

08/09/2026

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.258
SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG
ADV.(A/S)	: LUIS INACIO LUCENA ADAMS
ADV.(A/S)	: MAURO PEDROSO GONCALVES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

EMENTA: DIREITO DO CONSUMIDOR. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEGITIMIDADE ATIVA. SUBSIDIARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. POLÍTICA DE SEGUROS. DIREITO CIVIL. LEI MUNICIPAL. PEDIDO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada contra a Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, que dispõe sobre normas para cumprimento do Decreto-Lei Federal nº 73/1966 e institui procedimentos para assegurar a proteção dos direitos dos consumidores no âmbito municipal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional a Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto, que trata de normas para cumprimento do Decreto-Lei Federal nº 73/1966 e institui procedimentos para assegurar a proteção dos direitos dos consumidores no âmbito municipal, diante da competência legislativa privativa da União.

ADPF 1258 / SP

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Compete privativamente à União legislar sobre direito civil e política de seguros, conforme o art. 22, incisos I e VII, da Constituição Federal.

4. A competência legislativa concorrente em matéria de produção e consumo não autoriza os municípios a disciplinarem relações contratuais securitárias.

5. A União editou o Decreto-Lei n. 73/1966, que estrutura o Sistema Nacional de Seguros Privados, e a SUSEP, no exercício de suas competências, regulamentou a matéria por meio das Circulares n. 639/2021 e n. 621/2021, disciplinando de maneira minuciosa a forma como devem ser realizados os reparos em veículos sinistrados, incluindo a possibilidade de aquisição direta de peças pelas seguradoras e a previsão de oficinas integrantes de rede referenciada.

6. A lei municipal impugnada invade a competência privativa da União ao vedar a aquisição de peças pela seguradora e ao estabelecer a livre escolha de prestador de serviços pelo consumidor, contrariando a regulamentação federal que permite a opção por rede referenciada.

IV. DISPOSITIVO

7. Pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto/SP, em sua integralidade.

ACÓRDÃO:

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto/SP, em sua integralidade, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes.

Publique-se.

Brasília, 8 de setembro de 2026.

ADPF 1258 / SP

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

08/09/2026**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.258
SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG
ADV.(A/S)	: LUIS INACIO LUCENA ADAMS
ADV.(A/S)	: MAURO PEDROSO GONCALVES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG, com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição e no art. 1º, I, da Lei n. 9.882/1999, tendo por objeto a Lei n. 14.796, de 27 de junho de 2025, do Município de São José do Rio Preto/SP.

Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º Em conformidade com o art. 73 do Decreto-Lei Federal nº 73 de 21 de novembro de 1966, que proíbe as sociedades seguradoras de explorar outros ramos de comércio ou indústria, fica estabelecido que as companhias seguradoras não poderão realizar a aquisição direta de peças de reposição para serviços de funilaria e pintura, devendo estas ser adquiridas exclusivamente pelas oficinas prestadoras de serviços, devidamente registradas no regime fiscal municipal, ou pelos próprios consumidores, caso assim optem, tendo a presente Lei

ADPF 1258 / SP

o objetivo de regular a forma do cumprimento da legislação em comento.

Parágrafo único. A presente Lei visa assegurar a correta aplicação do Decreto-Lei nº 73/1966, bem como o cumprimento das normas do Código de Defesa do Consumidor (CDC), garantindo que a escolha e a compra de peças de reposição sejam transparentes e realizadas com o consentimento dos consumidores, preservando seus direitos de escolha e segurança.

Art. 2º As oficinas de funilaria e pintura deverão informar de forma clara e visível aos consumidores sobre o seu direito de escolha no fornecimento de peças, oferecendo um "Termo de Autorização e Ciência de Uso de Peças de Reposição", nos termos do artigo 3º da presente lei, para que o consumidor autorize a utilização das peças escolhidas

Art. 3º As oficinas deverão afixar, em local de fácil visualização, cartazes informativos com os seguintes dizeres:

I. "É direito do consumidor escolher a oficina e as peças de reposição a serem utilizadas em seu veículo, assegurando-se que sejam originais ou de qualidade similar, conforme sua escolha."

