

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em foco na presente ação direta se, pela Lei n. 8.811/2020 do Estado do Rio de Janeiro, teria sido usurpada a competência legislativa da União para a disciplina sobre direito civil e seguros e se teriam sido contrariados os princípios da isonomia e da livre iniciativa.

No diploma estadual agora questionados, autoriza-se o Poder Executivo a dispor sobre a vedação da suspensão ou do cancelamento de planos de saúde por falta de pagamento durante a situação de emergência do novo coronavírus. Os débitos consolidados no período poderão ser depois cobrados pelas vias próprias sem a incidência de juros e multa. Quanto aos débitos anteriores a março de 2020, as operadoras deverão possibilitar o parcelamento ao consumidor quando do término do período emergencial. Tem-se na lei estadual:

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a dispor sobre a vedação às operadoras de planos de saúde a suspensão e/ou do cancelamento dos planos de saúde por falta de pagamento, durante o período em que estiver em vigor a situação de emergência do novo coronavírus (covid-2019), declarada pelo Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020 ou pelos seus sucessivos atos normativos que prorrogarem a sua vigência.

Art. 2º - Após o fim das restrições decorrentes do Plano de Contingência, as operadoras de planos de saúde, antes de proceder a suspensão e/ou o cancelamento do plano de saúde em razão da inadimplência anterior a março de 2020, deverão possibilitar o parcelamento do débito pelo consumidor.

Art. 3º - O débito consolidado durante as medidas restritivas não poderá ensejar a suspensão e/ou o cancelamento do plano de saúde, devendo ser cobrado pelas vias próprias, sendo vedadas a cobrança de juros e multa.

Art. 4º - O disposto nesta Lei é extensivo aos MEIs (Micro Empreendedores Individuais), às Micro e Pequenas Empresas e aos optantes pelo regime de arrecadação de tributos denominado Simples Nacional (Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006).

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação com vigência enquanto estiver em vigor a situação de emergência do novo

coronavírus (covid-2019), declarada pelo Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020 ou pelos seus sucessivos atos normativos que prorrogarem sua vigência”.

Proposta de conversão em julgamento definitivo

2. A ação está instruída com as informações dos órgãos dos quais proveniente a lei estadual impugnada e com os pronunciamentos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pelo que converto o julgamento da cautelar em pronunciamento de mérito, o que vem sendo adotado por este Plenário em respeito ao princípio constitucional da duração razoável do processo. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de “feriado” somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

Legitimidade da autora

3. A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG dispõe de legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, como já reconhecido em julgados deste Supremo

Tribunal, tendo sido preenchido o requisito da pertinência temática, pois o pedido se relaciona com as finalidades estatutárias daquela entidade nacional.

Do mérito

4. Pela lei questionada parece buscar-se proteger contratantes de planos de saúde afetados pela pandemia do Coronavírus, crise que ainda aflige a sociedade brasileira. Confira-se a justificativa do projeto de lei:

“É conhecido por todos que estamos vivendo uma das maiores crises mundiais no setor de saúde, onde a Organização Mundial de Saúde – OMS classificou o novo coronavírus (COVID – 19) como pandemia, com alto risco de transmissão e nos idosos, elevado índice de mortalidade.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro tem tomado medidas enérgicas para a reclusão domiciliar de todos, com o objetivo de amenizar a propagação do vírus. Desta forma, as medidas dispostas no Decreto nº 46.980, de 19 de março de 2020 interfere diretamente na vida da população, uma vez que muitos trabalhadores perderão seus empregos, muitos trabalhadores informais perderão suas rendas e muitas empresas terão que fechar suas portas.

Assim, este projeto de lei pretende salvar vidas, uma vez que a crise financeira se instalará e a grande maioria da população não conseguirá arcar com seus planos de saúde. A crise na saúde formada pelo vírus poderá ainda se agravar mais, caso grande parte da população tiver seus planos de saúde cancelados ou suspensos por impossibilidade financeira de arcar com as mensalidades”.

Entretanto, a despeito da intenção manifestada, de inegável importância social, o diploma está maculado por vício formal de inconstitucionalidade que não pode ser superada.

5. Pelos incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República, compete à União legislar privativamente sobre direito civil e política de seguros:

“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”.

