



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNSEG**, entidade de classe de âmbito nacional, com sede na rua Senador Dantas nº 74, 16º andar, parte, Centro, Rio de Janeiro, CEP nº 20.031-205, inscrita no CNPJ sob o nº 10.393.001/0001-05 (**Doc.01**), vem, por seus advogados (**Doc.02**), com fundamento nos arts. 102, I, “a” e 103, IX, da Constituição da República Federativa Brasil (CRFB/88) e nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999 propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**COM PEDIDO CAUTELAR**

Com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade *in totum* da Lei nº 6.520, de 09.12.2025 (**Doc. 3**), do Estado do Mato Grosso do Sul, qual apresenta vícios de inconstitucionalidade tanto de ordem formal quanto material.

As razões que conduzem à procedência dos pedidos aqui formulados serão expostas adiante e podem ser resumidas nas seguintes proposições:

**A. A lei estadual impugnada é formalmente inconstitucional**, já que usurpa a competência legislativa privativa da União em matéria de direito civil e seguros. (**CRFB/88, art. 22, I e VII**).

**B. A lei estadual é materialmente inconstitucional por violar o Pacto Federativo**, (**CRFB/88, arts. 21 a 24**), já que as normas de distribuição de competências legislativas constituem fundamentos



essenciais do modelo federativo adotado pelo Estado brasileiro, não podendo ser desconsideradas pelo legislador estadual.

**C. A lei estadual é também materialmente inconstitucional por violar o princípio da isonomia (CRFB/88, artigo 5, caput),** já que a matéria prevista no normativo confere tratamento operacional e específico para o Estado do Mato Grosso do Sul, diferente dos demais Estados da Federação.

**D. A lei estadual é materialmente inconstitucional por violar o princípio da segurança jurídica (CRFB/88, art. 5, XXXVI),** visto que a matéria prevista no normativo já é devidamente regulamentada pelo novo Marco Legal dos Contratos de Seguro (Lei Federal nº 15.040/2024).

Antes de expor detalhadamente as invalidades já sintetizadas, impõe-se um breve registro acerca da presença dos requisitos de admissibilidade, bem como da delimitação de seu objeto.

## **01) DA LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA:**

Fundada em 2008, a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização é uma entidade de classe de âmbito nacional, que congrega categoria econômica homogênea e agrupa 04 federações que representam as empresas integrantes dos segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização, conforme estabelece o artigo 1º do seu Estatuto Social, que assim dispõe: (Doc. 01):



*"Art. 1º – A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO - CNseg, regida por este Estatuto Social e pelas disposições legais aplicáveis, doravante designada CNseg, com base territorial em todo território nacional, sede na rua Senador Dantas, nº 74, 16º (parte), Centro, Rio de Janeiro, Cep: 20031-205 e foro na cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro é uma associação civil, sem fins lucrativos, **com atuação no território nacional, que congrega as Federações que representam as empresas integrantes do segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização.***

*Parágrafo único - A CNseg poderá manter escritórios de representação em qualquer ponto do território nacional." (Grifo nosso)*

Em relação às Federações associadas, a Requerente congrega a Federação Nacional de Seguros Gerais (FenSeg), a Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (FenaPrevi), a Federação Nacional de Saúde Suplementar (FenaSaúde) e a Federação Nacional de Capitalização (FenaCap). São quatro federações que representam cerca de 152 (cento e cinquenta e duas) empresas do referido segmento econômico, distribuídas e presentes em mais de 9 (nove) Estados da Federação, o que comprova o seu caráter nacional, conforme exige a jurisprudência do STF, e pode ser resumido na imagem a seguir:



Além das quatro citadas Federações, a Requerente dispõe de 21 (vinte e uma) comissões temáticas para entender as necessidades das representadas e melhor atender às demandas dos consumidores.

O art. 2º, I, do Estatuto Social da CNseg, prevê, dentre os seus objetivos institucionais e prerrogativas, a representação, pela Requerente, dos direitos e interesse dos segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização, perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Desta forma, a legitimidade ativa da Requerente tem como fundamento o art. 103, IX, da CRFB/1988 e o art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, que preveem as entidades de classe de âmbito nacional como legitimadas para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

Constituindo-se como Confederação dedicada à defesa dos interesses do segmento econômico por ela representada e ao fomento do ramo securitário, a Requerente possui firme interesse na declaração da inconstitucionalidade de normas que, desrespeitando a Constituição da República Federativa do Brasil, prejudiquem direta ou indiretamente a atividade das seguradoras, o consumidor de seguros/segurado e o desenvolvimento do mercado segurador.



Destaque-se, ainda, que a condição da Requerente como associação integrada por federações representativas do setor securitário não obsta seu reconhecimento como entidade de classe de âmbito nacional. Tal entendimento encontra amparo na jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal, que admite a legitimidade das chamadas “associações de associações”, sob o fundamento de que a natureza da entidade de classe é definida por seu escopo institucional classista.

Nesse diapasão, cumpre salientar que a CNseg possui histórico consolidado de ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade, sem que sua legitimidade ativa tenha sofrido qualquer contestação. Exemplificativamente, citam-se as ADIs nºs 6.538/PB<sup>1</sup>, 6.486/MA<sup>2</sup>, 6.132/GO<sup>3</sup>, 4.710/DF<sup>4</sup>, 5.984/PR<sup>5</sup> e 6.153/RJ<sup>6</sup>, as quais já alcançaram o trânsito em julgado com decisões favoráveis ao pleito de inconstitucionalidade deduzido pela entidade.

