

01/09/2025**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.428 MATO GROSSO DO SUL**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
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)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCLUSÃO AUTOMÁTICA DE RECÉM-NASCIDO EM PLANO DE SAÚDE. IMPOSIÇÃO ÀS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE DE DEVER DE INFORMAR O PRAZO PARA INSCRIÇÃO DO RECÉM-NASCIDO, COM ISENÇÃO DE CARÊNCIA. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. POLÍTICA DE SEGUROS E DIREITO CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG) contra a Lei estadual nº 5.980, de 2022 do Estado de Mato Grosso do Sul, que *(i)* determina a inclusão automática de recém-nascido em tratamento terapêutico como dependente no plano de saúde do titular; e *(ii)* impõe dever de informação à operadora sobre o prazo de inscrição do neonato para fins de isenção de carência.

2. A requerente alega que a lei estadual viola: *(i)* a competência

ADI 7428 / MS

privativa da União para legislar sobre contratos privados e planos de saúde (art. 22, incisos I e VII, da Constituição); *(ii)* os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proteção ao ato jurídico perfeito (art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição); e *(iii)* o princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, da Constituição).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A a questão constitucional em debate consiste em saber se a Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul que estabelece *[a]* a inclusão automática ao plano de saúde do titular, como dependente, do neonato em tratamento terapêutico após 30 dias de seu nascimento; e *[b]* o dever de informar acerca da necessidade de inscrição do recém-nascido ao plano de saúde do titular para que ele fique isento do período de carência; viola: *(i)* a competência privativa da União para legislar sobre contratos privados e planos de saúde (art. 22, incisos I e VII, da Constituição); *(ii)* os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proteção ao ato jurídico perfeito (art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição); e *(iii)* o princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, da Constituição)..

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. *Preliminarmente.* A CNSEG detém legitimidade para propor ação direta, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição, por preencher os requisitos da representatividade e da pertinência temática.

5. Uma das características fundamentais a qualquer Estado que se organize como uma federação é a repartição de competências - administrativas e legislativas - entre os entes políticos que o compõem. No caso do federalismo brasileiro, a divisão de atribuições é feita entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios de acordo com o princípio da predominância do interesse.

6. No caso da regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde, a natureza da matéria que é objeto da legislação é, muitas vezes, híbrida - *o que gera uma dificuldade em se enquadrar adequadamente a lei em apenas um ramo do direito.* Portanto, a jurisprudência desta Corte, ao longo

ADI 7428 / MS

dos anos, fixou alguns parâmetros que permitem avaliar a predominância do interesse e, conseqüentemente, o ente federativo competente para legislar sobre o tema.

7. Nesse sentido, em resumo, ao interpretar o sistema de repartição de competências legislativas referente à temática dos planos de saúde, o Supremo Tribunal Federal assentou que: *(i)* a regulação dos planos e dos seguros privados de assistência à saúde insere-se na competência legislativa privativa da União, no que concerne ao direito civil e contratos de seguro (art. 22, incisos I e VII, da Constituição); *(ii)* a competência suplementar estadual para dispor sobre a proteção do consumidor não pode alcançar a disciplina das relações contratuais estabelecidas entre operadoras e beneficiários (titulares ou dependentes) de planos de saúde; e *(iii)* enquadra-se no âmbito da competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal a normatização quanto ao dever de informação ao consumidor em contratos de plano ou seguro de saúde. Precedentes.

8. A Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul criou duas obrigações a serem observadas pelas operadoras de planos de saúde, que possuem naturezas jurídicas distintas.

9. A primeira obrigação - *que consta do art. 1º da lei sul-mato-grossense* - amplia automaticamente a cobertura de todos os planos de saúde contratados e operados dentro do Estado de Mato Grosso do Sul, exigindo das operadoras a inclusão do neonato submetido a tratamento terapêutico, após trinta dias, como dependente do titular do plano de seguro saúde.

