

ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR GILMAR MENDES –
RELATOR DA ADI Nº 6493**

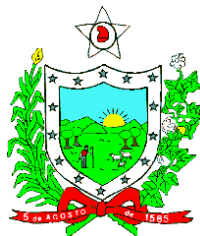
REQUERENTE: UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE AUTOGESTÃO DE SAÚDE – UNIDAS

REQUERIDA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA, neste ato representada pelo seu Presidente, havendo sido notificado, por meio do OF. Nº 2357/2020, para prestar as informações que entender necessárias nos autos da *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) com pedido cautelar* acima epigrafada, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, fazê-lo na forma seguinte:

BREVE RELATO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE AUTOGESTÃO DE SAÚDE – UNIDAS – em face da Lei nº 11.716 de 30 de julho de 2020, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (Poder Legislativo Estadual), que dispõe sobre a obrigatoriedade de atendimento de operadoras de plano de saúde, durante a vigência de carência contratual, aos usuários que estejam com quadro clínico provável ou confirmado de contágio pelo COVID-19.



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

A lei em comento, objeto da presente ADI, decorre de propositura formulada por iniciativa parlamentar, sob autoria do Deputado Estadual Jeová Vieira Campos, e atendeu às exigências para a tramitação, recebendo parecer favorável (Nº 68/2020) da Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa, conforme publicação no Diário do Poder Legislativo, datado de 12 de maio de 2020 (fl. 11).

O instrumento legislativo sob óbice tem por objetivo proibir a recusa de atendimento ou prestação de serviços, por parte das operadoras de planos de saúde, durante a vigência de caráter contratual, aos usuários que estejam com suspeita ou com diagnóstico positivo de contaminação por COVID-19.

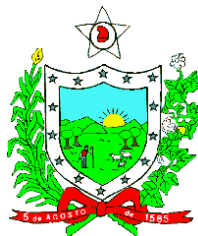
A pretensão da Requerente está embasada na alegação de que a Lei nº 11.760/2020 seria inconstitucional pelos motivos a seguir:

- a) ofensa à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Comercial (art. 22, I e VII, da Constituição Federal); e
- b) ofensa ao ato jurídico perfeito, porquanto as relações jurídicas alcançadas pela norma impugnada já se encontrariam disciplinadas contratualmente (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal).

Trata-se da versão autoral, cujas fundamentações não merecem prosperar, vez que não se adequam ao entendimento jurisprudencial hodierno do Egrégio Supremo Tribunal Federal, conforme será demonstrado.

DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI

Ao contrário do que afirma a requerente, a lei em comento foi elaborada em conformidade com a Constituição Federal, lastreada pela previsão constitucional expressa no art. 24, V, VIII e XII, que estabelece a possibilidade de competência concorrente entre a União,



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Estados e Distrito Federal para legislar sobre: a) *produção e consumo*; e b) *responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*; e c) *sobre previdência social, proteção e defesa da saúde*. (grifo nosso)

Ora, notoriamente vislumbra-se questão atinente ao direito do consumidor, qual seja, o direito à prestação de serviços fornecidos por operadoras de plano de saúde.

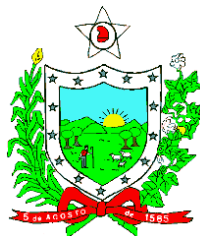
Trata-se de matéria prevista na Lei nº 9.656/1998, quando estabelece a natureza do usuário no art. 32:

*“Art. 32. Serão ressarcidos pelas operadoras, as quais alude o art. 1º, de acordo com normas a serem definidas pelo CONSU, os serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos, **prestados a seus consumidores** e respectivos dependentes, em instituições públicas ou privadas, conveniadas ou contratadas, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS. (grifo nosso)*

Não obstante, é sabido que o tema é reiteradamente apreciado pelo Poder Judiciário, que, inequivocamente, em diversos tribunais estaduais, reconhece o enquadramento consumerista de demandas correlatas no universo do Direito, pois o usuário do plano de saúde é consumidor do serviço prestado pela operadora.

Cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal já entendeu pela constitucionalidade de lei estadual que determinava obrigações às operadoras de plano de saúde, no âmbito da ADI 4512, consoante se observa na ementa abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.885, DE 20/4/2010, DE MATO GROSSO DO SUL. DIREITO À INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR. OPERADORAS DE PLANO OU SEGURO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. OBRIGATORIEDADE DE ENTREGA DE COMPROVANTE ESCRITO EM CASO DE NEGATIVA, TOTAL OU PARCIAL, DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO MÉDICO, CIRÚRGICO OU DE DIAGNÓSTICO, BEM

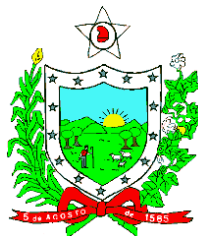


ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

COMO DE TRATAMENTO E INTERNAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NORMA ESTADUAL SUPLEMENTAR. ART. 24, INC. V E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OBRIGAÇÃO EXTRACONTRATUAL. DEFESA DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, 22, INCS. I E VII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A abertura do setor de assistência à saúde à iniciativa privada não obsta a regulação dessa atividade pelo Estado, indispensável para resguardar outros direitos garantidos pela Constituição, em especial a dignidade da pessoa humana, a defesa do consumidor e os direitos à saúde, à integridade física e à vida. 2. Nos termos do art. 24, inc. V e § 2º, da Constituição da República, os Estados e o Distrito Federal dispõem de competência legislativa suplementar para editar normas de defesa do consumidor. 3. A Lei n. 3.885/2010, de Mato Grosso do Sul, é ato normativo instrumentalizador do consumidor com meios necessários para sua defesa, além de densificar o direito à informação, prefacialmente posto no inc. XIV do art. 5º da Constituição da República e seguido pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 4º, inc. IV, 6º, inc. III, e 55, § 4º, da Lei n. 8.078/1990). 4. Mais se revela pertinente a norma de proteção do consumidor quanto maior for a hipossuficiência ou déficit de informação daquele que, transitória ou permanentemente debilitado, esteja em estado de especial vulnerabilidade em face do fornecedor do serviço. 5. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 4512 MS - MATO GROSSO DO SUL 9944882-28.2010.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 07/02/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-130 17-06-2019)(grifo nosso)

Entendeu, assim, a Egrégia Corte, sabiamente, que é constitucional uma lei estadual que impõe obrigação às operadoras de planos de saúde, como forma de proteção aos consumidores/usuários, tendo como base a competência concorrente do Estado em legislar sobre direito do consumidor, conforme o art. 24, V e VIII, da Constituição Federal.

Uma vez comprovada a temática, vale informar que a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal é “no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno dos direitos do consumidor” (ADI 6195, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

em 27/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-089 DIVULG 14-04-2020 PUBLIC 15-04-2020).

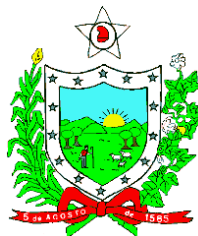
Por sua vez, no que tange ao assunto específico do período de carência em planos de saúde, o Superior Tribunal de Justiça já possui entendimento consolidado, segundo o qual "*o período de carência contratualmente estipulado em contratos de seguro-saúde não prevalece em situações emergenciais.*" (AgRg no AREsp 110.818/RS; AgRg no AREsp 327.767/CE; AgRg no AREsp 213.169/RS; REsp 1.243.632/RS; AgRg no Ag 845.103/SP; AgRg no REsp 929.893/PR).

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça é convergente com a compreensão moderna de que o Estado, sem se desincumbir de seu ônus constitucional, possibilitou que empresas privadas, sob sua regulamentação, fiscalização e controle (ANS), prestassem a assistência à saúde de forma paralela, no intuito de compartilhar os custos e os riscos a fim de otimizar o mandamento constitucional.