II. "É direito do consumidor escolher livremente o prestador de serviços que considera mais adequado, independentemente de ser credenciada."

III. "Em cumprimento ao Decreto-Lei nº 73/1966, as seguradoras não devem adquirir diretamente peças de reposição. A compra deve ser realizada pela oficina de sua escolha ou pelo próprio consumidor."

IV. "Caso o consumidor enfrente dificuldades com a seguradora em relação à escolha de peças, deverá comunicar o Procon Municipal para que sejam tomadas as medidas cabíveis."

§ 1º Os mesmos dizeres deverão ser reduzidos a termo, com modelo de declaração de ciência dos consumidores, o qual deverá ser incluído na "Ordem de Serviço" prevista nos termos do artigo 40 do Código de Defesa do Consumidor.

§ 2º Caso o consumidor opte em permitir que terceiros adquiram as peças, o mesmo deverá firmar declaração nestes

ADPF 1258 / SP

termos, isentando a oficina prestadora dos serviços dessa responsabilidade legal.

Art. 4º O descumprimento desta Lei sujeitará o infrator a sanções administrativas, incluindo multas e outras penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, a serem aplicadas pela fiscalização municipal com multa no valor de 100 (cem) UFM's por reclamação recebida.

Art. 5º A fiscalização do cumprimento desta lei caberá ao Procon Municipal e à Fiscalização de Posturas do Município, em colaboração com outras entidades competentes, visando proteger os direitos dos consumidores e assegurar a conformidade com as normas estabelecidas.

Art. 6º Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo, no que couber, para assegurar sua aplicação efetiva e fiel cumprimento.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
(eDOC 6)

Sustenta a requerente, preliminarmente, sua legitimidade ativa e a pertinência temática, na condição de entidade de classe de âmbito nacional que congrega as federações representativas dos segmentos de seguros, resseguros, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização (art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999, c/c art. 103, IX, da Constituição). Argumenta, ainda, pelo cabimento da via eleita, à luz do princípio da subsidiariedade, ao fundamento de ser incabível ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte em face de lei municipal contrastada com a Constituição Federal, invocando, a esse respeito, o precedente da ADI 5.990/PB como demonstrativo do risco de dispersão do debate no âmbito estadual.

No mérito, deduz a Requerente vícios de inconstitucionalidade formal e material.

Quanto ao vício formal, alega, em primeiro lugar, usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre política de seguros (art. 22, I e VII, da Constituição). Aduz que a lei

ADPF 1258 / SP

municipal, a pretexto de tutelar o consumidor e de dar cumprimento ao Decreto-Lei n. 73/1966, disciplina aspectos materiais da execução do contrato de seguro automotivo e da regulação de sinistros, em contrariedade ao regime federal do Sistema Nacional de Seguros Privados e à competência normativa e fiscalizatória do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

Enfatiza que a Circular SUSEP n. 639/2021 já disciplina a reparação de veículos sinistrados, a livre escolha de oficinas ou a rede referenciada e o emprego de peças novas ou usadas, sem vedar a aquisição direta de peças pelas seguradoras, e que a atribuição de competência sancionatória ao Procon municipal conflita com o art. 108 do Decreto-Lei n. 73/1966. Em segundo lugar, sustenta vício formal decorrente da ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em afronta ao art. 113 do ADCT.

No plano material, alega ofensa (i) ao princípio da isonomia (art. 5º, caput), ao argumento de que a norma cria disparidade entre seguradoras e segurados a partir de critério exclusivamente territorial; (ii) ao princípio da livre iniciativa e da ordem econômica (arts. 1º, IV, e 170, caput), por interferência indevida na dinâmica contratual dos seguros do grupo automóvel; e (iii) ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), na medida em que o diploma teria aptidão para alcançar contratos celebrados sob a égide da legislação federal vigente.

