



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.493/PB

RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES

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

ADVOGADOS: JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA E OUTROS

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

PARECER AJCONST/PGR Nº 356727/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. LEI 11.716/2020 DO ESTADO DA PARAÍBA. PLANOS DE SAÚDE. PROIBIÇÃO DE RECUSA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. PRAZO DE CARÊNCIA. USUÁRIOS SUSPEITOS OU DIAGNOSTICADOS COM COVID-19. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. USURPAÇÃO.

1. Lei estadual que proíbe operadoras de planos de saúde de recusarem a prestação de serviços a usuários suspeitos ou diagnosticados com COVID-19, em razão de prazo de carência contratual, usurpa competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

— Parecer pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 11.716/2020 do Estado da Paraíba.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – UNIDAS, em face da Lei 11.716, de 30.6.2020, do Estado da Paraíba, que “*dispõe sobre a proibição de operadoras de planos de saúde no Estado da Paraíba recusarem a prestação de serviços a pessoas suspeitas ou contaminadas pelo COVID-19 em razão de prazo de carência contratual*”.

Eis o teor do diploma normativo impugnado:

Art. 1º Durante a vigência de carência contratual, as operadoras de planos de saúde no âmbito do Estado da Paraíba não poderão recusar atendimento ou prestação de qualquer serviço aos seus usuários que estejam com quadro clínico ainda não diagnosticado ou prováveis de contágio pelo COVID-19 e que seja indicada a realização de testagem, ou com diagnóstico positivo de contaminação pelo COVID-19.

§ 1º Os serviços a serem obrigatoriamente prestados durante a carência correspondem a todos aqueles contratados pelo consumidor e que tenham relação direta com o quadro de saúde apresentado em razão da contaminação pelo COVID-19.

§ 2º Os serviços devem ser prestados nas exatas condições pactuadas contratualmente.

Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará ao infrator imposição de multa em valor equivalente a 100 (cem) UFR-PB (Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba) vigente na data da aplicação da penalidade, cujo valor da multa será destinado ao Fundo Estadual de Saúde.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

A requerente defende, inicialmente, que detém legitimidade ativa, pois é uma associação que congrega diversas filiadas operadoras de planos de saúde que atuam classificadas na “*modalidade autogestão*” e que o tema tratado possui pertinência com as suas finalidades institucionais.

No mérito, alega que a lei impugnada é inconstitucional por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (matéria contratual), direito comercial e sobre política de seguros (art. 22, I e VII, da CF).¹

Afirma que matéria foi regulamentada pela União por meio da Lei 9.656/1998, que “*dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde*” e que definiu parâmetros para a fixação dos períodos de carência nos contratos.

Reporta que a Lei 9.961/2000 conferiu à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS a atribuição para “*estabelecer as condições gerais dos produtos, a amplitude da cobertura, exigências mínimas; elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão referência básica para os fins do disposto na Lei nº*

1 “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; (...).”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades; fixar períodos de carência; fiscalizar o cumprimento das disposições da Lei nº 9.656, de 1998, e de sua regulamentação; além de fixar normas de aplicação de penalidades”.

Sustenta que o ato normativo questionado concederia tratamento diverso a operadoras e beneficiários no Estado da Paraíba em relação aos demais estados, incorrendo em ofensa ao princípio da isonomia.

Argumenta que a norma impugnada viola os princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CF)² por incidir nas *“relações jurídicas já iniciadas e disciplinadas contratualmente, sob a égide de legislação federal vigente, emanada de ente legitimado pela Lei Maior”.*

Com base nesses argumentos, postula o deferimento de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei estadual 11.716/2020 e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido diploma.

Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, requisitou-se informações dos interessados, bem como solicitou-se a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República (peça 8).

2 “Art. 5º (...) XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (...)”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Governador do Estado da Paraíba sustentou que a Lei 11.716/2020 foi editada com base na competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre direito do consumidor.

Alegou, ainda, que a norma questionada não interferiu no regramento dos planos de saúde, apenas se limitou a *“promover a sustação pontual do período de carência contratual especificamente no que diz com a prestação de serviços a pessoas suspeitas ou contaminadas pelo Covid-19”* (peça 15).

No mesmo sentido, a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba defendeu a constitucionalidade da lei impugnada, aduzindo tratar-se de temática consumerista, cuja competência é concorrente (peça 22).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (peça 27).

