

VOTO

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. Registro, inicialmente, que a presente ação está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, entre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin.

2. Conheço da presente ação. Em diversos julgados, esta Corte reconheceu a legitimidade ativa da União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999 (ADI 5965, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 4.512, Rel. Min. Cármen Lúcia; e na ADI 4.701, de minha relatoria). Ademais, o objeto social da requerente está diretamente relacionado ao objeto da presente ação, o que demonstra a existência de pertinência temática.

3. No mérito, assiste razão à requerente. A hipótese é de usurpação de competência da União para legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros, na forma do art. 22, I e VII, da Constituição Federal. O ato normativo estadual impõe às operadoras de planos de saúde a obrigação de ampliar as formas de pagamento dos planos privados de assistência à saúde e odontológica, individuais ou coletivos, no Estado do Rio de Janeiro. Como resultado, o Estado interfere diretamente no conteúdo dos contratos de prestação de serviços de saúde, disciplinando as formas de quitação das mensalidades.

4. Em situações como essa, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afastado a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF). Nesse sentido, esta Corte firmou o entendimento de que quando o ato normativo afetar diretamente

obrigações contratuais, a competência para legislar sobre planos de saúde é privativa da União. Sobre o tema, confirmam-se os seguintes precedentes:

“Ação Direta De Inconstitucionalidade. Lei Estadual Que Fixa Prazos Máximos, Segundo A Faixa Etária Dos Usuários, Para A Autorização De Exames Pelas Operadoras De Planos De Saúde.

1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação.

2. 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) .

3. 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. 4. Procedência do pedido”.

(ADI 4701, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 13.08.2014, grifos acrescentados)

“ 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. Conseqüentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco”.

(ADI 3207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 12.04.2018, grifos acrescidos)

“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”.

(ADI 5.173, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. Em 06.12.2019, grifos acrescidos).

“ 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”.

(ADI 4818, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. em 06.03.2020, grifos acrescidos).

5. 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. No que importa ao caso em análise, apenas a partir do estabelecimento de um tratamento jurídico uniforme é possível a prestação do serviço de planos de saúde com qualidade e eficiência. Não por outro motivo, a Constituição de 1988 reservou à União a atribuição de legislar sobre direito civil, comercial e políticas de seguros, nos termos do que dispõe o art. 22, I e VII, da Constituição Federal.

6. No exercício de sua competência privativa, a União editou a Lei nº 9.961/00 que, entre outras providências, instituiu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). De acordo com o art. 3º da referida lei federal, a ANS “ *terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para desenvolvimento das ações de saúde do País* ” (grifei). Compete ainda à ANS “ *estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras* ” (Art. 4º, II, da Lei 9.961/00).

7. Dessa forma, ao determinar a ampliação das formas de pagamento dos planos privados de assistência à saúde e odontológica, individuais ou coletivos, a Lei nº 9.444/2021 altera a relação contratual entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários. Nesse sentido, não há dúvidas de que a lei estadual invadiu a competência constitucional da União para legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF).

8. Diante do exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.444/2021, do Estado do Rio de Janeiro, por violação ao art. 22, incisos I e VII, da Constituição Federal, com fixação da seguinte tese de julgamento: *É inconstitucional lei estadual que amplia as formas de pagamento dos planos privados de assistência à saúde, individuais ou coletivos, por violação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria.*

9. **É como voto.**