Na espécie, estabeleceu-se, pela Lei fluminense n. 8.811/2020, a possibilidade de o Poder Executivo proibir a suspensão ou o cancelamento de planos de saúde por falta de pagamento, interferindo o legislador estadual no conjunto de normas nacionais vigentes sobre a matéria e que se referem ao cumprimento de obrigações contratuais securitárias por partes capazes e legítimas.

Inaugurou-se, naquela lei estadual, cuidado jurídico que ultrapassa o escopo de proteção a consumidor em situação de vulnerabilidade, autorizando-se, de modo geral e indiscriminado, o sobrestamento do dever de adimplemento de obrigação contratual, disciplina de direito civil de competência privativa da União.

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

Sobre a matéria, de se ver os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.851/2012 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TEMPO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO DE USUÁRIOS DE PLANOS DE SAÚDE. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, COMERCIAL E POLÍTICA DE SEGUROS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A orientação majoritária do Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração das obrigações contratuais celebradas entre usuários e operadoras de plano de saúde não são abarcadas pela competência suplementar estadual para dispor sobre proteção à saúde e ao consumidor. Precedentes. 2. É competência privativa da União legislar

sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual. 3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.818, Relator o Ministro Edson Fachin, DJe de 6.3.2020).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 6.881/2014 do Estado do Rio de Janeiro. Imposição de comunicação individual, mediante carta registrada aos usuários, por parte de operadoras de planos de saúde, acerca do descredenciamento de hospitais e médicos. 3. A competência para legislar sobre planos de saúde é privativa da União. Ainda que a Lei federal 9.656/1998 preceitue a prévia comunicação aos usuários sobre alteração da rede credenciada, não pode Lei estadual impor meio e forma para o cumprimento de tal dever, por não dispor de competência concorrente quanto à matéria. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.173, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 17.12.2019).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. Seguro obrigatório. Eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União. 1. Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 2. Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos. 3. Não obstante a boa intenção do legislador paulista de proteger o espectador, a lei do Estado de São Paulo criou nova modalidade de seguro obrigatório, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-Lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.402, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 11.12.2015).

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS

5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.207, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 25.4.2018).

7. Pela Lei n. 8.811 do Rio de Janeiro, regulamentam-se também juros e multas, vedando-se a cobrança desses encargos sobre dívidas consolidadas no período de aplicação das medidas restritivas na pandemia do coronavírus. Impõe-se às operadoras de planos de saúde o recebimento de pagamento parcelado de débitos anteriores a março de 2020, adentrando-se, com essas normas, no campo jurídico do cuidado de institutos de direito civil sobre tempo e do modo de pagamento. Neste sentido, por exemplo, o 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 POR GREVE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR 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.* 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, conseqüentemente, 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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.605/DF, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 13.9.2017).*

8. Deve ser realçado que este Supremo Tribunal já declarou inconstitucionais leis estaduais pelas quais se estabelecia a redução das mensalidades na rede privada de ensino durante o plano de contingência do novo coronavírus, por contrariarem *“a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF), por se tratar [em] de norma [s] abstrata [s] sobre direito civil, afastando-se da competência concorrente dos estados para editar normas sobre responsabilidade por danos aos consumidores (art. 24, V, CF)”*.

Naqueles julgamentos, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que os *“efeitos jurídicos da Pandemia COVID-19 sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei 14.010/2020, que estabeleceu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19), reduzindo o espaço de competência complementar dos Estados, ausente previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais”* (Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.423 e 6.575, DJe de 12.2.2021, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.435, 19.3.2021).

9. Em situação análoga à destes autos, o Ministro Dias Toffoli deferiu medida cautelar, em 17.3.2021, *ad referendum* do Plenário, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.491 e 6.538, para suspender a eficácia de lei paraibana pela qual vedada a interrupção de contratos de plano de saúde por inadimplência durante a pandemia do novo coronavírus e prevista a possibilidade de pagamento posterior do débito de forma parcelada, sem juros e multa. Pontuou o Relator *“que se trata de uma interferência via lei estadual na essência dos contratos de plano de saúde, previamente pactuados entre as partes e regulados pelas normas federais citadas, de forma a suspender a vigência de cláusulas contratuais que se inserem no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos”*.

Evidencia-se, portanto, a inconstitucionalidade formal da Lei n. 8.811/2020 do Rio de Janeiro na linha dos precedentes deste Supremo Tribunal.

10. Pelo exposto, **voto pela conversão do julgamento da cautelar em definitivo de mérito e pela procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 8.811/2020 do Rio de Janeiro.**

Plenário Virtual - minuta do voto