo conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e pela procedência do pedido, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade formal da Lei 20.894/2020 do Estado de Goiás.

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

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 a Lei 20.894/2020 do Estado de Goiás, que versa sobre “*normas protetivas aos consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás*”.

Eis o teor do diploma estadual hostilizado:

*Art. 1º Define como **fornecedor** a Associação de Socorro Mútuo destinada a organizar e intermediar o rateio/divisão das despesas certas e ocorridas entre os seus associados.*

*Parágrafo único. Conceitua-se como **consumidor** os associados que participam do grupo de rateio e **utilizam de serviços prestados por tais associações**.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 2º A associação é **obrigada** a conceder informações sobre as regras do rateio de despesas realizadas, guiados pelos princípios da publicidade, da transparência, ética e informações adequadas.*

*Art. 3º Deve expor de forma expressa em sua ficha de filiação, site e regulamento a informação de que é **uma associação civil** que realiza rateio de despesas já ocorridas entre os seus membros e que **não se confunde com o seguro empresarial**.*

*Parágrafo único. Além das informações de que **não é seguro empresarial**, deve conter também de forma clara que **não existe apólice ou contrato de seguro**, mas que as **normas são da própria associação**.*

*Art. 4º A norma criada pela associação, referente ao rateio de despesas, deve ser exposta ao associado por meio de documento escrito, o qual deverá conter em linguagem clara os direitos dos associados quanto **às despesas que a associação irá amparar e as que serão excluídas do rateio**, forma de procedimentos de amparo, filiação e desfiliação, prazos, **obrigações pecuniárias** e outras regras que impliquem limitações de direitos dos associados.*

*Art. 5º As normas referidas no artigo anterior devem ser redigidas em linguagem de fácil entendimento, com letra não inferior ao tamanho 10 (dez), sublinhadas e em negrito.*

*Art. 6º Fica estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a associação de socorro mútuo se adeque ao disposto na presente Lei.*

*Art. 7º A inobservância desta Lei importa em multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) à associação infratora.*

*Parágrafo único. Em caso de reincidência, a multa prevista no caput será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).*

*Art. 8º A fiscalização das exigências estabelecidas na presente Lei caberá ao Procon-Goiás.*

*Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Grifos nossos.)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sustenta a autora que a norma vergastada, a pretexto de dispor sobre regras protetivas aos consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás, busca validar a comercialização ilegal de seguros por associações que, embora revestidas por tal *nomen juris*, vêm atuando no campo do regime jurídico securitário.

Aduz, assim, afronta às competências da União para fiscalizar as operações de seguros e previdência privada (art. 21, VIII, da CF<sup>1</sup>), bem como para legislar, privativamente, sobre direito civil, política de seguros e sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular (art. 22, I, VII e XIX, da CF<sup>2</sup>).

Assevera que, *“apesar do nome ‘associações de socorro mútuo’, a própria lei estadual deixa claro que tais entidades não são associações reais, nos termos previstos pela legislação civil. Bem ao revés, trata-se de entidades criadas para desenvolver uma atividade econômica (o que é vedado às associações) e oferecer ao público em geral (e não a um pequeno grupo de pessoas que se conhecem) seguros de maneira irregular, i.e., sem autorização das autoridades federais de seguros e sem submissão às normas do setor”* (peça 1, p. 5).

- 
- 1 *“Art. 21. Compete à União: (...) VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada (...).”*
  - 2 *“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, seguros e transferência de valores; (...) XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; (...).”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Afirma, também, que o ato normativo impugnado viola os princípios da livre concorrência, da isonomia e da proteção do consumidor, previstos nos arts. 5º, *caput* e XXXII<sup>3</sup>, e 170, IV e V<sup>4</sup>, ambos da Constituição Federal.

Registra a autora que, “ao ‘regulamentar’ a oferta de produtos por ‘associações’ que concorrem com as seguradoras, mas estão dispensados de todas as restrições impostas a estas, o Estado de Goiás cria um favorecimento injustificado às primeiras – afinal, estas passam a competir em um mercado sem se submeter às regras aplicáveis aos demais concorrentes” (peça 1, p. 28).

Pleiteia a concessão de medida cautelar, a fim de suspender a eficácia da Lei goiana 20.894/2020. Ao final, requer a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da norma estadual combatida.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 12).