Corroborando o entendimento, cabe destacar trecho da ADI 7.376/RN, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que reconheceu a pertinência temática da CNseg para o ingresso de Ação Direta de Inconstitucionalidade visando impugnar norma estadual sobre seguros, vejamos:

*“Preliminarmente, reconheço a legitimidade da*

---

<sup>1</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.538. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado no período de 22.10.21 a 04.11.21. DJE: 11.11.2021 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5984876>. Data de Acesso: 20/10/2026

<sup>2</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.486. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado no período de 29.10.2021 a 11.11.21. DJE: 16.11.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5962452>. Data de Acesso: 20/10/2026

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.132. Relator: Min. Rosa Weber. Julgado no período de 19.11.2021 a 27.11.21. DJE: 02.12.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5693427>. Data de Acesso: 20/10/2026

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.710. Relator: Min. Rosa Weber. Julgado no período de 29.10.2021 a 11.11.21. DJE: 16.11.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4185570>. Data de Acesso: 20/10/2026

<sup>5</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.984. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado no período de 13.12.19 a 20.12.19. DJE: 05.02.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5513949>. Data de Acesso: 20/10/2026

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.153. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado no período de 17.12.21 a 08.02.2022. DJE: 10.02.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5713529>. Data de Acesso: 20/10/2026



*Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG), 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 decidiu o Supremo Tribunal Federal (ADIs 4.710/DF, ADI 5.485/DF, 5.984/PR, 6.153/RJ, ADI 6.441/RJ, dentre outras). A caracterização da pertinência temática entre a atividade da autora e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto no art. 2º, I, de seu estatuto social, que lhe comina defender os interesses dos segmentos de seguros e saúde suplementar.”<sup>7</sup>*

Resta evidente, portanto, o cumprimento dos requisitos autorizadores da propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade pela Requerente.

## **02) DA LEI IMPUGNADA:**

O objeto da presente ação é a declaração de inconstitucionalidade *in totum* da Lei nº 6.520, do Estado do Mato Grosso do Sul, cuja entrada em vigor ocorreu na data de sua publicação, dia 10.12.2025, e que tem por objetivo obrigar a seguradora a comunicar formalmente ao proponente, ao seu representante legal ou ao corretor de seguros sobre a decisão de não aceitar a proposta para contratação de seguro no Estado de Mato Grosso do Sul.

---

<sup>7</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.376. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado no período de 18 a 25.08.2023. DJE: 31.08.2023 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6614857> Data de Acesso: 26/03/2026.



Confira-se o inteiro teor do referido diploma legal objeto da presente ação:

***“Art. 1º A seguradora fica obrigada em qualquer hipótese a comunicar formalmente ao consumidor proponente, ao seu representante legal ou ao corretor de seguros sobre a decisão de não aceitar a proposta para contratação do seguro no Estado de Mato Grosso do Sul.***

***§ 1º A seguradora terá o prazo máximo de 25 dias para cientificar a recusa descrita no caput, a contar da data do protocolo da proposta.***

***§ 2º A seguradora poderá solicitar esclarecimentos para decidir sobre a aceitação ou não da proposta, devendo o prazo descrito no § 1º ter novo início que deverá contar a partir da data de protocolo de novas informações.***

***Art. 2º O descumprimento desta Lei sujeitará ao infrator às sanções previstas nos arts. 56 e 57 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.***

***§ 1º A multa de que trata o inciso I do art. 56 e o caput do art. 57 da Lei Federal nº 8.078 /1990 terá seu valor revertido para o Fundo pertinente a pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção.***

***§ 2º Os recursos oriundos das sanções aplicadas sob a jurisdição dos municípios, na ausência de fundos próprios, serão revertidos ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FEDDC).***

***Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (grifamos)***

Conforme o art. 102, I, “a”, da CRFB/1988, a ação direta de inconstitucionalidade constitui a via processual adequada para o questionamento de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole a Constituição da República Federativa do Brasil.



O referido normativo estadual se encontra em total dissonância com as regras de competência legislativa privativa da União, bem como viola o pacto federativo, além dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da isonomia, motivo pelo qual deverá ser declarado inconstitucional e expurgado do ordenamento jurídico.

### **03) DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SEGUROS.**

A Lei Estadual nº 6.520, do Estado do Mato Grosso do Sul, tem como objeto: **(i)** obrigar a seguradora, em qualquer hipótese, a comunicar formalmente ao consumidor proponente, ao seu representante legal ou ao corretor de seguros sobre a decisão de não aceitar a proposta para contratação do seguro no Estado de Mato Grosso do Sul; **(ii)** fixar o prazo máximo de 25 dias para a seguradora cientificar a recusa da contratação; **(iii)** prever a possibilidade de interrupção do prazo, caso a seguradora solicite esclarecimentos para decidir sobre a aceitação, com o reinício do prazo a partir da data do protocolo das novas informações; e **(iv)** determinar que o descumprimento da lei sujeitará o infrator a sanções e multas previstas no Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990).

A promulgação da Lei nº 6.520/2025 pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul operou em manifesta inobservância ao regime de repartição de competências estabelecido pelo Constituinte de 1988. Ao legislar sobre matéria de competência privativa da União, o diploma estadual afronta diretamente o disposto no art. 22, incisos I e VII, da CRFB, que estabelece que:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*



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

*II - desapropriação;*

*III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;*

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;*

*V - serviço postal;*

*VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;*

*VII - política de crédito, câmbio, **seguros** e transferência de valores;*

*(...)*

***Parágrafo único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (Grifo nosso)***

Nos termos do art. 22, VII, compete à legislação editada pela União definir o que é seguro, bem como estabelecer as regras aplicáveis a tais atividades.