10. Exigências legais como essa têm o condão de interferir diretamente nos contratos celebrados entre particulares e operadoras de planos de saúde, além da própria dinâmica do setor de seguros privados e dos planos de saúde - *baseada em premissas atuariais, como o equilíbrio entre o preço pago pelo particular e os eventos cobertos pelo plano contratado*. Ademais, em reforço a tal conclusão, destaca-se que art. 12, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 9.656, de 1998, disciplinou o mesmo tema de

ADI 7428 / MS

forma diversa da regulada pela legislação estadual. Por essa razão, e na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o art. 1º da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul dispõe sobre temas que, de acordo com o art. 22, incisos I e VII, da Constituição, são de competência privativa da União.

11. A segunda obrigação elencada no ato normativo impugnado - *que consta do art. 2º da lei sul-mato-grossense* - impõe às operadoras um dever de informação aos seus consumidores, para o gozo de determinado direito. No caso, exige-se que a operadora de plano de saúde comunique por escrito o titular do plano de saúde a necessidade de observância do prazo contido no art. 12, inciso III, alínea "b", da Lei nº 9.656, de 1998 (*"trinta dias do nascimento ou da adoção"*), para inscrição de seu filho (*"recém-nascido, filho natural ou adotivo"*) com isenção dos períodos de carência.

12. Em que pese haja predominância do interesse nacional na regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde, quanto aos deveres de informação ao consumidor em contratos de plano ou seguro de saúde, o Supremo Tribunal Federal assentou que tais questões inserem-se no âmbito da competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal. Por tratar primariamente de direito à informação dos consumidores - *tema de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso V, da Constituição)* - o art. 2º da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul é compatível com o texto constitucional.

13. O mesmo se diga em relação ao art. 3º da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, que sujeita as operadoras de planos de saúde às sanções previstas nos artigos 56 e 57 do Código de Defesa do Consumidor, em caso de descumprimento do dever de informação.

IV. DISPOSITIVO

14. Pedido parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigos 1º da Lei estadual nº 5.863, de 2022, do

ADI 7428 / MS

Estado de Mato Grosso do Sul.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 22, I e VII; 24, V e §2º; 103, IX. Lei nº 9.656/1998, art. 12, III, "a" e "b".

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 7.376/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28.08.2023; ADI 7.208/MT, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 27.03.2023; ADI 6.123/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 08.04.2021; ADI 4.445/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20.11.2019.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Virtual de 22 a 29 de agosto de 2025, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em conhecer da ação direta e, no mérito, julgar parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei estadual nº 5.980, 20 de abril de 2022, do Mato Grosso do Sul, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 5 de setembro de 2025.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.428 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
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)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG) em face da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, que estabelece regras para adesão de neonatos a plano de saúde de titularidade de seu genitor.

2. Eis o teor do ato normativo impugnado:

“Art. 1º As operadoras de planos de saúde no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul devem considerar, após o prazo de 30 dias do nascimento, o neonato submetido a tratamento terapêutico como dependente do titular do plano de seguro

ADI 7428 / MS

saúde.

Art. 2º A operadora do plano de saúde que tome conhecimento do nascimento de filho de pessoa beneficiária do contrato de plano de saúde, em virtude da prestação de cobertura a tratamento pré-natal, parto ou de tratamento hospitalar de recém-nascido deverá, no prazo previsto no art. 12, inciso III, alínea "b", da Lei nº 9.656/98, fazer comunicação escrita ao titular do contrato da necessidade de inscrição do recém-nascido, filho natural ou adotivo para que seja isento do cumprimento dos períodos de carência.

§ 1º No mesmo ato, a operadora do plano de saúde deverá facultar ao genitor ou ao adotante a inscrição do recém-nascido, filho natural ou adotivo do consumidor como dependente.

§ 2º (VETADO).

Art. 3º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, nos termos que dispõem os arts. 56 e 57, devendo a multa ser estipulada em regulamentação própria e revertida para o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor (FEDDC).

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

3. A CNSEG argumenta que a lei estadual, ao dispor sobre a adesão automática de neonatos aos planos de saúde de titularidade de seus genitores, viola: *(i)* a competência privativa da União para legislar sobre contratos privados e planos de saúde (art. 22, incisos I e VII, da Constituição); *(ii)* os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proteção ao ato jurídico perfeito (art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição); e *(iii)* o princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, da Constituição).