É, em síntese, o relatório.

1. LEGITIMIDADE DA REQUERENTE

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para efeito de ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, considera como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal) aquela que: (i) seja homogênea em relação à categoria que represente;³ (ii) represente a categoria em sua totalidade;⁴ (iii) tenha caráter nacional comprovado pela presença de membros ou associados em, pelo menos, nove estados-membros;⁵ e (iv) demonstre vínculo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e a norma impugnada (pertinência temática).⁶

De acordo com as informações da petição inicial, verifica-se que a União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – UNIDAS é uma associação que congrega diversas filiadas operadoras de planos de saúde, classificadas na modalidade de autogestão. A pertinência temática entre a sua atividade e a norma impugnada é constatada pelo disposto nos arts. 2º, III, e 4º de seu estatuto social⁷ (peça 3).

3 ADI 108/DF-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992.

4 ADI 1.486-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 13.12.1996.

5 ADI 108/DF-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992.

6 ADI 1.114/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 30.9.1994.

7 “Artigo 2º -São objetivos da UNIDAS, a serem cumpridos sob forma e condições fixadas neste Estatuto:

(...)

II – defender os interesses das Instituições Filiadas perante os poderes públicos, órgãos Reguladores, entidades de classe, prestadores de serviços de saúde e o público em geral, com legitimidade para representá-las judicial ou extrajudicialmente.

(...)

Artigo 4º - Poderão se filiar à UNIDAS: sociedades, associações, fundações e outras pessoas jurídicas, inclusive de direito público, que mantenham planos de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão, doravante denominadas Instituições Filiadas.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ademais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em mais de uma oportunidade, a legitimidade da autora para deflagrar controle concentrado de constitucionalidade em defesa dos interesses de entidades de assistência suplementar na modalidade de autogestão.⁸

Reconhecida, portanto, a legitimidade da UNIDAS para a propositura desta ação direta de inconstitucionalidade.

2. MÉRITO

Na repartição de competências decorrente do modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, o constituinte originário elencou, no art. 22 da Constituição Federal, as matérias cuja atribuição para legislar é privativa da União. O comando estabelece extenso rol de temas relevantes e de interesse geral do país.

Dada a competência privativa do ente central da Federação para legislar sobre os assuntos ali expressos, não há de se admitir que estados,

⁸ “(...) reconheço a legitimidade da União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas, associação que congrega entidades fechadas de assistência à saúde, para a propositura da ação (art.103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), como já reconhecida por este Tribunal na ADI 4.512, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 17.6.2019; e na ADI 4.701, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 25.8.2014” (ADI 5.485, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 6.7.2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Distrito Federal ou municípios venham a disciplinar aquelas matérias, salvo na hipótese da existência de lei complementar da União outorgando tal prerrogativa aos entes subnacionais, conforme preconiza o parágrafo único do art. 22 da Carta Federal⁹ – o que não ocorre no caso sob exame.

Os incisos I e VII do art. 22 da Lei Maior estabelecem a competência privativa da União para legislar sobre “*direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*” e sobre “*política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores*” (grifo nosso).

A lei estadual ora impugnada proibiu que as operadoras de planos de saúde no Estado da Paraíba recusem atendimento ou prestação de serviços aos usuários que estejam com suspeitas ou diagnosticados com COVID-19, em razão dos prazos de carência dos contratos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem oscilado em exame de leis cujo conteúdo normativo é multidisciplinar, perpassando um e outro campo do direito – civil e consumerista. Nota-se tendência em reconhecer-se a competência legislativa dos entes estaduais e municipais quando não houver clara interferência nas matérias atribuídas à regulamentação privativa da União.

9 “Art. 22. (...)”

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No campo de atuação das operadoras de planos de saúde, o Tribunal tem feito ponderação, caso a caso, acerca do nível de incidência da lei impugnada sobre as relações jurídicas envolvidas, ora assentando a competência privativa da União na temática, ora reconhecendo o espaço legislativo conferido aos estados-membros.

No caso vertente, a lei estadual não transita no campo do direito do consumidor, matéria inserida no âmbito da competência legislativa concorrente entre a União, os estados e o Distrito Federal. Não se trata de imposição de obrigação à parte mais forte de relação consumerista, como regra ordinária e complementar ao Código de Defesa do Consumidor, visando a maior proteção ao consumidor, como tantas examinadas e validadas por esse eg. Tribunal.