Assim, cabe à União, no exercício de sua competência privativa, definir quem está autorizado a realizar operações de seguro, como isso pode ser feito lícitamente, e quais os direitos e deveres das partes envolvidas. **A lei estadual não pode impor regras sobre a atividade securitária e tentar subtraí-las da submissão devida às normas federais na matéria.**

Deve ainda ser observado que a competência federal não se limita à disciplina do seguro em si, mas, de forma mais ampla, inclui a definição, pela União, de



uma política de seguros. Isto é: cabe às normas federais disciplinar não só a relação entre as partes, mas o mercado de seguros como um todo, que é nacional. Não por acaso, a fiscalização desse setor também é centralizada na União (CRFB/88, art. 21, VIII).

Neste sentido, o jurista Paulo Napoleão Nogueira da Silva<sup>8</sup> ao tratar sobre o tema, destaca que:

*"A competência privativa de que trata o dispositivo, portanto, significa legislar para todo o País - o que inclui os Estados - e não somente para o âmbito federal; disso decorre a razão pela qual são leis federais strictu sensu as relativas apenas ao funcionamento dos seus órgãos, mas são leis nacionais lato sensu todas aquelas que o Congresso Nacional produz "Privativamente", diz o caput deste artigo, **porque o constituinte considerou competência natural e intrínseca ao governo central o tratamento legislativo das matérias constantes dos diversos incisos do artigo 22.** (grifou-se)*

Ademais, o contrato de seguro, regido pelo Código Civil e por legislação especial, constitui negócio jurídico cujos elementos essenciais e obrigações sinalagmáticas são definidos por normas de caráter nacional. Sob essa ótica, a competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito do consumidor (art. 24, V e VIII, CRFB/88) não autoriza a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CRFB/88), a qual abrange a regulação das relações contratuais.

Neste sentido, a edição da lei ora impugnada configura evidente usurpação da competência da União Federal para legislar de forma privativa sobre

---

<sup>8</sup> SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. Apud BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura. Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 562.



direito civil e seguros, disposta no art. 22, I e VII da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, o que resta corroborado pelos precedentes desse Eg. STF, que reconheceram a usurpação da competência federal para legislar sobre seguros e direito civil quando os Estados editam leis sobre tema securitário, vejamos:

No âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.151 (Estado do Rio de Janeiro)<sup>9</sup>, 7.150 (Estado de Alagoas)<sup>10</sup>, 7.099 (Estado de Minas Gerais)<sup>11</sup> e 6.753 (Estado de Goiás)<sup>12</sup>, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade das Leis estaduais nº 9.578/2022 (RJ), nº 8.581/2022 (AL), nº 23.993/2021 (MG) e nº 20.894/2020 (GO), que disciplinavam a *“proteção ao consumidor filiado às associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais”*. A Corte entendeu que as referidas normas invadiram a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, seguros e sistema de captação da poupança popular, previstas no artigo 22, incisos I, VII e XIX, da Constituição Federal, bem como a competência exclusiva da União para fiscalizar o setor, nos termos do artigo 21, inciso VIII, da Carta Magna.

Do mesmo modo, a ADI 4.293, do Estado de Rondônia, igualmente foi declarada inconstitucional, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, ocasião em que o Ministro Nunes Marques, relator da ADI, destacou que<sup>13</sup>: ***“A questão não é inédita no Supremo. Em diversas ocasiões, o Plenário consignou a inconstitucionalidade de legislações similares, senão idênticas, editadas por outras unidades federadas, que dispunham sobre registro,***

---

<sup>9</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.151/RJ. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado no período de 21.04.2023 a 02.05.2023. DJE: 10.05.2023 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6392167> Data de Acesso: 26/03/2026.

<sup>10</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.150/AL. Relator: Min. André Mendonça. Julgado no período de 28.03.2025 a 04.04.2025. DJE: 15.05.2025 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6392154> Data de Acesso: 13/10/2026.

<sup>11</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.099/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado no período de 04.08.2023 a 14.08.2023. DJE: 05.09.2023 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6366465> Data de Acesso: 13/10/2026.

<sup>12</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.753/GO. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado no período de 21.04.2023 a 02.05.2023. DJE: 15.08.2023 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6133791> Data de Acesso: 13/10/2026.

<sup>13</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.293/RO. Relator: Min. Nunes Marques. Julgado no período de 21 a 28.02.2025. DJE: 10.03.2025 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3721891> Data de Acesso: 26/03/2026.



***desmonte e comercialização de veículos e impunham a prensa de veículos sinistrados, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI)."***

Deve ainda ser considerado que, mesmo que fosse possível admitir que a lei ora impugnada se enquadraria no exercício da competência concorrente dos Estados – estabelecida no art. 24, V (produção e consumo), e VIII (responsabilidade por dano ao consumidor) –, essa competência necessitaria ser exercida de modo suplementar às normas gerais editadas pela União Federal.

Diferentemente do regime de competência concorrente, que admite a atuação legislativa suplementar dos Estados e Municípios em harmonia com as normas gerais federais, a competência privativa da União é excludente. Nessas matérias, a Constituição veda qualquer incursão normativa pelos demais entes federados, preservando a uniformidade regulatória nacional e impedindo a fragmentação do ordenamento jurídico.