ADI 7428 / MS

4. Quanto à alegação de violação à competência legislativa privativa da União (art. 22, incisos I e VII, da Constituição), a requerente alude que “[a] edição da lei ora impugnada (i) configura evidente usurpação da competência da União Federal para legislar de forma privativa sobre direito civil e seguros, disposta no art. 22, I e VII; e, (ii) ainda que se pudesse admitir que a lei ora impugnada se enquadra no exercício da competência concorrente dos Estados – estabelecida no art. 24, V (produção e consumo), VIII (responsabilidade por dano ao consumidor) e/ou XII (defesa da saúde) –, essa competência necessitaria ser exercida de modo suplementar às normas gerais editadas pela União Federal” (e-doc. 1, p. 5).

5. Ainda de acordo com a requerente, “é vedado aos Estados o estabelecimento de especificidades incompatíveis com as normas gerais, sendo que, no caso, foi desrespeitada a competência legislativa da União, exercida por meio da Lei Federal nº 9.656/1988, e o poder normativo da Agência Nacional de Saúde Suplementar (“ANS”) sobre esse mercado, não remanescendo espaço para a atuação normativa suplementar do Estado” (e-doc. 1, p. 5).

6. Esclarece, também, que: (i) “a jurisprudência desse STF é pacífica no sentido de que os planos de saúde seguem a mesma lógica dos seguros” (e-doc. 1, p. 6); e que (ii) “ao interferir na operacionalização desses contratos, o Estado do Mato Grosso do Sul legislou a respeito de relações contratuais entre as referidas pessoas jurídicas de direito privado e seus beneficiários, em violação à competência federal para legislar sobre direito civil, conforme o art. 22, I, da CF.” (e-doc. 1, p. 7)

7. No que se refere à alegada violação ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Constituição), a CNSEG informa que “a norma estadual introduz no ordenamento jurídico uma disparidade nas obrigações das operadoras de planos de saúde que atuam no território brasileiro, sendo o aspecto territorial o único critério para essa infundada distinção” (e-doc. 1, p. 17). Ademais, argumenta, “[e]ssa violação ao princípio da isonomia tem como consequência

ADI 7428 / MS

direta o risco à mutualidade do sistema, implicando na necessidade de distribuição dos ônus adicionais aos beneficiários, podendo, ainda assim, ocasionar o encerramento das atividades das diversas operadoras de planos de saúde” (e-doc. 1, p. 19).

8. Sobre a violação ao princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, da Constituição), a requerente expõe que *“a intervenção estadual, com a Lei nº 5.980/2022, do Estado do Mato Grosso do Sul, representa uma interferência indevida na dinâmica econômica da atividade empresarial”* (e-doc. 1, p. 22). Além disso, adverte a requerente que *“não sendo as seguradoras/operadoras de planos de saúde obrigadas pela legislação federal a considerar, após o prazo de 30 dias do nascimento, o neonato submetido a tratamento terapêutico como dependente do titular do plano de seguro saúde, essa cobertura fica sujeita à esfera de liberdade de iniciativa das pessoas jurídicas nas contratações com os usuários dos planos* (e-doc. 1, p. 23).

9. Finalmente, quanto à violação ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição), a CNSEG argumenta que *“[a] análise das disposições contidas na Lei nº 5.980/2022 permite concluir que a referida norma possui o condão de afetar relações jurídicas já em vigor (contratualmente disciplinadas sob a égide da legislação federal vigente e, portanto, em conformidade com a Constituição Federal)”* (e-doc. 1, p. 23).

10. Ao final, a requerente fez os seguintes pedidos:

“(i) o deferimento de medida cautelar, para suspender os efeitos de todos os dispositivos da Lei nº 5.980/2022 do Estado do Mato Grosso do Sul, na forma do art. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, sendo que, dada a excepcional urgência que o caso demanda, pugna pelo deferimento monocrático dessa medida cautelar, sem a oitiva prévia dos órgãos ou autoridades das

ADI 7428 / MS

quais emanou a lei impugnada, e se necessário, *ad referendum* do Plenário, na forma do art. 10, § 3º, e 11 da Lei nº 9.868/1999;

(ii) na remota hipótese de não ser acolhido o pedido anterior, seja atribuído à presente ADI o rito sumário do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, em face da relevância da matéria e do seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica do país;

(iii) independentemente do rito adotado, sejam solicitadas informações ao Presidente da Assembleia Legislativa e ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul para prestarem informações, conforme o art. 6º da Lei nº 9.868/1999, e, em seguida, determinada a oitiva sucessiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República; e

(iv) no mérito, seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*, para que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 5.980, de 23.11.2022, do Estado do Mato Grosso do Sul, pelos fundamentos acima expostos” (e-doc. 1, p. 29-30).

11. Adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999 (e-doc. 8), solicitei informações à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, bem como determinei a abertura de vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

12. Em suas informações (e-doc. 13), o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul requereu a improcedência da ação justificando que a lei impugnada *“não viola nenhum artigo da Constituição Federal, pois o objetivo desta norma é promover a defesa dos direitos dos consumidores de planos de saúde (neonato submetido a tratamento terapêutico como dependente do titular do plano de seguro saúde), com fundamento no inciso XII do artigo 24 da Constituição Federal.”* (e-doc. 13, p. 2).

ADI 7428 / MS

13. A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (e-doc. 15), preliminarmente, argui a ilegitimidade da requerente, haja vista que ela não representaria a totalidade das categorias atuantes no Estado sul mato-grossense. Quanto ao mérito, a ALEMS pondera que “[...] *a Lei Estadual n. 5.980/2022 é produto do regular e do legítimo exercício das competências constitucionais reservadas aos Estados-membros, especialmente por densificar a tutela dos direitos fundamentais, no âmbito do dirigismo estatal, reservada aos contratos de consumo celebrados por Planos de Saúde e os representantes legais dos neonatos (hipervulneráveis)*” (e-doc. 15, p. 4).

14. Assim, ao final, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul requer o não conhecimento da ação, e, caso conhecida, que seja julgada improcedente ou, de forma subsidiária, em caso de procedência, que sejam modulados os efeitos da decisão.

15. O Advogado-Geral da União (e-doc. 22) opinou pela parcial procedência do pedido em manifestação com a seguinte ementa:

“Competências legislativas. Lei nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul. Inscrição automática de recém-nascidos em planos de saúde, independentemente da manifestação de vontade do titular do plano. Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (CF, artigo 22, incisos I e VII). Violação do princípio da livre iniciativa e do ato jurídico perfeito. Inconstitucionalidade. Dever de comunicação aos usuários dos planos de saúde do direito de inscrição de seus filhos como dependentes, com isenção de carências. Matéria de direito do consumidor (CF, artigo 24, incisos V e VIII e § 2º). Competência legislativa suplementar dos estados. Plausibilidade do pedido de modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Existência de razões de segurança jurídica ou de excepcional

ADI 7428 / MS

interesse social. Pela procedência parcial do pedido e pela modulação dos efeitos da decisão” (e-doc. 22, p. 1).

16. Igualmente, a Procuradoria-Geral da República (e-doc. 25) manifestou-se pela parcial procedência do pedido em parecer com a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.980/2022 DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. INSCRIÇÃO AUTOMÁTICA DE RECÉM-NASCIDOS EM PLANOS DE SAÚDE. DESNECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DE VONTADE DO TITULAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SEGUROS. ART. 22, I E VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DEVER DE COMUNICAÇÃO. USUÁRIOS DE PLANOS DE SAÚDE. DIREITO DE INSCRIÇÃO DE FILHOS SEM CARÊNCIA. DIREITO DO CONSUMIDOR. ART. 24, V E VIII E § 2º, DA CF. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. POSSIBILIDADE. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. É inconstitucional lei estadual que disponha sobre inclusão automática de recém-nascidos em planos de saúde, independentemente de manifestação de vontade do titular da cobertura, por invadir competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

2. É constitucional dispositivo de lei estadual que imponha o dever de informação para que planos de saúde comuniquem usuários sobre a possibilidade de inscrição de filhos, com isenção de carência, por se tratar de exercício de competência suplementar dos estados-membros em matéria

ADI 7428 / MS

afeta a direito do consumidor (CF, art. 24, V e VII e § 2º).

— Parecer pela procedência parcial do pedido, a fim de que seja declarado inconstitucional o art. 1º da Lei 5.980/2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, com sugestão de modulação dos efeitos para que sejam preservadas as inscrições de recém-nascidos realizadas com base no referido preceito legal” (e-doc. 25, p. 1-2).

É o relatório.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.428 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
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)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG)** em face da **Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul**, que estabelece regras para a adesão de neonatos a plano de saúde de titularidade de seus genitores.

2. Recordo que a requerente argumenta que a lei estadual viola: *(i)* a competência privativa da União para legislar sobre contratos privados e planos de saúde (art. 22, incisos I e VII, da Constituição); *(ii)* os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proteção ao ato jurídico perfeito

ADI 7428 / MS

(art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição); e *(iii)* o princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, da Constituição).

3. Ao final, a CNSEG **pede a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei estadual nº 5.980, de 2022, em sua integralidade.**

4. Nesse sentido, a partir da leitura do ato normativo impugnado e do pedido formulado, verifica-se que a **questão constitucional** em debate consiste em saber se a Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul que estabelece *[a]* a inclusão automática ao plano de saúde do titular, como dependente, do neonato em tratamento terapêutico após 30 dias de seu nascimento; e *[b]* o dever de informar acerca da necessidade de inscrição do recém-nascido ao plano de saúde do titular para que ele fique isento do período de carência; viola: *(i)* a competência privativa da União para legislar sobre contratos privados e planos de saúde (art. 22, incisos I e VII, da Constituição); *(ii)* os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proteção ao ato jurídico perfeito (art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição); e *(iii)* o princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, da Constituição).

II. DA QUESTÃO PRELIMINAR

5. A **Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul**, em sua manifestação (e-doc. 15), alegou a ausência de legitimidade ativa da requerente da presente ação direta. De acordo com a ALEMS, a CNSEG *“só contempla fração da categoria das operadoras de Plano de Saúde em operação no Estado do Mato Grosso do Sul”* (e-doc. 15, p. 2).

6. Sobre a questão, recorro que o **art. 103 da Constituição** estabelece, em rol taxativo, os **legitimados ativos** que possuem a capacidade processual de propositura das ações de controle concentrado. Após as

ADI 7428 / MS

alterações promovidas pela EC nº 45/2004, os legitimados são: *(i)* o Presidente da República; *(ii)* a Mesa do Senado Federal; *(iii)* a Mesa da Câmara dos Deputados; *(iv)* a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; *(v)* o Governador de Estado ou do Distrito Federal; *(vi)* o Procurador-Geral da República; *(vii)* o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; *(viii)* os partidos políticos com representação no Congresso Nacional; e *(ix)* a confederação sindical ou a entidade de classe de âmbito nacional.

7. Em relação às **confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional**, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 103, inciso IX, da Constituição (bem como o art. 2º da Lei nº 9.868/1999), impôs a necessidade de observância de certos **requisitos** para a comprovação da capacidade processual dessas entidades, a saber: *(i)* representação de categoria que seja qualificada como *empresarial* ou *profissional* (ADI nº 4.294 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 01/07/2016, p. de 05/09/2016); *(ii)* representação que abranja a *totalidade* da categoria empresarial ou profissional (ADI nº 5.320 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/11/2015, p. 07/12/2015); *(iii)* caráter *nacional* da representatividade, com a presença da entidade em pelo menos 9 (*nove*) *estados* da federação (ADI nº 4.230 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 01/08/2011, p. 14/09/2011); e *(iv)* **pertinência temática** entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da ação direta ou da arguição (ADI nº 4.722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/12/2016, p. 15/02/2017).

8. No caso, considerando os argumentos apresentados na petição inicial (e-doc. 1, p. 1-3) e os documentos trazidos aos autos pela requerente (e-doc. 3 e 5), entendo que a CNSEG preenche todos os requisitos acima mencionados - *sobretudo a representatividade e a pertinência temática*.

9. No que se refere à representatividade, a CNSEG argumenta que “é

ADI 7428 / MS

[...] entidade que congrega categoria econômica homogênea e bem definida, isto é, a das Federações que representam as empresas integrantes dos segmentos de seguros gerais, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização. Além disso, seu caráter nacional é comprovado diante do fato de que as Federações que a compõem representam entidades que atuam em mais de 9 (nove) unidades da Federação (Doc. 4), conforme a jurisprudência desse STF” (e-doc. 1, p. 2).

10. Ademais, quanto à pertinência temática, verifica-se que a requerente tem como finalidade institucional “[r]epresentar perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os direitos e interesses dos segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização” (e-doc. 3, p. 3).

11. Desse modo, **rejeito a preliminar**

III. DAS RAZÕES DE DECIDIR

12. Conhecida a presente ação direta, antecipo que, no mérito, ela deve ser **julgada parcialmente procedente**.

13. Uma das características fundamentais a qualquer Estado que se organize como uma federação é a repartição de competências - administrativas e legislativas - entre os entes políticos que o compõem. No caso do federalismo brasileiro, a divisão de atribuições é feita entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios de acordo com o **princípio da predominância do interesse**.

14. Nesse sentido, quanto à repartição da competência legislativa do Estado brasileiro, à **União**, como ente nacional, compete legislar sobre temas de interesse nacional; aos **Estados**, atribui-se a edição de normas de interesse comum aos seus Municípios (interesse regional); e aos

ADI 7428 / MS

Municípios, compete a legislação das matérias de interesse local. O **Distrito Federal**, como ente federativo *sui generis*, exerce simultaneamente as competências legislativas de interesse regional e local (art. 32, §1º, da Constituição).

15. Contudo, em determinados casos, a Constituição fixou uma **presunção absoluta da predominância do interesse nacional**. Tais hipóteses estão dispostas no art. 22 da Lei Fundamental, que dispõe sobre as **matérias de competência legislativa privativa da União**.

16. Recordo que as normas de **direito civil** (inciso I) e as **normas sobre seguros** (inciso VII) estão no rol de competências legislativas privativas da União. Vejamos:

“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” (destaquei).

17. Já entre as **competências legislativas partilhadas** (art. 24 da Constituição) por **União (normas gerais)**, **Estados e Distrito Federal (normas suplementares)**, encontram-se as normas sobre **direito do consumidor** (art. 24, inciso V) e sobre **direito à saúde** (art. 24, inciso XII).
In verbis:

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

ADI 7428 / MS

[...]

V - produção e **consumo**;

[...]

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

[...]

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

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

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

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

18. No caso da **regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde**, a natureza da matéria que é objeto da legislação é, muitas vezes, híbrida - *o que gera uma dificuldade em se enquadrar adequadamente a lei em apenas um ramo do direito*. Portanto, a jurisprudência desta Corte, ao longo dos anos, fixou alguns parâmetros que permitem avaliar a predominância do interesse e, consequentemente, o ente federativo competente para legislar sobre o tema.

19. Assim, em primeiro lugar, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que *“a regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde inserem-se na competência legislativa privativa da União no que concerne ao direito civil e contratos de seguro, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição”*. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes: (i) ADI nº 7.376/RN, Rel.

ADI 7428 / MS

Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 28/08/2023, p. 02/10/2023; *(ii)* ADI 7.208/MT, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/03/2023, DJe 20/04/2023; *(iii)* ADI 7.023/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22/02/2023, p. 02/03/2023; *(iv)* ADI 6.153/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 08/02/2022, p. 15/02/2023; *(v)* ADI 6.486/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 11/11/2021, p. 26/11/2021; *(vi)* ADI 6.123/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 08/04/2021, p. 16/04/2021.

20. A partir dessa premissa, o Supremo definiu que *“a competência suplementar estadual para dispor sobre a proteção do consumidor não pode alcançar a disciplina das relações contratuais, coagindo uma das partes a remunerar os serviços prestados de forma diversa daquela pela qual se obrigou”* (ADI nº 7.376/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 28/08/2023, p. 02/10/2023). Em outros termos, as matérias relativas às cláusulas contratuais dos planos de saúde - tanto no que se refere às obrigações das operadoras quanto aos direitos dos conveniados - somente podem ser objeto de lei federal, nos termos do art. 22, incisos I e VII, da Constituição.

21. De igual modo, menciono os seguintes julgados: *(i)* ADI nº 7.172/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 18/10/2022, p. 27/10/2022; e *(ii)* ADI nº 3.207/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 12/04/2018, p. 25/04/2018).

22. Por outro lado, quanto aos **deveres de informação ao consumidor em contratos de plano ou seguro de saúde**, o Supremo Tribunal Federal assentou que tais questões inserem-se no âmbito da **competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal**. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes: *(i)* ADI 4.445/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 20/11/2019, p. 04/12/2019; *(ii)* ADI 6.123/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08/04/2021, p. 16/04/2021.

ADI 7428 / MS

23. Nesse sentido, em resumo, ao interpretar o **sistema de repartição de competências legislativas** referente à temática dos **planos de saúde**, o Supremo Tribunal Federal assentou que: **(i)** a regulação dos planos e dos seguros privados de assistência à saúde insere-se na competência legislativa privativa da União, no que concerne ao direito civil e contratos de seguro (art. 22, incisos I e VII, da Constituição); **(ii)** a competência suplementar estadual para dispor sobre a proteção do consumidor não pode alcançar a disciplina das relações contratuais estabelecidas entre operadoras e beneficiários (titulares ou dependentes) de planos de saúde; e **(iii)** enquadra-se no âmbito da competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal a normatização quanto ao dever de informação ao consumidor em contratos de plano ou seguro de saúde.

24. Estabelecidas brevemente tais premissas, **passo à análise do caso.**

25. Recordo que a **questão constitucional** em debate consiste em saber se é inconstitucional a **Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul**, que estabelece **(i)** a inclusão automática ao plano de saúde do titular, como dependente, do neonato em tratamento terapêutico após 30 dias de seu nascimento (art. 1º); e **(ii)** o dever de informar acerca da necessidade de inscrição do recém-nascido ao plano de saúde do titular, para que ele fique isento do período de carência (art. 2º).

26. Para melhor compreensão da controvérsia, entendo pertinente transcrever o ato normativo estadual questionado:

“Art. 1º As operadoras de planos de saúde no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul devem considerar, após o prazo de 30 dias do nascimento, o neonato submetido a tratamento terapêutico como dependente do titular do plano de seguro

ADI 7428 / MS

saúde.

Art. 2º A operadora do plano de saúde que tome conhecimento do nascimento de filho de pessoa beneficiária do contrato de plano de saúde, em virtude da prestação de cobertura a tratamento pré-natal, parto ou de tratamento hospitalar de recém-nascido deverá, no prazo previsto no art. 12, inciso III, alínea "b", da Lei nº 9.656/98, fazer comunicação escrita ao titular do contrato da necessidade de inscrição do recém-nascido, filho natural ou adotivo para que seja isento do cumprimento dos períodos de carência.

§ 1º No mesmo ato, a operadora do plano de saúde deverá facultar ao genitor ou ao adotante a inscrição do recém-nascido, filho natural ou adotivo do consumidor como dependente.

§ 2º (VETADO).

Art. 3º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, nos termos que dispõem os arts. 56 e 57, devendo a multa ser estipulada em regulamentação própria e revertida para o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor (FEDDC).

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

27. Verifica-se, portanto, a lei estadual criou **duas obrigações** a serem observadas pelas entidades operadoras de planos de saúde, que possuem naturezas jurídicas distintas.

28. A **primeira** delas - *que consta do art. 1º da lei sul-mato-grossense* - **amplia automaticamente a cobertura de todos os planos de saúde contratados e operados dentro do Estado de Mato Grosso do Sul**, exigindo das operadoras a inclusão do neonato submetido a tratamento terapêutico, após trinta dias, como dependente do titular do plano de

ADI 7428 / MS

seguro saúde. Exigências legais como essa têm o condão de interferir diretamente nos contratos celebrados entre particulares e operadoras de planos de saúde, além da própria dinâmica do setor de seguros privados e dos planos de saúde - *baseada em premissas atuariais, como o equilíbrio entre o preço pago pelo particular e os eventos cobertos pelo plano contratado*.

29. Por essa razão e na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o **art. 1º da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul** dispõe sobre temas que, de acordo com o art. 22, incisos I e VII, da Constituição, são de competência privativa da União.

30. Em reforço a tal conclusão, verifica-se que a **Lei nº 9.656, de 1998** (que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde), disciplinou de maneira exauriente o mesmo tema que é objeto da lei estadual ora impugnada.

31. Contudo, na lei federal, a adesão do neonato não é automática e não se dá em qualquer modalidade de plano contratado. O **art. 12, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 9.656, de 1998**, dá aos titulares de planos com atendimento obstétrico a faculdade de cobertura assistencial ou de inclusão como dependente do filho recém-nascido ou adotivo, desde que o requerimento seja efetivado até trinta dias do seu nascimento. Confira-se:

“Art. 12. São facultadas a oferta, a contratação e a vigência dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1o do art. 1º desta Lei, nas segmentações previstas nos incisos I a IV deste artigo, respeitadas as respectivas amplitudes de cobertura definidas no plano-referência de que trata o art. 10, segundo as seguintes exigências mínimas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)

[...]

ADI 7428 / MS

III - quando incluir atendimento obstétrico:

a) **cobertura assistencial ao recém-nascido, filho natural ou adotivo do consumidor, ou de seu dependente, durante os primeiros trinta dias após o parto;**

b) **inscrição assegurada ao recém-nascido, filho natural ou adotivo do consumidor, como dependente, isento do cumprimento dos períodos de carência, desde que a inscrição ocorra no prazo máximo de trinta dias do nascimento ou da adoção;** (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)."

32. Assim, conforme afirmado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer, "[a] lei questionada inverte a sistemática da lei geral federal e impõe obrigação à operadora de plano de saúde, mediante o dever de inscrição automática de filhos em tratamento terapêutico, sem qualquer manifestação de vontade por parte do titular" (e-doc. 25, p. 10).

33. Diante de tais elementos, reafirmando a jurisprudência já sedimentada nesta Corte, entendo que o **art. 1º da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul é formalmente inconstitucional** ao dispor sobre matérias cuja competência legislativa é privativa da União (art. 22, incisos I e VII, da Constituição).

34. De modo distinto, a **segunda obrigação** elencada no ato normativo impugnado - *que consta do art. 2º da lei sul-mato-grossense* - impõe às operadoras **um dever de informação aos seus consumidores, para o gozo de determinado direito**. No caso, exige-se que a operadora de plano de saúde comunique por escrito o titular do plano de saúde a necessidade de observância do prazo contido no art. 12, inciso III, alínea "b", da Lei nº 9.656, de 1998 ("*trinta dias do nascimento ou da adoção*"), para inscrição de seu filho ("*recém-nascido, filho natural ou adotivo*") com isenção

ADI 7428 / MS

dos períodos de carência.

35. Conforme aduzido anteriormente, em que pese haja predominância do interesse nacional na regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde, quanto aos **deveres de informação ao consumidor em contratos de plano ou seguro de saúde**, o Supremo Tribunal Federal assentou que tais questões inserem-se no âmbito da **competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal**.

36. Portanto, por tratar primariamente de direito à informação dos consumidores - *tema de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso V, da Constituição)* - o **art. 2º da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul é compatível com o texto constitucional**.

37. O mesmo se diga em relação ao **art. 3º da Lei estadual nº 5.980, de 2022, do Estado de Mato Grosso do Sul**, que sujeita as operadoras de planos de saúde às sanções previstas nos artigos 56 e 57 do Código de Defesa do Consumidor, em caso de descumprimento do dever de informação.

38. Por tratar de tema que, primariamente, se insere na proteção aos direitos dos consumidores, é permitido ao Estado de Mato Grosso do Sul editar lei que suplemente a legislação federal nesse ponto (art. 24, inciso V e §2º, da Constituição).

IV. DISPOSITIVO

39. Por todo o exposto, **conheço da presente ação direta e, no mérito, julgo parcialmente procedente o pedido** para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei estadual nº 5.980, 20 de abril de 2022, do Mato Grosso do Sul.

ADI 7428 / MS

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.428 MATO GROSSO DO SUL

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL/MS

RELATOR(A) : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

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 (21278/DF)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO
SUL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
MATO GROSSO DO SUL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e, no mérito, julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei estadual nº 5.980, de 20 de abril de 2022, do Mato Grosso do Sul, nos termos do voto do Relator, Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 22.8.2025 a 29.8.2025.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário