

Opinião



38

CADERNOS DE SEGURO

Da competência privativa da União

Para legislar sobre seguros

ALESSANDRA CARNEIRO

*A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa.**

Passados 25 anos da promulgação da Magna Carta de 1988, que contém previsão expressa no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre seguros, ainda somos surpreendidos com a publicação de leis estaduais e municipais tratando dessa matéria. Provocada a Suprema Corte, através de Ação Direta de Inconstitucionalidade, que por sinal é ferramenta processual criada pela Constituição de 1988, o STF tem declarado tais leis inconstitucionais, expurgando-as do mundo jurídico. Também nos defrontamos com uma avalanche de projetos de lei originários de Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais que, equivocadamente, ou sob o pretexto de legislar sobre matéria de consumo, se imiscuem em terreno que não lhes é próprio para legislar, qual seja, sobre seguro.

Historicamente, pelo lapso de mais de um século, os textos constitucionais que regeram as relações dos cidadãos brasileiros e o Esta-

do não contiveram dispositivo específico sobre repartição de competências. Tanto a Constituição Imperial de 1824 como a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 não se debruçaram sobre a questão. Foi somente no Estado Novo que a Constituição Brasileira de 1934 atribuiu à União competência privativa para fiscalizar as operações de seguros, dentre outras operações. O comando constitucional que conferiu à União tal autoridade específica para legislar sobre o regime de seguros e sua fiscalização foi inaugurado na Constituição de 1937. Por sua vez, as Cartas de 1946 e 1967 reafirmam a competência da União para legislar sobre normas gerais de seguro.

A tentativa de caracterização mais clara do Estado brasileiro como uma Federação levou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a confiar expressamente à União competência privativa para legislar sobre seguros. Ela o faz com base no princípio da predominância do interesse, que passa a nortear a repartição de competências entre a União, os estados e os municípios, na busca do equilíbrio federativo. Assim, cabem à primeira matérias e assuntos de predominante interesse geral, nacional, aos segundos, matérias de interesse majoritariamente regional, e aos últimos, assuntos de característica local.

Nos defrontamos com uma avalanche de projetos de lei originários de Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais que, equivocadamente, ou sob o pretexto de legislar sobre matéria de consumo, se imiscuem em terreno que não lhes é próprio para legislar, qual seja, sobre seguro.

* (HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-Membro no direito constitucional brasileiro*. In: DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 479.)

A reserva à União das competências administrativa e legislativa sobre matérias e questões de predominante interesse geral está disciplinada nos arts. 21 e 22 da CF/1988.

A reserva à União das competências administrativa e legislativa sobre matérias e questões de predominante interesse geral está disciplinada nos arts. 21 e 22 da CF/1988. Aqui será tratada especificamente a competência legislativa desse ente federativo.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, no inciso VII do art. 22, que compete privativamente à União legislar sobre seguros.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

[...]

Essa competência é delegável, nos termos do parágrafo único do referido art. 22, abaixo transcrito.

Art. 22. (...)

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Logo, os estados somente poderão legislar em matéria de seguro se a própria União delegar a eles competência para tanto, mediante a edição de lei complementar. Não havendo tal delegação, caberá aos estados legislar apenas sobre o que não for de competência da União, nos termos do art. 25, § 1º, da CF/1988¹, com a ressalva do art. 24, § 4º, da Magna Carta².

Cumpra observar que há entendimento³ no sentido de que a União, mediante lei complementar, também pode autorizar o Distrito

Federal a legislar sobre questões específicas das matérias previstas no art. 22 da CF/1988, por força do disposto no § 1º do art. 32 da Constituição, que determina que “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

Segundo Alexandre de Moraes⁴, para que haja a delegação de competência de assuntos privativos da União aos estados, faz-se necessário o atendimento aos seguintes requisitos: (i) a delegação tem que ser objeto de lei complementar aprovada pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; (ii) a delegação deverá ser particularizada, por impossibilidade de se delegar toda a matéria constante de um único inciso do art. 22; e (iii) a União só poderá delegar por lei complementar um ponto específico de sua competência a todos os estados, em respeito ao princípio da igualdade de tratamento às entidades federadas.

¹ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§ 1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

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

³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 259.

⁴ DE MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2006. p. 279.

Além da competência privativa para legislar sobre seguro, também compete privativamente à União legislar sobre direito civil, nos termos do inciso I do art. 22 da CF/1988:

Art. 22. (...)

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

Ora, os arts. 757 a 802 do Capítulo XV do Código Civil destinam-se a tratar especificamente do contrato de seguro, que nada mais é do que matéria afeta ao direito civil e, portanto, de *competência* legislativa própria e privativa da União.

Legislar privativamente significa que a *competência* para legislar sobre as matérias elencadas no art. 22 da CF/1988 é natural e intrínseca ao governo central. Trata-se de autoridade para legislar para todo o País, inclusive para os estados.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.646-6, publicada no Diário da Justiça de 07/12/2006, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, declarou inconstitucional a Lei do Estado de Pernambuco nº 11.446, de 10 de julho de 1997. Tal lei dispunha sobre o cumprimento de normas obrigacionais no atendimento médico-hospitalar dos usuários por pessoas físicas ou jurídicas que praticassem a prestação de serviços onerosa, e determinava as providências pertinentes. O Supremo entendeu que a disposição por lei estadual sobre política de



seguros é evidente hipótese de vício formal, eis que tal disciplina invade a competência privativa da União para legislar sobre seguro, conforme ementa abaixo.

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. *Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médica-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças* (Lei nº 11.446/1997, do Estado de Pernambuco).

3. *Vício formal.*

4. *Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros* (CF, art. 22, I e VII).