Neste sentido, em matéria reservada à atuação legislativa federal, os estados somente podem legislar sobre questões específicas, quando previamente autorizados por lei complementar federal, consoante previsto no art. 22, parágrafo único, da Constituição da República, o que não ocorre no caso dos autos. E isto porque o normativo impugnado foi editado por meio da Lei Ordinária (MS) nº 6.520/2025, e ainda o objeto da norma já possui previsão na Lei Federal nº 5.040/2024, denominada como Novo Marco Legal do Seguro, especificamente em seu artigo 49, que segue abaixo destacado:

*Art. 49. Recebida a proposta, a seguradora terá o prazo máximo de 25 (vinte e cinco) dias para cientificar sua recusa ao proponente, ao final do qual será considerada aceita.*



*§ 1º Considera-se igualmente aceita a proposta pela prática de atos inequívocos, tais como o recebimento total ou parcial do prêmio ou sua cobrança pela seguradora.*

*§ 2º A seguradora poderá solicitar esclarecimentos ou produção de exames periciais, e o prazo para a recusa terá novo início, a partir do atendimento da solicitação ou da conclusão do exame pericial.*

*§ 3º Em qualquer hipótese, para a validade da recusa, a seguradora deverá comunicar sua justificativa ao proponente.*

Veja que a Constituição prevê de forma imprescindível que as normas que disciplinam materiais de direito civil e seguros provenham de uma única fonte legislativa, posto que a disparidade de normas criaria graves incertezas nas relações jurídicas existentes entre particulares e seguradoras, especialmente se considerado que os produtos por elas comercializados têm, via de regra, abrangência nacional.

Desta forma, a repartição de competências fixa balizas constitucionais que não podem ser ultrapassadas pelo legislador ordinário, seja ele estadual ou municipal, o que afrontaria a rigidez da Constituição da República Federativa do Brasil, conforme inclusive corroborado pelo jurista Humberto Ávila, ao destacar que: “no sentido de que os conceitos constitucionais poderiam ser largueados pelo Poder Legislativo, levaria à implosão da rigidez prevista na CF/88”.<sup>14</sup>

Assim, a tentativa do Estado de disciplinar matéria já regulada em âmbito federal configura não apenas flagrante usurpação de competência legislativa, mas também grave conflito normativo, que compromete a uniformidade e a segurança jurídica do sistema regulatório nacional.

---

<sup>14</sup> ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional Tributário. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 265 e ss.



**Admitir que os 26 Estados e o Distrito Federal possam editar normas com conteúdo divergente da legislação federal, sob o argumento de proteção ao consumidor, representa verdadeira subversão do modelo constitucional de repartição de competências.** Tal permissividade implicaria o desmantelamento da uniformidade regulatória que deve reger o mercado nacional de seguros, comprometendo a previsibilidade, a estabilidade e a coerência normativa indispensáveis ao adequado funcionamento do setor.

Importante ainda destacar que a reserva de iniciativa da União quanto à matéria relacionada a seguro, também está prevista no Decreto-Lei nº 73/1966, que em seu artigo 1º explicita a autoridade da União no assunto<sup>15</sup>, ao estabelecer que todas as operações de seguros privados ficam subordinadas às suas regras, e no art. 7º<sup>16</sup> prevê que compete privativamente ao Governo Federal formular a política de seguros privados, legislar sobre normas gerais e fiscalizar as operações no mercado nacional.

Portanto, tendo em vista que o objeto da Lei (MS) nº 6.520/2025 já possui previsão na Lei Federal 15.040/2024, resta evidente que a referida norma é formalmente inconstitucional, já que a Constituição designou a competência privativa à União Federal para legislar sobre direito civil e seguros, em razão da necessidade de se conferir uma regulamentação uníssona a esses temas em todo o território nacional, evitando a quebra de uniformidade que adviria da repartição dessa competência legislativa com os Estados e os Municípios brasileiros.

Desse modo, sob qualquer prisma que se examine a controvérsia, a conclusão é inexorável: o diploma estadual padece de vício de inconstitucionalidade

---

<sup>15</sup> Art 1º. Todas as operações de seguros privados realizados no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-lei.

<sup>16</sup> Art 7º Compete privativamente ao Governo Federal formular a política de seguros privados, legislar sobre suas normas gerais e fiscalizar as operações no mercado nacional;

(....)



formal, por manifesta violação às balizas constitucionais de repartição de competências, sendo mandatória a sua exclusão do ordenamento jurídico.

#### **04) DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL:**

##### **04.1) VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO:**

A Constituição da República traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo do Federalismo Brasileiro.

O Federalismo Brasileiro se estrutura na repartição de competências entre os entes políticos para preservar a unidade da federação, pautando-se pelo princípio da predominância do interesse, sendo consagrado pela Constituição como cláusula pétrea, nos moldes do artigo 60, § 4º, I, da CRFB/88, que define que a forma federativa de Estado não pode ser objeto de deliberação por emendas constitucionais tendentes a aboli-la.

Nesse contexto, conforme já destacado em tópico pretérito, compete privativamente à União legislar sobre direito civil e política de seguros, nos termos do art. 22, incisos I e VII, da Carta Magna. Essa competência federal é abrangente, alcançando tanto os aspectos macroeconômicos e regulatórios quanto a disciplina contratual dos vínculos obrigacionais entre seguradoras e segurados.

Assim, a legislação estadual impugnada, ao pretender regular obrigações em contratos de seguros, invade a esfera de competência exclusiva da União, já que não é permitida a edição de normas por entes subnacionais em matérias que lhe são reservadas.

Conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, a competência concorrente dos Estados para legislar sobre consumo e responsabilidade



por dano (Art. 24, V e VIII, CRFB/88) não autoriza os entes subnacionais a disciplinarem relações contratuais securitárias. Tal usurpação desestabiliza o equilíbrio democrático e republicano que depende da fiel observância das atribuições legiferantes de cada ente.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.583<sup>17</sup> (Paraíba), 6.441<sup>18</sup> (Rio de Janeiro) e 6.486<sup>19</sup> (Maranhão), declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa privativa da União Federal, das Leis estaduais nº 11.735/2020 (PB), nº 8.811/2020 (RJ) e nº 11.281/2020 (MA), as quais regulamentavam a suspensão e/ou o cancelamento de planos de saúde por inadimplência durante a pandemia da Covid-19.

Conforme fundamentação da ADI 6.441, foi ponderado pela Relatora, Ministra Carmen Lúcia, que:

*“Este Supremo Tribunal tem acentuado que, “por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I)”. Ademais, “os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente*

---

<sup>17</sup>Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6583/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado no dia 02.12.2021. DJE: 10.12.2021 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>. Data de Acesso: 15/10/2026.

<sup>18</sup>Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6441/RJ. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado no período de 07.05.2021 a 14.05.2021. DJE: 24.05.2021 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5921712>. Data de Acesso: 15/10/2026.

<sup>19</sup>Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6486/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado no período de 29.10.2021 a 11.11.2021. DJE: 16.11.2021 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5962452>. Data de Acesso: 15/10/2026.



*atuarial” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.701, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 25.8.2014).”*

O regime federal estabelece parâmetros uniformes obrigatórios para todas as seguradoras do país, o que consta devidamente disciplinado pela Lei Federal nº 15.040 de 2024. Nesse sentido, a manutenção da legislação estadual ora impugnada, que institui regras específicas sobre a aceitação e recusa de propostas de seguro no âmbito do Estado do Mato Grosso do Sul, acarretará evidente desequilíbrio normativo e poderá dar margem a interpretações divergentes da legislação federal aplicável à matéria.

Neste sentido, esse Supremo Tribunal Federal julgou a ADI 7.772<sup>20</sup>, publicada dia 23.04.2025, que declarou a inconstitucionalidade de Lei do estado de Goiás, por interferir nas competências administrativas e legislativas da União ao disciplinar sobre compartilhamento de infraestrutura de energia elétrica, sobretudo quanto a aspectos procedimentais e contratuais.

*“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 22.474/2023 DO ESTADO DE GOIÁS. COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA. ENERGIA ELÉTRICA. TURBAÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERAIS. PRERROGATIVA DE EXPLORAR SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA (ART. 21, XII, ‘B’, CF). **COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE ENERGIA (ART. 22, IV, CF). OFENSA AO PACTO FEDERATIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. I. CASO EM EXAME 1. Ação Direta proposta para questionar lei estadual que***

<sup>20</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.772. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 01.07.2025. DJE: 02.07.2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7131370>. Data de Acesso: 31/03/2026.



*regulamentou o compartilhamento de infraestrutura no âmbito dos serviços públicos de energia elétrica. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Saber se a lei editada pelo Estado de Goiás invade a competência da União para explorar serviços e instalações de energia elétrica e para legislar sobre energia. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **O regramento local sobre compartilhamento de infraestrutura de energia elétrica, sobretudo quanto a aspectos procedimentais e contratuais, interfere em competências administrativas e legislativas da União (art. 21, XII, “b”, e art. 22, IV, CF), materializadas pela legislação federal e por marcos regulatórios da Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL. IV. DISPOSITIVO 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso I, da Lei 22.474/2023 do Estado de Goiás, e das expressões “setor de energia elétrica”, “serviços públicos de energia elétrica” ou “setor elétrico”, constante do art. 2º, I, II, V, VI e VII, art. 3º, caput e parágrafo único, e art. 5º, todos da mesma lei estadual.***

*(ADI 7722, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-04-2025 PUBLIC 23-04-2025)*

E neste mesmo contexto, a ADI 6.153<sup>21</sup>, que visava a inconstitucionalidade da Lei estadual 8.182/2018, do Estado do Rio de Janeiro, a qual determinava que as seguradoras publicassem, periodicamente, em seus sites, a lista dos veículos excluídos de sua cobertura, igualmente foi declarada inconstitucional, por unanimidade, pelo

<sup>21</sup>Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.153. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado no período de 17.12.21 a 08.02.2022. DJE: 10.02.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5713529>. Data de Acesso: 20/10/2026



Supremo Tribunal Federal, por vício de iniciativa da União, ocasião em que o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, fundamentou que:

*“Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos, que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar. Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, no seguinte precedente: “CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 3.594/2005, DO DISTRITO FEDERAL. DISPENSA DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTAS DE TRIBUTOS E TÍTULOS OBRIGACIONAIS VENCIDOS NO PERÍODO DE PARALISAÇÃO “CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 3.594/2005, DO DISTRITO FEDERAL. DISPENSA DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTAS DE TRIBUTOS E TÍTULOS OBRIGACIONAIS VENCIDOS NO PERÍODO DE PARALISAÇÃO POR POR INCONSTITUCIONALIDADE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, FORMAL, GREVE. GREVE. POR POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL . USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL. 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.*

*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 própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).*

*3. A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, consequentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Precedentes nesse sentido.*

*4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal” (ADI 3.605/DF, Rel. Alexandre de Moraes; grifei). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal” (ADI 3.605/DF, Rel. Alexandre de Moraes; grifei).”*

Diante do exposto, e considerando que a Lei estadual nº 6.520/2025, do Mato Grosso do Sul, versa sobre matérias relativas ao direito civil e seguros, temas inseridos no âmbito da competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, incisos I e VII, da CRFB, torna-se evidente a violação ao pacto federativo, já que as



normas de distribuição de competências legislativas constituem fundamentos essenciais do modelo federativo adotado pelo Estado brasileiro, não podendo ser desconsideradas pelo legislador estadual.

#### **04.2) VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA:**

Conforme já mencionado no curso da presente ação, a matéria objeto da Lei (MS) nº 6.520/2025 se encontra devidamente disciplinada pela Lei Federal nº 15.040 de 2024, denominada como novo Marco Legal de Seguros, que inaugurou uma fase de maior clareza e transparência nas relações entre seguradoras e segurados/consumidores.