Ao prestar as informações, pronunciou-se o Governador do Estado de Goiás, preliminarmente, pela existência de vício na representação processual;

- 
- 3 “**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) **XXXII** – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (...).”
- 4 “**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: (...) **IV** – livre concorrência; **V** – defesa do consumidor; (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pela ilegitimidade ativa da requerente; pela ausência de pertinência temática entre as finalidades institucionais da autora e o conteúdo material do ato normativo questionado; pela falta de homogeneidade dos membros integrantes da entidade; pela ocorrência de ofensa reflexa ao Diploma Maior do país; e pela inépcia da petição inicial.

No mérito, defendeu a constitucionalidade formal e material da Lei 20.894/2020 do Estado de Goiás. Destacou que o aludido diploma não cuida de tema securitário ou contratual, mas de relação consumerista, fundada na competência concorrente do art. 24, § 3º, da Constituição Federal<sup>5</sup>, não havendo falar em usurpação de competência privativa da União.

Ressaltou, ainda, que *“a lei estadual não pretende regulamentar serviço que a lei federal e a jurisprudência reconhecem como irregular ou proibido, mas proteger as pessoas interessadas em contratar um seguro legítimo, deixando clara a diferença entre os serviços prestados pelas seguradoras em relação aos ofertados pelas Associações de Socorro Mútuo”* (peça 18, p. 26).

A Assembleia Legislativa do Estado de Goiás não prestou as informações solicitadas (peça 20).

---

5 *“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, a fim de que seja reconhecida a inconstitucionalidade da Lei estadual 20.894/2020 (peça 25). Para tanto, argumentou estar “*evidenciado que a lei questionada lidou com temas pertinentes ao direito civil e comercial e à política de seguros, que integram o rol de competências legislativas privativas da União*” (peça 25, p. 11).

Eis, em síntese, o relatório.

O objeto central da ação direta é voltado a saber se o diploma estadual atacado, ao dispor sobre as Associações de Socorro Mútuo, as regulamenta como se seguradoras fossem, sem que sejam submetidas às regras atinentes ao regime jurídico securitário, a exemplo da fiscalização, pela União, das operações de seguro, com suposta usurpação das competências privativas do ente central da Federação para legislar sobre direito civil e políticas de seguro.

Nota-se, assim, a necessidade de se verificar se o ato normativo impugnado promove ou não, em sua redação, a confusão dos institutos jurídicos da *associação* e do negócio jurídico formalizado no *contrato de seguro*, bem como se confere a prestadoras de serviço irregular de seguro privado o manto de associação de autogestão.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O questionamento ganha importante relevo para a matéria sob análise, pois, no cenário infraconstitucional, inúmeras discussões judiciais estão sendo travadas, ora com decisões que afastam a caracterização das Associações de Socorro Mútuo como seguradoras – não se aplicando o conjunto normativo previsto no Decreto-Lei 73/1966<sup>6</sup> – e ora com julgamentos que as definem como entidades que exploram atividade do regime securitário, reconhecendo, desse modo, a sua ilegalidade.

Levando em consideração as exposições inicialmente formuladas, a ação direta de inconstitucionalidade há de ser julgada procedente.

A liberdade de associação é direito fundamental **individual de expressão coletiva**, que, ao lado do direito de reunião, está intimamente atrelada à liberdade de expressão e ao sistema democrático de governo.

Nas lições de José Afonso da Silva, **associação** é, nos dizeres de Pontes de Miranda, *“toda coligação voluntária de algumas ou de muitas pessoas físicas, por tempo longo, com o intuito de alcançar algum fim (lícito), sob direção unificante. Não está em causa a personalidade nem, sequer, certa capacidade indireta de direito [...], como a de receber benefícios (e.g., modus).”*<sup>7</sup>

6 “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.”

7 SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 269.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Extrai-se, do conceito acima, elementos essenciais para a caracterização da associação civil, como a necessidade de o agrupamento de indivíduos reunidos terem **objetivos comuns** – unificantes – e estarem coligados com **estabilidade**, não havendo falar na constituição do instituto quando a reunião de pessoas tiver natureza casual ou esporádica.

A Constituição Federal de 1988 disciplinou o conteúdo em preceitos esparsos, encontrando-se prevista a liberdade de associação nos incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI do art. 5º do texto magno<sup>8</sup>. Tais dispositivos asseguram aos cidadãos (i) a plena liberdade de se associar, desde que com **fins lícitos**, sendo vedada a de caráter paramilitar; (ii) o direito de não se associar ou permanecer associado; (iii) ausência de autorização do Estado para a criação de associações; (iv) óbice de intervenção estatal no funcionamento da associação; e (v) direito de ser representado pela entidade.

---

8 *“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; (...).”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sobre o assunto, ao julgar a **ADI 3.095/DF**, destacou o eminente Ministro Celso de Mello que:

*A primeira Constituição política do Brasil a dispor sobre a liberdade de associação foi, precisamente, a **Constituição republicana de 1891**, e, desde então, essa prerrogativa essencial tem sido contemplada nos sucessivos documentos constitucionais brasileiros, com ressalva de que, somente a partir da **Constituição de 1934**, a liberdade de associação ganhou contornos próprios, dissociando-se do direito fundamental de reunião, consoante se depreende do **art. 113, § 12** daquela Carta Política.*

*Com efeito, a liberdade de associação não se confunde com o direito de reunião, possuindo, em relação a este, plena autonomia jurídica (...).*

*(...)*

*Diria, até, que, sob a égide da vigente Carta Política, intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa. O regime constitucional anterior, considerados os mecanismos extraordinários de defesa do Estado, tornava lícito, ao Poder Público, na vigência das medidas de emergência, do estado de emergência e do estado de sítio, suspender, temporariamente, o exercício da liberdade de reunião e da liberdade de associação; hoje, porém, tal não mais se revela possível, pois, quer sob a égide do estado de defesa, quer sob a égide do estado de sítio, a liberdade de associação mantém-se íntegra e inatingível (CF/88, art. 136, § 1º, e art. 139).*

*Revela-se importante assinalar, neste ponto, que a liberdade de associação tem uma dimensão positiva, pois assegura a qualquer pessoa (física ou jurídica) o direito de associar-se e de formar*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*associações. Também possui uma dimensão negativa, pois garante, a qualquer pessoa, o direito de não se associar, nem de ser compelida a filiar-se ou desfiliar-se de determinada entidade.*

*Essa importante prerrogativa constitucional também possui função inibitória, projetando-se sobre o próprio Estado, na medida em que se veda, claramente, ao Poder Público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, até mesmo, de dissolvê-las, compulsoriamente, a não ser mediante regular processo judicial.<sup>9</sup> (Grifos constantes no original.)*

Noutro giro, na repartição de competências decorrente do modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, o constituinte originário elencou, no art. 22 da Constituição Federal, as matérias cuja atribuição para legislar é privativa da União. O comando estabelece extenso rol de temas relevantes e de interesse geral do país.

Dada a competência privativa do ente central da Federação para legislar sobre os assuntos ali expressos, não há de se admitir que estados, Distrito Federal ou municípios venham a disciplinar aqueles temas, salvo na hipótese da existência de lei complementar da União outorgando tal prerrogativa aos entes subnacionais, conforme preconiza o parágrafo único do art. 22 da Carta de 1988<sup>10</sup> – o que **não** ocorre no caso sob exame.

9 ADI 3.045/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Julgado em 10.8.2005, DJe de 31.5.2007.

10 “Art. 22. (...) Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os incisos I e VII do art. 22 da Lei Maior estabelecem a competência privativa da União para legislar sobre “*direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*” e sobre “*política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores*” (grifos nossos).

No exercício de sua atribuição constitucional, o ente central editou o Código Civil de 2002, prevendo, em seu art. 53, que as associações civis constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins **não econômicos**, não havendo entre os indivíduos que a compõem – associados – direitos e **obrigações recíprocos**.

Registre-se que a expressão “*para fins não econômicos*”, contida no aludido dispositivo legal, mostra-se imprópria, uma vez que tais entidades jurídicas podem exercer ou participar de atividades de tal natureza, sendo inadmissível, todavia, que tenham **finalidade lucrativa**.

Nesse sentido, afirmam Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho que:

*Note-se que, pelo fato de não perseguir escopo lucrativo, a associação não está impedida de gerar renda que sirva para a manutenção de suas atividades e pagamento do seu quadro funcional, bem como de expandir ou ser reduzida. Pelo contrário, o que se deve observar é que, em uma associação, os seus membros não pretendem partilhar lucros ou dividendos, como ocorre entre*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*sócios nas sociedades simples e empresárias. A receita gerada deve ser revertida em benefício da própria associação visando à melhoria de sua atividade. Por isso, o ato constitutivo da associação (estatuto) não deve impor, entre os próprios associados, direito e obrigações recíprocos, como aconteceria se se tratasse de um contrato social firmado entre sócios (art. 53, parágrafo único, do CC/2002).<sup>11</sup> (Grifos nossos.)*

Apesar de o direito civil tratar o tema das associações, explicitando forma de constituição, finalidades e vedações impostas para o exercício de suas atividades, o regramento legal não impede que ocorram, na vida social, inúmeros desvios e proveitos individuais sob o manto da mencionada pessoa jurídica de direito privado.

A confusão normativa hoje vista entre as Associações de Socorro Mútuo – também conhecidas como Associações de Proteção Veicular e Associações Patrimoniais – e os seguros empresariais decorre da atuação das primeiras em prestar serviços como seguradoras, mas sob o *nomen juris* de associações.

Não se deve generalizar que toda atuação das Associações de Socorro Mútuo são, necessariamente, seguros empresariais, desrespeitando, por conseguinte, as regras atinentes ao regime jurídico securitário. Isso porque a

---

11 GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. *Novo curso de direito civil: parte geral*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Constituição Federal conferiu máxima efetividade à liberdade associativa, autorizando a coexistência de ambos os institutos, que, inclusive, são distintos.

Historicamente, o seguro, em sua forma primitiva e mais rudimentar, originou-se da união de pessoas formando uma espécie de socorro mútuo, sob a forma de um fundo, com vistas a prevenirem-se dos riscos inerentes às suas atividades.<sup>12</sup> Hodiernamente, conforme dispõe o art. 757 do Código Civil, entende-se por seguro a relação jurídica na qual *“o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados”*.

Observa-se que, no contrato de seguro, as partes – segurador e segurado – **estabelecem obrigações recíprocas**, em um negócio jurídico bilateral, sinalagmático, oneroso e aleatório, sendo o seu principal elemento o **risco**, que se transfere para outra pessoa. A respeito do instituto jurídico debatido, esclarece Carlos Roberto Gonçalves que:

*Nele interêm o segurado e o segurador, sendo este, necessariamente, uma sociedade anônima, uma sociedade mútua ou uma cooperativa, com autorização governamental (CC, art. 757, parágrafo único), que assume o risco, mediante recebimento do prêmio, que é pago geralmente em prestações, obrigando-se a pagar ao primeiro a quantia estipulada como indenização para a hipótese de se*

12 GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. *Novo curso de direito civil: parte geral*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*concretizar o fato aleatório, denominado sinistro. O risco é o objeto do contrato e está sempre presente, mas o sinistro é eventual: pode, ou não, ocorrer. Se ino correr, o segurador recebe o prêmio sem efetuar nenhum reembolso e sem pagar indenização.*<sup>13</sup>

A presença da transferência do risco ao segurador, com o fim de tutelar interesse legítimo do segurado, só é viável juridicamente e economicamente em razão da base mutuária do contrato de seguro, ou seja, da concorrência de um número significativo de segurados, que, por meio de aportes financeiros, garantem a solvibilidade da operação.

Enfatize-se que somente pode figurar no polo de segurador a entidade **para tal fim legalmente autorizada**. Nesse sentido são assentes os arts. 24, 78 e 113 do Decreto-Lei 73/1966, os quais, em síntese, afirmam que apenas poderão operar em seguros privados as sociedades anônimas e cooperativas devidamente permitidas. Sendo assim, se as pessoas naturais ou jurídicas desempenharem atividades de seguro sem a devida aprovação, estarão elas sujeitas a penalidades, aplicadas pelo respectivo órgão fiscalizador.

Imperioso destacar, também, que o direito do consumidor cuidou de interferir na matéria ora analisada, considerando consumerista o vínculo

---

13 GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

jurídico estabelecido entre o segurador e o segurado, como fornecedor e consumidor, respectivamente.

Tendo em vista tal situação jurídica, assertiva a compreensão de que a disciplina de seguros não obsta a formação de **grupos restritos de ajuda mútua**, caracterizados pela **autogestão**. Nesse passo, prevê o Enunciado 185 da Terceira Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal, que *“a disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão”*.

