

VOTO :

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) :

I. Preliminar

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, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli.

2. Análise, inicialmente, a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pelo Governador do Estado do Mato Grosso, que afirma que a autora da ação direta não comprovou ter caráter nacional, nem demonstrou a homogeneidade de sua representação.

3. Acerca da representatividade nacional, o art. 56 do Estatuto da UNIDAS (doc. 3, fls. 19-20) registra que a entidade possui assembleias estaduais e distrital em todas as vinte e sete unidades federativas. Desse modo, cumpre-se a exigência de representação em ao menos nove Estados. Sobre a suposta ausência de homogeneidade, entendo que também não assiste razão ao interessado. Ainda que haja categorias distintas de filiados, há entre eles um elemento comum, já que todos se dedicam à manutenção de planos de assistência suplementar à saúde (art. 4º do Estatuto). Ademais, não há conflituosidade interna na pretensão deduzida em juízo, que tem o potencial de beneficiar todos os associados.

4. Ressalto que, em precedente recente, esta Corte reconheceu a legitimidade da autora para a propositura de ações diretas, a seguir:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM

DEFINITIVO DE MÉRITO. LEI N. 11.782/2020 DA PARAÍBA. DISCIPLINA SOBRE OBRIGAÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS QUE ATUAM SOB A FORMA DE PRESTAÇÃO DIRETA OU INTERMEDIÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES GARANTIREM O ATENDIMENTO INTEGRAL E ADEQUADO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da duração razoável do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas é legitimada ativa para ajuizar a presente ação, atendendo os requisitos da pertinência temática entre as normas impugnadas e o disposto no seu Estatuto Social e sua natureza de entidade de alcance nacional com homogeneidade na categoria dos seus integrantes. Precedentes. 3. É inconstitucional a Lei n. 11.782/2020, da Paraíba, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade na qual convertido o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 11.782/2020 da Paraíba.

(ADI7029, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia)

5. Assim sendo, rejeito a preliminar e conheço da ação direta.

II. Mérito

6. A questão a ser apreciada neste feito não é desconhecida desta Corte. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reconhecer a inconstitucionalidade de leis estaduais que disciplinavam o núcleo essencial das atribuições e serviços prestados por operadoras de planos de saúde, em razão da existência de vício formal de competência.

7. Apesar da boa intenção do legislador estadual em promover maior resguardo ao direito das pessoas com deficiência, entendo que a pretensão deve ser acolhida, tendo em vista a usurpação da competência federal para legislar sobre direito civil e sobre política de seguros. Por mais que se tenha assegurado algum campo para o desenvolvimento legislativo dos Estados-membros, à luz da competência legislativa concorrente em matéria de direito do consumidor, não é autorizado que a lei estadual interfira no contrato em si, tendo em vista a competência legislativa privativa definida no art. 22, I, da Constituição.

8. Porém, como afirmei no julgamento da ADI 4.701 (sob minha relatoria), a meu ver, a questão contratual talvez nem seja a mais relevante. Como indicam os precedentes, é da União a competência para regular o mercado de planos de saúde, o que inclui não apenas a normatização da matéria (CF/88, art. 22, VII), mas também toda a fiscalização do setor (CF/88, art. 21, VIII). O enquadramento da matéria nesses dispositivos decorre evidente afinidade dos planos de saúde a outras figuras textualmente incluídas nos enunciados em tela (por exemplo, a previdência privada). Todas elas têm em comum um elemento de risco financeiro evidente, certo caráter aleatório, que justifica a regulação estatal do mercado. Ademais, os planos de saúde compartilham com os seguros e a previdência privada um forte componente atuarial. Tudo isso aponta decisivamente para uma compreensão mais ampla dos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição, a fim de considerar incluída nos dispositivos a referência aos planos de saúde.