Originado após 20 anos de debates, o novo Marco Legal de Seguros, cuja vigência iniciou em 11 de dezembro de 2025, reúne e disciplina em um único diploma legal a integralidade das normas aplicáveis aos contratos de seguro, provendo um tratamento normativo que abrange as regras e especificidades operacionais e jurídicas no contrato de seguro em âmbito nacional.

A *novel* legislação, composta de 134 artigos, é fruto do trabalho de diversos atores dos setores econômicos e da sociedade civil, o que foi devidamente detalhado pelas juristas Angelica Carlini e Glauce Carvalhal ao destacarem que<sup>22</sup>:

*“Trata-se de lei complexa, com 134 artigos, estruturada em 06 Capítulos, que percorrem os aspectos essenciais das relações de seguro como interesse, risco, prêmio, interpretação do contrato, sinistro, regulação e liquidação de sinistro, entre tantos outros essenciais para as atividades desse relevante setor econômico e social.*

---

<sup>22</sup> CARLINI, Angelica; CARVALHAL, Glauce. Lei de Seguros Interpretada. Rio de Janeiro: Foco, 2025, 11º ED, p 5 e ss



*O projeto de lei que deu origem ao novo marco legal de seguros foi amplamente discutido por todos os setores econômicos e da sociedade. Lideranças dos segurados, seguradores, da academia e corretores de seguro estiveram à frente dos debates no legislativo e buscaram, em um esforço coletivo uma convergência em um texto possível, ponderando os impactos da lei e as possibilidades de crescimento do setor.*

*(...)*

*Além disso, com a publicação da lei, o Brasil passa a contar com um microssistema jurídico sobre contratos de seguro, o que viabilizará uma melhor estruturação e clareza sobre os conceitos aplicáveis ao contrato, além de agregar transparência às relações jurídicas e facilitar a compreensão dos aspectos técnicos e peculiares que envolvem contrato de seguro.”*

Neste sentido, o artigo 49 da nova legislação federal já prevê a necessidade de a seguradora comunicar ao proponente, no prazo máximo de 25 dias, a recusa justificada da proposta, bem como a interrupção do prazo no caso de solicitação de esclarecimentos pela seguradora, nos mesmos moldes replicados na Lei (MS) nº 6.520/2025.

Entretanto, a Lei (MS) nº 6.520/2025 inova ao prever sanções administrativas e multas baseadas no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) na hipótese de descumprimento da Lei, ao passo que o Novo Marco Legal



de Seguros, que possui abrangência nacional, dispõe que o silêncio da seguradora após o prazo resultará na aceitação tácita da proposta.

Desta forma, além da Lei (MS) nº 6.520/2025 ter sido editada por ente diverso do previsto na Constituição da República, o normativo impugnado ainda apresenta disposições diversas da Lei Federal recentemente vigente sobre o tema, não cabendo a entes subnacionais editar Lei sobre conteúdo já disciplinado pela Legislação Federal sobre a matéria.

Previsto no artigo 5º, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil, o princípio da isonomia constitui o signo fundamental da democracia, exigindo que o legislador não crie diferenciações arbitrárias ou desequiparações abusivas.

E neste sentido, o doutrinador e Ministro Alexandre de Moraes<sup>23</sup> assevera que:

*"A Constituição Federal de 1998 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos **têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico.** Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se igualam, é a exigência tradicional do próprio conceito de justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito".]*

---

<sup>23</sup> MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2011, 11º ED, p 64.



E em igual sentido, a Advocacia-Geral da União, ao manifestar-se nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1.258<sup>24</sup>, ajuizada pela Requerente CNseg, com o objetivo de ver reconhecida a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal n.º 14.796, de 27 de junho de 2025, do Município de São José do Rio Preto/SP, a qual, entre outras disposições, veda às seguradoras a aquisição direta de peças de reposição pelas seguradoras, concluiu pela inconstitucionalidade da norma, apresentando, para tanto, os seguintes fundamentos:

*"Por fim, a lei impugnada também vulnera os princípios da isonomia, da livre-iniciativa e da segurança jurídica, ao impor, no plano municipal, obrigações adicionais a seguradoras que operam em âmbito nacional, sem amparo em disciplina federal uniforme (art. 5º, caput, da Constituição). A fragmentação normativa daí resultante compromete a previsibilidade e a estabilidade do regime jurídico aplicável ao setor securitário, cuja atuação pressupõe padronização regulatória em escala nacional."*

Assim, para que um tratamento diferenciado seja legítimo, é indispensável uma justificativa objetiva e razoável, o que não ocorreu com o advento da Lei (MS) nº 6.520/2025, baseada em mera circunscrição territorial como critério para sua edição, já que a matéria relativa à aceitação e recusa do contrato de seguro prevista no referido normativo consta disciplinada pelo Novo Marco Legal de Seguros.

Essa fragmentação normativa rompe a necessária uniformização das regras do setor pela legislação federal, trazendo regramentos diferenciados sobre aceitação e recusa da proposta do contrato de seguros apenas aos segurados do Mato

---

<sup>24</sup> Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.258. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado no período de 28.08.2026 a 04.09.2026. DJE: 09.09.2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7368542>. Data de Acesso: 20/10/2026.



Grosso do Sul, o que viola os princípios da segurança jurídica e isonomia.

No caso, não se mostra razoável que apenas o Estado do Mato Grosso do Sul possua regras adicionais e distintas sobre a aceitação e recusa da proposta de contrato de seguros, sujeitando inclusive a seguradora às sanções não previstas na norma federal sobre o tema, pois não há diferença entre a seguradora e o segurado que firmam contrato de seguro no Estado do Mato Grosso do Sul e os que formalizam o ajuste em outro Estado para justificar a disparidade no tratamento.