Diversamente do seguro empresarial, as associações de autogestão assemelham-se aos extintos seguros mútuos, regulados pelo Código Civil de 1916 (arts. 1.466 e 1.470). As relações jurídicas associativas, ao contrário dos contratos de seguro, são **plurilaterais**, formando vínculos de **cooperação recíprocos** e não de **obrigações recíprocas**, haja vista que não são bilaterais e sinalagmáticas. Afasta-se das entidades de autogestão, portanto, a existência da figura de um **fornecedor de serviços**, sendo criadas, tão somente, para defender os interesses de seus associados sem qualquer exploração de lucro em sua atividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Acerca do conteúdo, aproveite-se as seguintes lições de Clóvis Beviláqua:

*Duas são as espécies principais de seguro – o **mútuo** e o de **prêmio fixo**. No **primeiro**, todos os membros da **associação**, acham-se em **posição de segurados e seguradores**, no **segundo**, há **uma sociedade constituída** para o fim de assegurar, e **aqueles** que pretendem **evitar os riscos** dos sinistros, a que podem estar sujeitos, chegam-se a pedindo que os assegure a um preço ajustado. O **mútuo** é, por sua **natureza**, matéria essencialmente **civil**, pois que sua função consiste em **amortecer**, pela **dispersão entre associados**, a violência de um golpe do **infortúnio**. A **associação não especula**, não trata com terceiros para o fim direto, a que deve a sua congregação, nem **mesmo produz lucros**; evita apenas a gravidade dos prejuízos. O seguro por prêmio fixo, ao contrário, é estabelecido com o **intuito de auferir lucros** para a associação, que oferece a **segurança**.<sup>14</sup> (Grifos nossos.)*

Estabelecidas as bases conceituais e as diferenças entre as associações de autogestão e o seguro empresarial, bem como a possibilidade constitucional-legal de coexistência entre os institutos, volta-se o olhar para a atuação daquelas como se seguradoras fossem, porém acobertadas pela capa normativa de associações.

O que se vê na prática, e vem sendo amplamente rechaçada pelos Tribunais pátrios, é a possibilidade de associações de autogestão fornecerem

---

14 BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das Obrigações*. 8. ed. Rio de Janeiro. Francisco Alves. 1954.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

serviços a grupo **irrestrito, indiscriminado e indistinto** de interessados, desnaturando o elemento básico para a constituição de tais entidades de direito privado.

Essa foi a conclusão a que chegou o Superior Tribunal de Justiça para acolher, no julgamento do **Recurso Especial 1.616.359/RJ**, o apelo nobre interposto pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP contra a operação de certa associação veicular, uma vez que os serviços por ela operados caracterizar-se-iam como produtos securitários.

Na ocasião, sustentou a Corte Superior que, *“pela própria descrição contida no aresto impugnado, verifica-se que a recorrida não pode se qualificar como ‘grupo restrito de ajuda mútua’, dadas as características de típico contrato de seguro, além de que o serviço intitulado de ‘proteção automotiva’ é aberto a um grupo indiscriminado e indistinto de interessados, o que resulta em violação do dispositivo do art. 757 do Código Civil/2002, bem como dos arts. 24, 78 e 113 do Decreto-Lei n. 73/1966”*<sup>15</sup>.

Percebe-se, dessa maneira, que autorizar o funcionamento de ditas associações de ajuda mútua, que oferecem serviços securitários, mas em desrespeito e inobservância das normas jurídicas inerentes ao setor, afronta a **plena liberdade de associação, que há de ser voltada para fins lícitos**, conforme

---

15 REsp 1.616.359/RJ, Rel. Min. OG Fernandes, Segunda Turma, Julgado em 21.6.2018, DJe de 27.6.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

previsto no art. 5º, XVII, da Constituição Federal, dado que as referidas entidades operam de forma contrária ao direito securitário, ao direito civil e de forma econômica.

Tais associações de autogestão acabam, assim, instituindo obrigações recíprocas e não cooperações de ajuda mútua entre seus associados, sem, contudo, serem submetidas a fiscalização e a penalidades pelos órgãos competentes.

Tanto é verdade que, como bem destacado pela Advocacia-Geral da União, *“há um grande número de projetos em tramitação no Legislativo Federal buscando alterar o artigo 53 do Código Civil brasileiro”* (peça 25, p. 9-10), com o intuito de regular o tema e garantir o funcionamento das associações como hoje atuam. Cite-se os PLs 5.523/2016 e 5.571/2016 (em tramitação na Câmara dos Deputados).

Ressalte-se, igualmente, o Projeto de Lei 3.139/2015, em igual tramitação na Câmara dos Deputados, que pretende alterar disposições legais constantes do Decreto-Lei 73/1966, tendo como *“justificativa a constatação de que associações, cooperativas, entre outros, vêm atuando como se sociedades seguradoras fossem, sem a devida autorização legal, infringindo, flagrantemente, as disposições contidas nos artigos 24, 78 e 113, do Decreto-Lei nº 73/66, instituindo,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*inclusive, de forma mascarada, clubes de benefícios e fundos mútuos e, portanto, colocando em circulação aos consumidores pacote de serviços sem a cobertura exata*<sup>16</sup>.  
(Grifos nossos.)

**A Lei 20.894/2020 do Estado de Goiás, ainda que sua intenção tenha sido esclarecer as diferenças entre as Associações de Socorro Mútuo e os seguros empresariais, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e políticas de seguro.**

Inicialmente, o diploma estadual impugnado enquadra as supramencionadas entidades na qualidade de fornecedoras, bem como na condição de consumidores os associados que participam do rateio e se utilizam dos **serviços prestados por tais associações** (art. 1º). Estabelece, ainda, obrigações para as associações e para os associados, sendo para estes últimos **obrigações pecuniárias** (arts. 2º e 4º).

Prevê que as normas das associações deverão conter, em linguagem clara, os direitos dos associados quanto às **despesas que a associação irá amparar e as que serão excluídas do rateio** (art. 4º), assemelhando-se aos riscos cobertos nos contratos de seguros. Não obstante, regulamenta que as associações de socorro mútuo deverão esclarecer que não se constituem

---

16 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1805742>. Acesso em: 14 maio 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

seguros empresariais, assim como a inexistência de apólice ou contrato de seguro (art. 3º).

A lei goiana promove confusão de conceitos, ora atribuindo às Associações de Socorro Mútuo da referida unidade federativa *status* semelhantes aos seguros empresariais, em que há a existência de um fornecimento de serviços e obrigações pecuniárias, ora afastando sua qualificação como seguro empresarial.

Lado outro, a Lei estadual 20.894/2020 dirige-se às associações de **modo geral**, amparando as entidades constitucional e legalmente constituídas, e, **também**, às prestadoras de serviço irregular de seguro privado que estão se valendo da roupagem de associações, sem observar o regime jurídico securitário. Permite o diploma impugnado que as entidades em descompasso com a legislação federal se **autodeclarem** como associações, camuflando, cada vez mais, a real natureza do serviço prestado e a quem é destinado.

O ato normativo hostilizado termina por regular, dessa maneira, a prestação de serviços irregulares de seguro privado sob a forma de Associações de Socorro Mútuo (autogestão), sem que essas entidades estejam devidamente autorizadas a funcionar, o que, claramente, demonstra que o Estado de Goiás



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

usurpou as competências da União para fiscalizar as operações de natureza securitária, bem como para legislar sobre o tema.

Demais disso, como aduzido pela Advocacia-Geral da União, *“ainda que o serviço de rateio de riscos entre associados não venha a ser enquadrado como produto securitário, é plausível a alegação de que a legislação impugnada afrontou a competência legislativa da União para dispor em matéria de direito civil, já que criou disciplina extravagante sobre associações civis com propósitos específicos, de natureza claramente econômica”* (peça 25, p. 10).

Entende o Supremo Tribunal Federal que, a despeito da competência legislativa concorrente a respeito de produção e consumo e de responsabilidade por dano ao consumidor, não estão autorizados os estados e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre direito civil. Compreende o STF, ainda, competir ao ente central da Federação a garantia da coordenação centralizada das políticas de seguros privados e de regulação das operações, assegurando a estabilidade do mercado.

A orientação no sentido da inconstitucionalidade formal da norma estadual atacada segue a linha de entendimento dessa Corte Constitucional, conforme se vê da ementa a seguir colacionada:





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

*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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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, Tribunal Pleno, Julgado em 21.3.2019, DJe de 3.4.2019) – Grifos nossos.*

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da ação direta e pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade formal da Lei 20.894/2020 do Estado de Goiás.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

JAF