9. Por mais descentralizadas que sejam, as federações têm em comum o caráter nacional do mercado, não havendo barreiras domésticas à circulação de bens e serviços. Por isso mesmo, a regulação econômica em sentido estrito é confiada ao ente central: sendo a única entidade federativa com abrangência territorial para alcançar todo o mercado nacional; ele é o único que pode planejar, absorver e distribuir todos os efeitos da regulação. Essa circunstância foi levada em consideração pelo Plenário do STF no julgamento da ADI 4.701, já referida, nos termos da seguinte ementa:

ACÇÃO 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, sob minha relatoria)

10. Em precedentes mais recentes, o Supremo Tribunal Federal confirmou essa orientação, reconhecendo a existência de vício formal em leis estaduais que avancem sobre o conteúdo de contratos firmados entre operadoras de planos de saúde e usuários. A esse respeito, cito as seguintes ementas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. LEI N. 9.438, DE 21.10.2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. PRECEDENTES. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas é legitimada ativa para ajuizar a presente ação, atendendo os requisitos da pertinência temática entre as normas impugnadas e o

disposto no seu estatuto social e sua natureza de entidade de alcance nacional com homogeneidade na categoria dos seus integrantes. Precedentes.

3. É formalmente inconstitucional a Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes.

4. Conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 7172, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia)

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI 9.394/2010, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA AUTORIZAÇÃO DE COBERTURA DE PROCEDIMENTOS OU JUSTIFICATIVA PARA A NEGATIVA POR PARTE DE OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. INCONSTITUCIONALIDADE JÁ DECLARADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RELAÇÃO AO CAPUT DO MESMO ARTIGO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, CONTRATUAL E POLÍTICA DE SEGUROS (ART. 22, I E VII, DA CF). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

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. O custeio de exames e procedimentos cirúrgicos realizados pelos conveniados das empresas de plano de saúde se insere no núcleo essencial das atribuições e serviços prestados pelas operadoras previamente estabelecidos em contrato. Relação contratual que se rege a partir de normas de competência da União Federal. Precedentes.

4. O parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo, ao estabelecer o prazo máximo de 24 (vinte e quatro)

horas para que as empresas autorizem ou não as solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus conveniados que tenham mais de 60 (sessenta) anos, padece de vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF).

5. Ação Direta julgada procedente.

(ADI 6452, Red. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE AMPLIA AS FORMAS DE PAGAMENTO DOS PLANOS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E ODONTOLÓGICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 9.444/2021, do Estado do Rio de Janeiro, que amplia as formas de pagamento dos planos privados de assistência à saúde e odontológica, sob pena de multa.

2. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que lei estadual ou municipal que altera as obrigações contratuais entre planos de saúde e seus usuários configura usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF). Precedentes.

3. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.444/2021, do Estado do Rio de Janeiro, por violação ao art. 22, I e VII, da CF. 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 à competência privativa da União para legislar sobre a matéria'.

(ADI 7.023, sob minha relatoria)

11. A lei impugnada na presente ação direta interfere diretamente na regulação dos planos de saúde, já que busca definir os tratamentos e intervenções terapêuticas que as prestadoras estão obrigadas a custear, a cobertura a ser ofertada aos consumidores, a quantidade e duração das sessões de tratamento, entre outros elementos. Trata-se de matéria que já se encontra definida em atos normativos federais, seja na Lei nº 9.656/1998 ou nas resoluções da ANS que regulam o Rol de Procedimento e Eventos em Saúde. A existência de vasta normatização federal na matéria evidencia o descompasso entre o diploma estadual ora impugnado e a distribuição constitucional de competências. Nesse contexto, forçosa a invalidação da norma impugnada.

III. Conclusão

12. Diante do exposto, conheço da ação direta e julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.816/2022, do Estado do Mato Grosso. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: *É inconstitucional, por violação à competência da União para legislar sobre direito civil e seguros (CF/1988, art. 22, I e VII), lei estadual que estabelece obrigações contratuais para operadoras de planos de saúde.*

13. É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 17/03/2023 06:00