5. Precedente: ADI nº 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002, Pleno, maioria.

6. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.* (grifamos)

No mesmo sentido, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 313060, publicado no Diário da Justiça de 24/02/2006, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie, a Suprema Corte entendeu que o município de São Paulo também não observou o disposto no citado artigo 22, VII, da Constituição Federal. Ao editar leis com a finalidade de determinar a obrigatoriedade de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis para as empresas que operam ou dispõem de área ou local destinado a estacionamento de mais de 50 (cinquenta) veículos, o município de São Paulo invadiu a competência privativa da União para legislar sobre seguros. Abaixo, a ementa do referido julgado:

Leis 10.927/91 e 11.362 do Município de São Paulo. Seguro obrigatório contra furto e roubo de automóveis. Shopping centers, lojas de departamento, supermercados e empresas com estacionamento para mais de cinquenta veículos. Inconstitucionalidade.

1. O Município de São Paulo, ao editar as Leis 10.927/91 e 11.362/93, que instituíram a obrigatoriedade, no âmbito daquele Município, de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis, para as empresas que operam área ou local destinados a estacionamentos, com número de vagas superior a cinquenta veículos, ou que deles disponham, *invadiu a competência para legislar sobre seguros, que é privativa da União, como dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal.*

2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. *O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios.*

3. Recurso provido. (grifamos)

Nos autos da ADI nº 1648, em que se discutiu a incidência de ICMS na alienação, pela seguradora, de salvados de sinistro, foi declarada a inconstitucionalidade da expressão "e as seguradoras", constante do inciso IV do art. 15 da Lei nº 6763, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 9758/1989, do estado de Minas Gerais, por violação dos arts. 22, VII, e 153, V,



da Constituição Federal. Destaca-se do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que:

Verifica-se, pois, que o legislador estadual usurpou a competência assegurada à União Federal para legislar acerca da política de seguros; e instituir impostos sobre operações de seguro, em flagrante afronta ao disposto nos arts. 22, inciso VII, e 153, inciso V, da Carta Federal.

A 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também já se pronunciou, em votação unânime, nos autos da Apelação nº 9214627-28.2007.8.26.0000, no sentido de confirmar a decisão recorrida, salientando que:

A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. Ademais, o legislador constituinte, em ma-

téria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios.

Desta forma, resta claro que, ao conferir competência privativa à União para legislar sobre seguros, como disposto no inciso VII do artigo 22 da CF/1988, o legislador constituinte excluiu a possibilidade da competência concorrente dos estados para legislar sobre tal matéria, tendo em vista que as hipóteses em que a competência dos estados, do Distrito Federal e da União é concorrente estão previstas no artigo 24 da Magna Carta.

Também sobre o tema, no âmbito do Poder Legislativo, a Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo aprovou o parecer pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 413, de 2011, que tinha por objeto assegurar ao consumidor o direito de livre



escolha da oficina em caso de cobertura securitária para os danos ocasionados a veículo segurado, o que resultou no arquivamento da proposição legislativa.

É importante destacar o seguinte trecho do parecer da referida Comissão:

Sob o prisma da constitucionalidade e legalidade, verificamos conter no artigo 22, inciso VII, da Constituição Federal a seguinte determinação, competência da União para legislar privativamente sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, matéria versada neste projeto de lei.

[...]

Neste passo, entendemos não ser possível prosseguir tratando a matéria apenas como da órbita do Código de Defesa do Consumidor, pois a visão do STF foi mais ampla e assim considerando que o Direito, como ciência que é, comporta nova interpretação.

[...]

Nesta hipótese, como se nota, a proposição ultrapassou os limites restritos da legislação concorrente.

Diante da exegese realizada, no plano da constitucionalidade formal vislumbro a existência de vício que macula a proposição.

Como dito, a proposição do ilustre Deputado versa sobre direito do consumidor, porém hostiliza a Constituição Federal no seu art. 22, que assegura a competência privativa da União, para legislar sobre seguros conforme manifestação jurisprudencial do STF, reafirmando a força e amplitude deste princípio constitucional”. (grifamos)

Cumprе salientar que o Decreto-Lei nº 73/1966 instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, constituído, entre outros, pela Superintendência de Seguros Privados – Susep (art. 8º, alínea “b”), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, responsável pelo controle e fiscalização do mercado de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro.

O art. 1º do referido decreto-lei estabelece que “todas as operações de seguros privados realizadas no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-lei”. Seu art. 2º estabelece que “o controle do Estado se exercerá pelos órgãos instituídos neste Decreto-lei, no interesse dos segurados e beneficiários dos contratos de seguro”.

Destaca-se que o art. 7º do Decreto-Lei nº 73/1966, em previsão muito anterior à promulga-

ção da Constituição de 1988, e ainda no regime autoritário, já veio determinar, em plena consonância com o texto constitucional atual, que “compete privativamente ao Governo Federal formular a política de seguros privados, legislar sobre suas normas gerais e fiscalizar as operações no mercado nacional”.

Por fim, vale ainda assinalar que, no mesmo sentido de reservar à União e somente a ela a competência para legislar sobre seguros, o art. 153, V, da Magna Carta lhe atribuiu competência exclusiva para instituir impostos sobre “operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários” – o denominado IOF.

Em que pesem as insistentes tentativas dos estados e municípios em legislar sobre matéria de seguro, há que se reconhecer que contestada sua constitucionalidade, o STF tem proferido decisões no sentido de banir tais leis do mundo jurídico, reafirmando, como guardião da Constituição que é, a competência privativa da União para legislar sobre seguro. ●

ALESSANDRA CARNEIRO

Gerente jurídica da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg), Membro da Associação Internacional de Direito de Seguros (AIDA-Seção Brasileira), graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e pós-graduada em Direito Lato Sensu pelo Instituto Superior do Ministério Público (ISMP). alessandra@cnseg.org.br