E, neste mesmo sentido, o Plenário do STF julgou procedente a ADI 7.313<sup>25</sup>, de relatoria do Ministro André Mendonça, e declarou inconstitucional norma editada pelo Estado Tocantins, por afrontar o princípio da isonomia ao estabelecer obrigações não previstas na legislação federal, conforme a seguir destacado:

*"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. CRITÉRIOS DE DESEMPATE NA REMOÇÃO E PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL**. EFICÁCIA EX NUNC. PEDIDO PROCEDENTE.*

*[...] 5. A norma impugnada introduz critério estranho ao desempenho da função institucional, considerando tempo de serviço público anterior e alheio ao cargo de defensor, sem respaldo constitucional, o que afronta os arts. 5º, caput, e 19, III, da CF (**princípios da isonomia e da igualdade federativa**), configurando inconstitucionalidade material." (STF, ADI 7313 / TO rel. Ministro André Mendonça, Plenário, j. 19.05.2025)*

<sup>25</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.313. Relator: Min. André Mendonça. Julgado no período de 9 a 16.05.2025. DJE: 26.05.2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6525451>. Data de Acesso: 31/03/2026.



Dessa forma, revela-se fundamental afastar a aplicação da norma impugnada, visto que a mera circunscrição territorial não constitui fundamento idôneo para justificar a discriminação imposta aos jurisdicionados. Os postulados da simetria e da estabilidade das relações jurídicas exigem um tratamento normativo unitário para o setor de seguros, o que já foi desempenhado integralmente pela União ao editar o Novo Marco Legal de Seguros (Lei Federal nº 15.040/2024), que prevê em normativo único todo os regramentos e especificidades do setor.

#### **04.3) VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA:**

A segurança jurídica é elemento material essencial do Estado Democrático de Direito, voltada a garantir a previsibilidade, estabilidade e calculabilidade das relações sociais. Ela impõe ao Estado o dever de atuar com coerência, para proteger a confiança legítima dos cidadãos na validade e eficácia das normas vigentes.

Ainda que não tenha previsão expressa na Constituição da República, toda a atividade estatal deve se orientar pela segurança jurídica, na medida em que a própria democracia se estrutura sobre a certeza e a solidez das relações sociais. À tal princípio é conferida a função de assegurar **previsibilidade** e **estabilidade** às relações jurídicas.

Nessa perspectiva, o jurista José Afonso da Silva conceitua o princípio da segurança jurídica da seguinte forma<sup>26</sup>:

"A segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Uma importante

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006, p 133.



condição da segurança jurídica está na relativa certeza de que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída."

Esse princípio implícito na Constituição da República, foi tido, tamanha sua importância, por Celso Antônio Bandeira de Mello, como Princípio Geral de Direito, aplicável a todos os ramos do direito, sem qualquer exceção, sobretudo dentro da ótica do atual Estado Democrático de Direito, conforme pode ser a seguir observado<sup>27</sup>:

*"Este princípio não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo. Enquadra-se, então, entre os princípios gerais de Direito (...). Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. **O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da "segurança jurídica", o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.**"*

Verifica-se, então, que a segurança jurídica revela caráter prospectivo, que corresponde à **calculabilidade**, conceito presente no livro "Teoria da segurança jurídica" do jurista Humberto Ávila,<sup>28</sup> que corresponde à capacidade de antecipar as consequências atribuídas pelo Direito, de modo que a consequência aplicada no

<sup>27</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p 127

<sup>28</sup> ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. Primeira parte, título I: Significação da segurança jurídica (ou o que pode significar segurança jurídica?) São Paulo: Malheiros, 2025.



futuro se situe dentro daquelas alternativas do presente. Nesta mesma linha, concorda a professora Judith Martins Costa que<sup>29</sup>:

*“Assim, na relação (fundamental) entre tempo e direito, a expressão “princípio da segurança jurídica” marca, como signo pleno de significados que é, o espaço de retenção, de imobilidade, de continuidade, de permanência – valoriza, por exemplo, o fato de o cidadão não ser apanhado de surpresa por modificação ilegítima na linha de conduta da Administração, ou por lei posterior, ou modificação na aparência das formas jurídicas.”*

Feitos os esclarecimentos acima, cumpre destacar que a norma impugnada viola frontalmente o princípio da segurança jurídica, uma vez que a matéria nela prevista já se encontra integralmente regulamentada pelo novo Marco Legal dos Contratos de Seguro (Lei Federal nº 15.040/2024), que prevê consequências distintas para as hipóteses de aceitação e recusa da proposta do contrato de seguro.

A sobreposição de uma lei estadual a uma norma federal de mesma temática instaura um "paralelismo legiferante" que culmina em grave insegurança jurídica, por gerar interpretações e regramentos divergentes sobre tema amplamente debatido e consolidado pelo Novo Marco Legal dos Seguros.

Veja que, no caso em tela, sequer houve uma omissão da União em legislar sobre a aceitação e recusa da proposta do contrato de seguro, o que foi devidamente previsto na Lei Federal nº 15.040/2024.

Assim, a coexistência de diplomas normativos de entes federados distintos que versem diferentes sobre o mesmo objeto jurídico (aceitação e recusa de propostas

---

<sup>29</sup> COSTA, Judith Martins. A Re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a Segurança como Crédito de Confiança. Revista CEJ, Brasília, 2004, p. 113.



securitárias) engendra uma inaceitável antinomia que deságua em evidente insegurança jurídica.

A cumulação de legislações que preveem disposições díspares quanto às consequências jurídicas referentes à ausência de resposta tempestiva, notadamente no que tange ao decurso do prazo de 25 (vinte e cinco) dias para a aceitação ou recusa do risco, submete o setor a uma bicefalia regulatória insustentável.

Tal cenário de incerteza compromete a previsibilidade das relações contratuais e a própria higidez atuarial das seguradoras, uma vez que a divergência sobre os efeitos do silêncio importa em aceitação tácita ou sujeição do infrator às multas da Lei nº 8.078/1990 - vulnera a confiança legítima que deve nortear o mercado de seguros nacional.

**Sob outra vertente, a manutenção da norma objurgada no ordenamento jurídico operará como deletério estímulo à edição de legislações análogas por outros entes federados, fomentando de modo nocivo uma fragmentação normativa que ignora a existência de um regramento nacional exauriente e amplamente debatido.**

É imperativo obstar que entes ilegítimos passem a legislar de forma tópica sobre o contrato de seguro, especialmente diante da recente entrada em vigor, em dezembro de 2025, do novo Marco Legal de Seguros, fruto de décadas de maturação legislativa e técnica.

Permitir que legislações estaduais se sobreponham a esse esforço de uniformização nacional implica, em última análise, no esvaziamento da competência privativa da União e uma afronta direta ao postulado constitucional da segurança jurídica, que veda a pulverização de regras sobre setores de natureza sistêmica e unitária.



## **05) DO PEDIDO CAUTELAR:**

Os artigos 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999 preveem a possibilidade de concessão de medida cautelar na ação direta, que será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão se pronunciar no prazo de cinco dias.

Os requisitos necessários para concessão da cautelar, conforme entendimento pacificado do STF, são: 01) a verossimilhança do direito (*fumus boni iuris*); e 02) o perigo na demora para a obtenção de provimento judicial (*periculum in mora*); ambos presentes nesta ADI, conforme a seguir será evidenciado.

A plausibilidade do direito, também conhecida como *fumus boni iuris*, é confirmada uma vez que a Lei (MS) nº 6.520/2025 incorre em vício de inconstitucionalidade formal ao usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito securitário.

Já o perigo na demora, também conhecido como *periculum in mora*, evidencia-se pela vigência imediata do diploma, que instaura um cenário de severa insegurança jurídica e risco de fragmentação regulatória, principalmente ao inovar prevendo a sujeição do infrator às multas dos artigos 56 e 57 da Lei Federal nº 8.078/1990 (CDC), o que não encontra amparo no Novo Marco Legal de Seguros (Lei Federal nº 15.040/2024), que prevê que o silêncio da seguradora após o prazo resulta na aceitação tácita (automática) do seguro.

Desta forma, a urgência da medida reside no risco de fragmentação regulatória e na profunda insegurança jurídica imposta ao setor securitário, já que a manutenção da Lei (MS) nº 6.520/2025 estimula um efeito multiplicador nocivo, incentivando outros entes federados a editarem normas análogas em usurpação à



competência privativa da União, e o consequente ingresso de demandas no Judiciário visando a inconstitucionalidade de tais normativos.

Veja ainda que a proliferação de diplomas estaduais conflitantes desnatura a uniformidade nacional exigida pelo sistema de seguros e já devidamente prevista na Lei Federal 15.040/2024, gerando custos sistêmicos e uma avalanche de litígios.

A suspensão liminar possui, portanto, caráter preventivo e pedagógico, salvaguardando o pacto federativo até o julgamento definitivo.

Diante do exposto, e em razão do evidente risco de danos de difícil reparação, requer-se a concessão da cautelar, com fulcro no art. 102, I, "p", da CRFB/1988 e nos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, *inaudita altera parte* e *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia do diploma impugnado.

## **06) CONCLUSÃO E PEDIDOS:**

Por todo o exposto, a CNseg requer:

- (i)** O deferimento de medida cautelar, para suspender os efeitos da Lei nº 6.520/2025, do Estado do Mato Grosso do Sul. Em razão da urgência do tema, pugna-se pelo deferimento monocrático da medida, e se necessário, *ad referendum* do Plenário, na forma do art. 10, §§ 3º, e 11 da Lei nº 9.868/1999;
- (ii)** Na hipótese de não ser acolhido o pedido de deferimento de medida cautelar, requer subsidiariamente a adoção do rito sumário (Art. 12, Lei 9.868/99), ante a relevância da matéria e o imperativo de segurança jurídica;



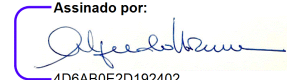
- (iii) Independentemente do rito adotado, requer sejam solicitadas informações à Assembleia Legislativa e ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul para prestarem informações, conforme o art. 6º da Lei nº 9.868/1999, e, em seguida, determinada a oitiva sucessiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral 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 integralidade da Lei nº 6.520, de 09.12.2025, do Estado do Mato Grosso do Sul, pelos fundamentos acima expostos.

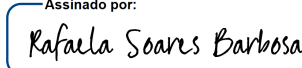
Por fim, a Requerente requer que todas as publicações decorrentes deste processo sejam feitas, exclusivamente, em nome dos advogados Glauce Carvalhal, inscrita na OAB/RJ nº 135.947, Alfredo Augusto Viana Braga da Silva, inscrito na OAB/RJ nº 142.246 e Rafaela Soares Barbosa, inscrita na OAB/RJ nº 159.122.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2026.

DocuSigned by:  
  
**Glauce Carvalhal**  
5BF15DE4BC994B2  
OAB/RJ nº 135.947

Assinado por:  
  
**Alfredo Augusto Viana Braga da Silva**  
4D6AB0E2D192402...  
OAB/RJ nº 142.246

Assinado por:  
  
**Rafaela Soares Barbosa**  
3717EFC80825410  
OAB/RJ nº 159.122



## **RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANEXOS**

**Doc. 01** – Atos constitutivos

**Doc. 02** – Procuração

**Doc. 03** – Ato impugnado: Lei Estadual/MS nº 6.520/2025

**Doc. 04** – Justificativa