Ao final, requer a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte* e, se necessário, *ad referendum* do Plenário, para suspender, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a aplicação e os efeitos da lei municipal; subsidiariamente, a adoção do rito sumário do art. 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/1999; e, no mérito, a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei municipal n. 14.796/2025.

Adotei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, aplicável à espécie, e requisitei informações.

A requerente noticiou a superveniência da Lei municipal n. 14.846/2025, que revogou o § 2º do art. 3º do diploma impugnado,

ADPF 1258 / SP

sustentando, contudo, a ausência de perda de objeto, por se tratar de alteração pontual, sem revogação integral nem modificação substancial do conteúdo normativo questionado. (eDOC 14)

A Câmara Municipal de São José do Rio Preto manifestou-se pela constitucionalidade da lei. Argumentou que a norma atua no âmbito da defesa do consumidor e das relações de consumo, matéria de competência concorrente e suplementar municipal (art. 24, V e VIII, c/c art. 30, I e II, da Constituição), sem disciplinar contratos de seguro ou criar regras para o mercado securitário nacional, e negou a exigência de estudo de impacto financeiro na hipótese, bem como as apontadas violações materiais. (eDOC 26)

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, reconhecendo a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros (art. 22, I e VII, da Constituição) e a contrariedade ao regime federal estruturado pelo Decreto-Lei n. 73/1966 e pelas Circulares SUSEP n. 639/2021 e 621/2021, bem como ofensa aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, da segurança jurídica e da igualdade. (eDOC 21)

A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência do pedido, em manifestação assim ementada:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto/SP. Política de seguros automotivos. Vedação à aquisição direta de peças de reposição de veículos por seguradoras. Imposição de deveres de informação a oficinas. Regime sancionatório próprio. Atribuição de competência fiscalizatória ao Procon municipal. Não verificada afronta ao art. 113 do ADCT. Invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da Constituição). Contrariedade à regulamentação federal de regência (Decreto-Lei n. 73/1966, Circulares SUSEP n. 639/2021 e 621/2021). Ofensa aos princípios da livre-iniciativa, da isonomia e da segurança

ADPF 1258 / SP

jurídica. Parecer por que o pedido seja julgado procedente.
(eDOC 34)

É o relatório.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.258
SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG
ADV.(A/S)	: LUIS INACIO LUCENA ADAMS
ADV.(A/S)	: MAURO PEDROSO GONCALVES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão submetida à apreciação consiste em saber se é constitucional a Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, que "*dispõe sobre normas para cumprimento do Decreto-Lei Federal nº 73 de 21 de novembro de 1966, e institui procedimentos para assegurar a proteção dos direitos dos consumidores no âmbito municipal*".

1) Questões preliminares

De início, pontuo a legitimidade ativa da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG), para ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal. Trata-se de entidade integrante da estrutura sindical brasileira, representativa em âmbito nacional dos interesses corporativos das categorias econômicas dos seguros gerais, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização. Nesse sentido, já

ADPF 1258 / SP

reconheceu o Supremo Tribunal Federal (ADIs 4.710/DF, ADI 5.485/DF, 5.984/PR, 6.153/RJ, ADI 6.441/RJ, dentre outras).

No que se refere ao requisito da subsidiariedade, destaquei, no julgamento da **ADPF 33/PA** (de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 7.12.2005, DJ 27.10.2006), que, à primeira vista, poderia parecer que, somente na hipótese de absoluta inexistência de outro meio eficaz a afastar a eventual lesão, seria possível manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Explicitarei ser fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial.

Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte Constitucional pode decidir de imediato um recurso constitucional caso se mostre que a questão é de interesse geral ou se demonstre que o requerente poderia sofrer grave lesão na via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

ADPF 1258 / SP

Em verdade, o princípio da subsidiariedade, ou do exaurimento das instâncias, atua também nos sistemas que conferem ao indivíduo afetado o direito de impugnar a decisão judicial, como um pressuposto de admissibilidade de índole objetiva, destinado, fundamentalmente, a impedir a banalização da atividade de jurisdição constitucional.