O Estado passou a fomentar a atividade privada com o intuito de dividir a missão de realizar o programa de acesso aos serviços de saúde, possibilitando, ao revés, a obtenção de receita pelo particular, a qual visa qualquer empresa privada (independentemente de ser com ou sem fins lucrativos), apesar de continuar a exercer serviço de relevância pública.

É importante ressaltar a contingência populacional de assistência privada à saúde, segundo dados publicados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar relativos a 2005:

“Atualmente, existem 1,4 mil operadoras de planos de saúde com registro ativo e 1,2 mil com beneficiários. Ao todo, são 50,8 milhões de consumidores em planos de assistência médica e 21,4 milhões em planos exclusivamente odontológicos. Em 2014, foram realizadas 56 milhões de terapias, 280,3 milhões de consultas médicas, 9,7 milhões de internações e 763 milhões de exames complementares”.



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Assim sendo, as operadoras de saúde representam uma função de cunho eminentemente social, decorrente da valoração à saúde e à vida, enquanto direitos fundamentais basilares, devidamente protegidos pela Carta Magna.

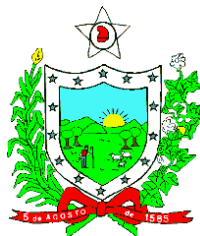
Também é relevante contextualizar, com o devido destaque necessário, o momento histórico de elaboração da lei impugnada, considerando a fragilidade do sistema público de saúde brasileiro, despreparado para o enfrentamento a uma situação de calamidade pública da magnitude de uma pandemia que assola o país há meses, provocando, até a presente data, mais de 105.000 (cento e cinco mil) mortes.

Nunca é demais relembrar as notícias, cujas provas são desnecessárias – em face da notoriedade –, de que o Brasil vivencia um caos decorrente da ausência de testes em larga escala, o que impossibilitou, no início da pandemia, um controle pelas autoridades competentes.

Por oportuno, vale lembrar as palavras do eminente Ministro relator da presente ADI, o Sr. Gilmar Mendes, quando, ao mencionar o “colapso da saúde” no país, evidenciou o sistema caótico decorrente de uma política pública insuficiente à realidade apresentada, mediante a ausência de testes em quantidade necessária, a par de exemplos de outras nações que controlaram o avanço da crise sanitária a partir de testagens massivas.

Ora, ao legislar nesse sentido, o Poder Legislativo priorizou não apenas o direito do consumidor, mas de toda sociedade brasileira à garantia constitucional da proteção à saúde e à vida, quando possibilitou a promoção de atendimento durante o período de carência.

Nessa seara, o legislador justificou de forma hialina o caráter emergencial da edição da Lei nº 11.716/2020, quando expôs:



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

“Nesse momento de calamidade pública, a rapidez no atendimento será fundamental para salvarmos vidas, e considerando que estamos em situação extraordinária, é razoável que as cláusulas contratuais dos planos de saúde sejam flexibilizadas com o objetivo de garantir o atendimento para esses pacientes.”

Dessa forma, restando evidenciada a notoriedade pública da situação emergencial configurada pela pandemia de COVID-19, é nítida a possibilidade de desconsideração do período de carência, com fulcro na própria jurisprudência nacional, que merece o referendo do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

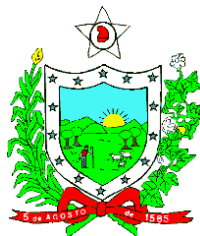
Ao legislar sobre a proibição de negação de atendimento durante o período de carência, exclusivamente para suspeitas atreladas à pandemia de COVID-19, o Poder Legislativo paraibano atuou dentro do espectro temático permitido pela norma constitucional que define a competência concorrente dos Estados.

Outrossim, vale mencionar que a Lei nº 9.656/1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, prevê a obrigatoriedade da cobertura do atendimento nos casos de emergência, que implicarem em risco imediato de vida ou de lesões irreparáveis para o paciente, conforme art. 35-C, I, devidamente transcrito abaixo:

Art. 35-C. É obrigatória a cobertura do atendimento nos casos:

I - de emergência, como tal definidos os que implicarem risco imediato de vida ou de lesões irreparáveis para o paciente, caracterizado em declaração do médico assistente.

O contágio por COVID-19, comprovadamente, representa risco imediato de vida ou de lesões irreparáveis para os pacientes.



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Dessa forma, observa-se que a norma objurgada encontra-se em consonância com a legislação federal e com a Carta Magna.

Ademais, ao legislar sobre a proibição de negativa de atendimento com fulcro no período de carência, o Estado da Paraíba atentou para a realidade local, mediante a constatação dos impactos da pandemia para a sociedade paraibana, em conformidade com o entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 6341, que reconheceu a competência concorrente de Estados, Distrito Federal, Municípios e União no combate à COVID-19, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, que dispõe:

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

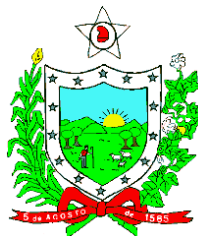
(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Vê-se, nitidamente, que a legislação sob espeque é diretamente correlacionada a medidas de combate à pandemia de COVID-19, estando o Estado da Paraíba resguardado pela competência concorrente para legislar sobre saúde pública, especialmente em se tratando de peculiaridades devidamente comprovadas pela forma distinta de avanço da COVID-19 nos diversos Estados da federação.

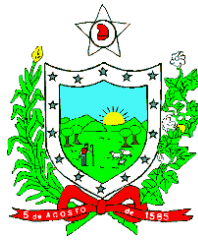
Quanto à alegação de suposta ofensa aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, vale destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 4512, quando restou enfatizado que “*o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor*”, conforme ementa abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.885, DE 20/4/2010, DE MATO GROSSO DO SUL. DIREITO À INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR. OPERADORAS DE PLANO OU SEGURO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. OBRIGATORIEDADE DE ENTREGA DE COMPROVANTE ESCRITO EM



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

*CASO DE NEGATIVA, TOTAL OU PARCIAL, DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO MÉDICO, CIRÚRGICO OU DE DIAGNÓSTICO, BEM COMO DE TRATAMENTO E INTERNAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NORMA ESTADUAL SUPLEMENTAR. ART. 24, INC. V E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OBRIGAÇÃO EXTRA CONTRATUAL. DEFESA DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, 22, INCS. I E VII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **A abertura do setor de assistência à saúde à iniciativa privada não obsta a regulação dessa atividade pelo Estado, indispensável para resguardar outros direitos garantidos pela Constituição, em especial a dignidade da pessoa humana, a defesa do consumidor e os direitos à saúde, à integridade física e à vida.** 2. Nos termos do art. 24, inc. V e § 2º, da Constituição da República, os Estados e o Distrito Federal dispõem de competência legislativa suplementar para editar normas de defesa do consumidor. 3. A Lei n. 3.885/2010, de Mato Grosso do Sul, é ato normativo instrumentalizador do consumidor com meios necessários para sua defesa, além de densificar o direito à informação, preferencialmente posto no inc. XIV do art. 5º da Constituição da República e seguido pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 4º, inc. IV, 6º, inc. III, e 55, § 4º, da Lei n. 8.078/1990). 4. Mais se revela pertinente a norma de proteção do consumidor quanto maior for a hipossuficiência ou déficit de informação daquele que, transitória ou permanentemente debilitado, esteja em estado de especial vulnerabilidade em face do fornecedor do serviço. 5. **O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor.** 6. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.** (STF - ADI: 4512 MS - MATO GROSSO DO SUL 9944882-28.2010.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 07/02/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-130 17-06-2019)(grifo nosso)*



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Evidencia-se, assim, a constitucionalidade da Lei nº 11.716/2020, em face dos motivos apresentados.

ANTE O EXPOSTO, restam apresentadas as informações perquiridas, requerendo-se, por oportuno, que este Excelso Supremo Tribunal Federal declare a constitucionalidade da Lei nº 11.716/2020 do Estado da Paraíba.

Nesses termos, pede deferimento.

João Pessoa, 17 de agosto de 2020.

NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA
PROCURADOR-CHEFE- OAB/PB 10.204