As obrigações estabelecidas pela norma impugnada interferem na relação contratual de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar, que são regidos por contratos de natureza privada e cujas cláusulas e condições são previamente estipuladas pelo prestador de serviço e por seus respectivos contratantes.

A competência suplementar estadual para dispor sobre a proteção à saúde e ao consumidor não há de alcançar a disciplina das relações contratuais,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

impondo uma das partes a prestar seus serviços de forma diversa daquela pela qual se obrigou.

Em suma, a lei atacada, ao incidir sobre prazos de carência para a prestação de serviços médico-hospitalares, afeta o núcleo da atividade prestada pelas operadoras de planos de saúde. Impacta a eficácia de negócios jurídicos validamente celebrados entre particulares, disciplinados por normas de direito civil e do setor securitário. Ingressa, além disso, em aspectos da política de seguros, avançando em competência legislativa da União (CF, art. 22, VII).

Com efeito, o tema já se encontra normatizado no âmbito da União. A Lei 9.656/1998, que dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde, apresenta regras gerais que devem ser seguidas pelas operadoras do setor no tocante ao período de carência para internações (art. 12).¹⁰

10 *“Art. 12. São facultadas a oferta, a contratação e a vigência dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, nas segmentações previstas nos incisos I a IV deste artigo, respeitadas as respectivas amplitudes de cobertura definidas no plano-referência de que trata o art. 10, segundo as seguintes exigências mínimas:*

(...)

V - quando fixar períodos de carência:

a) prazo máximo de trezentos dias para partos a termo;

b) prazo máximo de cento e oitenta dias para os demais casos;

c) prazo máximo de vinte e quatro horas para a cobertura dos casos de urgência e emergência.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Além disso, a Lei 9.961/2000 conferiu à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) poderes de regulamentação infralegal e de fiscalização sobre a matéria.

Assim, conclui-se que o objeto da lei estadual impugnada insere-se na competência privativa da União estabelecida pelo art. 22, I e VII, da Constituição Federal, revelando-se formalmente inconstitucional.

Esse entendimento alinha-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, como se vê dos 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. (ADI 4.818, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 6.3.2020) – Grifos nossos.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. *Lei 19.429/2018, do Estado do Paraná. Pagamento de valores mínimos segundo Tabela de Procedimentos Odontológicos.*

3. *Norma estadual que trata do conteúdo dos contratos entre operadoras de plano de saúde e prestadores de serviço de suas redes credenciadas.*

4. *Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros. Precedentes.*

5. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

(ADI 5.965/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 20.3.2020) – Grifos nossos.

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).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

(ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 25.4.2018) – Grifo nosso.

Por fim, cabe ressaltar que a circunstância de a solução adotada pelo legislador estadual se dar no contexto de enfrentamento da epidemia causada pelo novo coronavírus não modifica a conclusão.

Embora seja possível, em situações excepcionais, cogitar-se de medidas de reequilíbrio das bases contratuais, com reflexo sobre relações já estabelecidas — o que foi feito no contexto da epidemia em searas diversas —, há de se preservar as competências legislativas estabelecidas pela Constituição Federal.

De todo modo, há notícia de que o governo federal tem adotado medidas contingenciais para assegurar a continuidade da execução dos contratos do setor de assistência à saúde. A ANS vem celebrando acordos com as empresas do setor, visando a movimentação de recursos provisionados e retenções obrigatórias para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

viabilizar o enfrentamento à epidemia do ponto de vista econômico e financeiro. Em contrapartida, as operadoras se comprometem a manter os pagamentos devidos a profissionais e estabelecimentos de suas redes de atendimento e a renegociar os débitos eventualmente contraídos por seus beneficiários.¹¹

Tal circunstância enfraquece a premissa de necessidade/adequação da intervenção do legislador estadual, que, sob esse aspecto, também não demonstra observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 11.716/2020 do Estado da Paraíba.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

MCA

11 Disponível em: <https://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/coronavirus-covid-19/coronavirus-todas-as-noticias/5497-coronavirus-ans-divulga-operadoras-que-aderiram-ao-termo-de-compromisso>. Acesso em: 16 out. 2020.