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica. Ainda assim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou a declaratória de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É o que ocorre, fundamentalmente, nas hipóteses relativas ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, do direito municipal em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram.

ADPF 1258 / SP

Nesses casos, em face do não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

A Lei n. 9.882/1999 contribuiu para a superação dessa lacuna, contemplando expressamente a possibilidade de controle de constitucionalidade do direito municipal no âmbito desse processo especial. O Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam violação à Constituição por legislação municipal. É o caso, por exemplo, das **ADPFs 190**, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 27.04.2017, **ADPF 335**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 16.09.2021.

Ao contrário do que imaginado por alguns, não será necessário que o STF aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os Municípios. Nos casos relevantes, bastará que decida uma questão-padrão com força vinculante.

Se entendermos que o efeito vinculante abrange também os fundamentos determinantes da decisão, poderemos dizer, com tranquilidade, que não apenas a lei objeto da declaração de inconstitucionalidade no Município A, mas toda e qualquer lei municipal de idêntico teor não mais poderá ser aplicada.

Ademais, não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários – ainda que em âmbito de controle concentrado estadual – deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, entre nós, o instituto assume feição marcadamente objetiva.

Sendo assim, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva, imediata e abrangente da controvérsia.

ADPF 1258 / SP

Por fim, registro que a Requerente informou que a Lei Municipal n. 14.846/2025 revogou o § 2º do art. 3º do diploma impugnado. Entretanto, a alteração legislativa incide de forma pontual sobre um dos dispositivos da Lei Municipal n. 14.796/2025, não representando revogação integral ou alteração substancial do complexo normativo, de modo que não requer o aditamento ou representa critério de prejudicialidade, nos termos da jurisprudência desta Corte (ADI 6219, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 06.06.2025, ADI 4787, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14.10.2022).

Nesses termos, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2) Inconstitucionalidade formal

O art. 22 da Constituição Federal reserva à União a competência para legislar sobre direito civil (inciso I) e sobre política de seguros (inciso VII):

“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, câmbio, seguros e transferência de valores;

A jurisprudência desta Corte é firme quanto à inconstitucionalidade de normas estaduais e municipais que disciplinem relações contratuais securitárias:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 9.578, de 2 de março de 2022, do Estado do Rio de Janeiro. Proteção ao consumidor filiado às associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais nos Estado do Rio de Janeiro. 3. Normas sobre a comercialização de seguros

ADPF 1258 / SP

por entidades que não se submetem ao regime jurídico securitário. Invasão da competência privativa da União para legislar em matéria de seguros e sistema de captação da poupança popular (art. 22, VII e XIX, da Constituição Federal). Invasão da competência da União para fiscalizar o setor de seguros (art. 21, VIII, da Constituição Federal). 4. Norma estadual que disciplina sobre associações civis com propósitos específicos, de natureza econômica. Invasão da competência da União para legislar em matéria de direito civil (art. 22, I, da Constituição Federal). 5. Precedentes do STF. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 9.578, de 2 de março de 2022, do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 7151, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 19.05.2023)

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECEndo CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 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,

ADPF 1258 / SP

principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco. (ADI 3207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.04.2018)

A Câmara Municipal sustenta que a lei impugnada não disciplina o contrato de seguro, mas apenas assegura informação e liberdade de escolha ao consumidor. Argumenta que o Município atuou exclusivamente no âmbito da defesa do consumidor e da proteção das relações de consumo, matéria de competência concorrente e de competência suplementar municipal, nos termos dos arts. 24, V e VIII, e 30, I e II, da Constituição Federal. O argumento não se sustenta.

No julgamento da **ADI 4.704**, no qual esta Corte ressaltou que compete privativamente à União dispor sobre seguros e que a competência legislativa concorrente para dispor sobre produção e consumo não autoriza os entes regionais a disciplinarem as relações contratuais 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

ADPF 1258 / SP

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 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

ADPF 1258 / SP

1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006. (...). 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, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2019)

No caso em específico, além de evidente usurpação de competência legislativa, a norma municipal efetivamente contraria a disciplina federal sobre o tema. Esse fato, por sua vez, afasta qualquer argumento sobre exercício de competência concorrente ou suplementar por parte do Município.

A União editou o Decreto-Lei n. 73/1966, que estrutura o Sistema Nacional de Seguros Privados, disciplina as operações de seguro e resseguro e define as atribuições normativas do CNSP e o poder regulatório e sancionatório da SUSEP, com vistas à uniformidade da disciplina em todo o território nacional.

No exercício dessas competências, a SUSEP conta com a Circular n. 639/2021, que regula a operação dos seguros do grupo automóvel e dispõe, quanto à reparação de veículos sinistrados:

ADPF 1258 / SP

Art. 12. Para a reparação de veículos sinistrados, deverá ser prevista contratualmente, de forma isolada ou combinada:

I – livre escolha de oficinas pelos segurados; ou

II – escolha de oficinas integrantes de rede referenciada.

(...)

Art. 13. Para fins de reparação do veículo em caso de sinistro, é admitido o uso de peças novas, originais ou não, nacionais ou importadas, desde que mantenham as especificações técnicas do fabricante.

§ 1º Adicionalmente ao disposto no caput, é admitida a utilização de peças usadas, observadas as disposições da legislação específica que regula e disciplina a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres, bem como as exigências técnicas necessárias para sua reutilização, nos termos da regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

§ 2º As condições contratuais deverão esclarecer em quais componentes poderão ser utilizados os diferentes tipos de peças, conforme as opções de que trata este artigo.

§ 3º A sociedade seguradora deverá garantir ao segurado acesso ao orçamento de reparos, o qual deverá conter a relação de todas as peças que serão utilizadas na recuperação do veículo sinistrado, usadas ou novas, originais ou não, devidamente identificadas por tipo.

§ 4º No caso de utilização de peças usadas deverão constar da relação de que trata o §3º deste artigo informações sobre a procedência, condições e garantia das peças.

Art. 15. Além das informações previstas em regulamentação específica, a proposta, a apólice, o bilhete e, quando for o caso, o certificado do seguro de automóvel deverão conter, ainda, as seguintes informações: (...)

IX – informação clara quanto ao tipo de peça a ser utilizada, em caso de reparação decorrente de sinistro parcial.

ADPF 1258 / SP

De modo complementar, a Circular SUSEP n. 621/2021 disciplina as coberturas dos seguros de danos. Em nenhum desses atos há vedação à aquisição de peças pela seguradora como ato instrumental à execução do contrato. Assim, a regulamentação federal já disciplina de maneira minuciosa e suficiente a forma como devem ser realizados os reparos, incluindo a possibilidade de aquisição direta de peças por parte das seguradoras, bem como o uso de peças novas ou usadas, desde que observados os critérios legais e técnicos definidos. Não veda, portanto, a aquisição de peças por parte das seguradoras, como o art. 1º da norma ora impugnada o faz.

Ademais, a regulamentação federal estabelece a possibilidade que as seguradoras celebrem contratos que prevejam, como alternativa válida, a reparação de veículos exclusivamente em oficinas integrantes de rede referenciada, conforme dispõe o art. 12, II, da Circular SUSEP n. 639/2021. Entretanto, a lei municipal impugnada viola frontalmente esse dispositivo ao estabelecer, em seu art. 3º, II, que “é direito do consumidor escolher livremente o prestador de serviços que considera mais adequado, independentemente de ser credenciada”.

Com efeito, registro que esta Corte já declarou a inconstitucionalidade de norma de âmbito estadual que estabelecia vedação à reutilização de peças de veículos sinistrados, por violação de competência legislativa reservada da União:

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI N. 2.026/2009 DO ESTADO DE RONDÔNIA. EMPRESAS SEGURADORAS DE AUTOMÓVEIS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO (DETRAN) DE TODOS OS SINISTROS DE VEÍCULOS REGISTRADOS NO ESTADO CONSIDERADOS PERDA TOTAL. DESTRUIÇÃO DE CARCAÇA INUTILIZADA PELO SISTEMA DE PRENSA COM PROIBIÇÃO DE REAPROVEITAMENTO DE PEÇAS. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO ANTE DESCUMPRIMENTO. PROIBIÇÃO DE

ADPF 1258 / SP

RECEBER VANTAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEVER DO DETRAN DE BAIXAR IMEDIATAMENTE A DOCUMENTAÇÃO DO VEÍCULO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGURO E TRÂNSITO (CF/1988, ART. 22, I, VII E XI). PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. PROCEDÊNCIA. I. CASO EM EXAME 1. **Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei n. 2.026/2009 do Estado de Rondônia, que obriga seguradoras a comunicar, no prazo de 48 horas, todos os sinistros de veículos irrecuperáveis ao Detran/RO para baixa de registro, vedada a reutilização de chassi; determina a destruição das carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa; e proíbe a reutilização de peças, sob pena de proibição de recebimento, a qualquer título, de vantagem econômica ou patrimonial da administração pública direta e indireta.** II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A controvérsia consiste em saber se a legislação estadual questionada: (i) viola a competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, I e XI); e (ii) ofende o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, consideradas a necessidade e a adequação da sanção ante descumprimento de obrigação imposta para o atingimento da finalidade pretendida pela norma. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A CF/1988 preconiza a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte e permite delegação aos Estados apenas mediante lei complementar (art. 22, XI e parágrafo único), o que não ocorreu na espécie. 4. A União, no exercício de sua competência normativa, disciplinou exaustivamente a matéria por meio do CTB (Lei n. 9.503/1997), incluindo a baixa do registro de veículos irrecuperáveis (art. 126) e as atividades de desmontagem, cabendo ao Contran regulamentar o tema. 5. **Atos normativos estaduais que disciplinem relações contratuais securitárias, ainda que em sede de produção e consumo, bem como preconizem obrigações contratuais**

ADPF 1258 / SP

relativas a seguros de veículos, inclusive no tocante a regras sobre registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados, invadem a competência da União para legislar sobre direito civil e seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente. 6. Normas similares editadas por outros Estados da Federação foram declaradas inconstitucionais pelo STF, que consolidou entendimento pela necessidade de regulamentação uniforme sobre trânsito no território nacional, a fim de evitar assimetrias normativas e garantir a segurança viária e a eficiência administrativa (ADI 4.710, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 4.156, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes). 7. No campo material, a imposição, às seguradoras de veículos, da sanção de proibição de receber, a qualquer título, vantagem econômica ou patrimonial da Administração Pública (Lei n. 2.026/2009 do Estado de Rondônia, art. 2º, parágrafo único) em razão do descumprimento da obrigação de destruir as carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa mostra-se incompatível com os postulados constitucionais da desproporcionalidade e da razoabilidade a serem observados pelo poder público, porquanto há medidas mais adequadas e menos gravosas que produziriam o mesmo resultado. A própria União, ao extensivamente regular a matéria em discussão, estatuiu mecanismos para reprimir a atuação de infratores. IV. DISPOSITIVO 8. Pedido julgado procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei n. 2.026/2009 do Estado de Rondônia. (ADI 4293, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 14.03.2025)

Resta configurada, portanto, a inconstitucionalidade formal, por invasão da competência privativa da União (art. 22, I e VII, da Constituição).

ADPF 1258 / SP

3) Dispositivo

Ante o exposto, julgo **procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto/SP, em sua integralidade.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.258

PROCED. : SÃO PAULO/SP

RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES

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

ADV.(A/S) : LUIS INACIO LUCENA ADAMS (29512/DF, 209107/RJ,
387456/SP)

ADV.(A/S) : MAURO PEDROSO GONCALVES (90601/BA, 21278/DF, 272528/RJ)

ADV.(A/S) : SOPHIA BARBOSA ROCHA (87074/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO
PRETO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO
PRETO

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO
PRETO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 14.796/2025, do Município de São José do Rio Preto/SP, em sua integralidade, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 28.8.2026 a 4.9.2026.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário