

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.491 PARAÍBA**

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE
AUTOGESTÃO EM SAÚDE - UNIDAS**
ADV.(A/S) : **JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA**
ADV.(A/S) : **VÂNIA DE ARAÚJO LIMA TORO DA SILVA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DA PARAÍBA E OUTRO(A/S)**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA**

DECISÃO:

Tratam-se de duas ações diretas de inconstitucionalidade, **ADI nº 6491 e ADI nº 6538**, com pedidos de **medida cautelar**, ajuizadas, respectivamente, pela União Nacional das Instituições de Autogestão Em Saúde – UNIDAS – e pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização - CNSeg, com pedido de medida cautelar, contra a **Lei Estadual nº 11.735, de 14 de julho de 2020, do Estado da Paraíba**.

Referido ato normativo veda a interrupção dos contratos de plano de saúde em decorrência de inadimplência, enquanto perdurar a pandemia do novo coronavírus, e prevê a possibilidade de pagamento *a posteriori* do débito, de forma parcelada, vedada a cobrança de juros e multa.

Os autores alegam, em síntese, que a lei estadual que ora se impugna padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que a matéria relativa a planos de saúde se inseriria no âmbito do direito civil e de seguros, cuja regulamentação é cometida privativamente à União pela Constituição Federal de 1988.

Aduzem, também, que a norma em comento incorre em vício de inconstitucionalidade material, haja vista que somente as operadoras de plano de saúde no Estado da Paraíba serão prejudicadas com a edição da lei paraibana, o que ofenderia o princípio da isonomia.

Destacam, por fim, que a lei estadual viola os princípios da livre

ADI 6491 MC / PB

iniciativa, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, pois interfere em relações contratuais, livremente ajustadas, e em contratos vigentes antes mesmo de sua edição, pactuados livremente entre as partes contratantes, o que ameaçaria o mutualismo característico do setor de saúde suplementar.

Pleiteiam, cautelarmente, a suspensão dos efeitos da Lei nº 11.735/2020 do Estado da Paraíba.

Em 14/01/2021, a União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - UNIDAS reiterou o pedido de medida cautelar (ADI nº 6491 – e-doc. 15).

É o breve relatório.

Decido.

Compulsados os autos, considerando a **relevância do caso**, em caráter excepcional, examino monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou o ato, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI nº 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

Inicialmente, verifico que as autoras demonstram deter legitimidade para atuar, sendo certo, ainda, que resta demonstrada a existência de pertinência temática entre o ato normativo ora impugnado e o objeto social das entidades demandantes.

Com efeito, preceitua o inciso III do art. 2º do Estatuto Social da UNIDAS (doc. eletrônico nº 3 da ADI nº 6491):

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

(..)

III- defender os interesses das Instituições Filiadas perante

ADI 6491 MC / PB

os poderes públicos, entidades de classe, prestadores de serviços de saúde e o público em geral, com legitimidade para representá-las judicial ou extrajudicialmente;”

Por sua vez, consta do Estatuto Social da CNSeg o seguinte (doc. eletrônico nº 3 da ADI nº 6538):

Art. 2º. São objetivos institucionais e prerrogativas da CNSeg:

I – representar perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário os direitos e os interesses dos segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização;

Cito, ainda, que na ADI nº 4445/ES, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, na ADI nº 4818/ES, Rel. Min. **Edson Fachin**, e na ADI nº 5965, também da relatoria do Ministro **Gilmar Mendes**, a União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – **UNIDAS foi admitida a atuar como autora em controle concentrado**, perante este Supremo Tribunal Federal, na defesa dos interesses de suas entidades filiadas, para discutir a validade de normas que tratavam de planos de saúde.

A seu turno, a **Corte reconheceu a legitimidade para agir à CNSeg para questionar, em controle objetivo de normas, a constitucionalidade de atos normativos** que cuidavam de questões relacionadas ao setor de seguros e à assistência de saúde suplementar na ADI nº 5.485, Rel. Min. **Luiz Fux**, e na ADI nº 5.984, Rel. Min. **Gilmar Mendes**.

Não vislumbro, ademais, vícios quer na representação processual das autoras, quer nas peças obrigatórias para a propositura das ações diretas, havendo ambas se desincumbido desses ônus processuais.

Posto isso, **conheço das ações diretas** e passo ao exame dos pedidos cautelares.

Passo à análise da medida cautelar.

Vejamos o teor da norma impugnada:

ADI 6491 MC / PB

Art. 1º Fica vedada, no âmbito do Estado da Paraíba, a interrupção da prestação dos serviços privados dos planos de saúde em decorrência de inadimplemento do usuário, durante o período de calamidade pública fundada na pandemia do Covid-19.

§ 1º Após o fim da calamidade pública, as empresas de planos de saúde, antes de proceder a interrupção imediata do serviço em razão da inadimplência, deverão possibilitar o parcelamento do débito pelo consumidor, sendo vedadas as cobranças de juros e multas.

§ 2º Para fins da obtenção do direito previsto no caput, o usuário do serviço precisará comprovar, perante o fornecedor do serviço, mediante apresentação de documentação idônea, não ter como arcar com a mensalidade do serviço em decorrência de fatos ocorridos durante a pandemia, que poderão ser, entre outros, redução drástica de sua renda mensal ou desemprego involuntário.

Art. 2º Fica vedado o reajuste anual, durante o período em que esta Lei estiver em vigor.

Art. 3º O descumprimento ao disposto na presente Lei ensejará a aplicação de multa pelos órgãos responsáveis pela fiscalização.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência durante o período que viger a calamidade pública no Estado da Paraíba.

Após o ajuizamento da presente ação, a CNSeg apresentou **aditamento à inicial** (doc. eletrônico nº 24 da ADI nº 6538) informando que foi editada a Lei estadual nº 11.794/2020, que procedeu à alteração da redação do art. 2º da Lei nº 11.735/2020, passando a prescrever o que segue:

Art. 2º Proíbe o reajuste da mensalidade pelas operadoras de planos de saúde, seja em decorrência de mudança de faixa etária ou por data de aniversário do plano, durante o período que esta Lei estiver em vigor.

Parágrafo único. Fica vedada a cobrança retroativa ou com

ADI 6491 MC / PB

juros ao final do estado de calamidade pública.

Na peça de aditamento, aduz que a novel legislação incorre nas mesmas razões de inconstitucionalidade que a lei em sua redação original, razão pela qual solicita “sejam suspensos os efeitos de todos os dispositivos das Leis nº 11.735/2020 e 11.794/2020 do Estado da Paraíba”.

Extraí-se do texto da Lei nº 11.735/2020, já com a redação que lhe conferiu a lei posterior, nº 11.794/2020, as seguintes decorrências: a) **impossibilidade de as operadoras de plano de saúde interromperem a prestação de serviço a usuários** que se tornem **inadimplentes** durante a **pandemia do Sars-CoV 2**; b) a **imposição às operadoras para que permitam que o pagamento dos débitos seja feito a posteriori**, de modo **parcelado**, sendo **vedada a inclusão de juros e multa pelo atraso**; c) **vedação do reajuste da mensalidade** por mudança de faixa etária ou data de aniversário do beneficiário **enquanto estiver vigente**; e d) **proibição de cobrança retroativa ou com juros dos reajustes não repassados durante o período da pandemia**.

A discussão posta na presente ação direta diz respeito (i) à delimitação da competência legislativa para a edição da Lei estadual nº 11.735/2020, considerada a Lei nº 11.794/2020 que a alterou, diante da alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, e (ii) à aferição da ocorrência de inconstitucionalidade material, pois suscitada a contrariedade à isonomia, à livre iniciativa, ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

A repartição de competências no federalismo brasileiro tem observado, desde sua origem, um movimento centrífugo gradual, culminando em uma Federação de cunho cooperativo, em que competências legislativas privativas coexistem com competências legislativas concorrentes entre os entes federados, os quais exercerão sua autonomia conforme a predominância do interesse suscitado por cada matéria.

Nesse sentido, **há disciplinas que, por sua natureza e pela opção do constituinte originário, devem manter uniformidade em todo o**

ADI 6491 MC / PB

território nacional, o que explica o fato de a União guardar um amplo rol de competências privativas e, além disso, exercer a atribuição de traçar regras gerais quando for o caso de compartilhar a competência com outros entes da Federação.

Para tanto, a **Constituição Federal reservou, em caráter privativo, a competência da União para legislar sobre direito civil e seguros, consoante dispõem os incisos I e VII do art. 22 da Constituição Federal.**

No contexto da competência privativa, a União editou a **Lei federal nº 9.656/98**, que dispõe sobre os **planos e seguros privados de assistência à saúde**, a qual dispõe, dentre outros pontos, sobre **períodos de carência, coberturas obrigatórias, situações em que se admite a suspensão dos contratos e a previsão de reajustes das contraprestações nos contratos vigentes.**

Editou, ainda, a **Lei federal nº 9.961/2000** que cria a **Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, conferindo-lhe, dentre outras atribuições, as seguintes:**

Art. 4º Compete à ANS:

(...)

II - estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras;

(...)

VII - estabelecer normas relativas à adoção e utilização, pelas operadoras de planos de assistência à saúde, de mecanismos de regulação do uso dos serviços de saúde;

(...)

XVII - autorizar reajustes e revisões das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde, ouvido o Ministério da Fazenda;

(...)

XXI - monitorar a evolução dos preços de planos de assistência à saúde, seus prestadores de serviços, e respectivos componentes e insumos”.

Analisando a lei paraibana nº 11735/2020, com a redação que lhe

ADI 6491 MC / PB

conferiu a lei nº 11.794/2020, verifica-se que ela estabelece uma espécie de **moratória aos usuários dos planos de saúde sem que se lhes possibilite a cobrança de juros e multa pelo atraso.**

Como se não bastasse, impede que as operadoras interrompam a **prestação de seus serviços, obrigando-as a prestá-las mesmo ao usuário inadimplente, e de reajustarem mensalidades,** ainda que incidam os fatos ensejadores de reajuste previstos em lei ou contrato.

Percebe-se, portanto, 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.

Este Supremo Tribunal Federal já assentou, em outras ocasiões, que **as normas incidentes sobre contratos de prestação de serviços de seguros e planos de saúde inserem-se âmbito do direito civil e securitário, cuja competência para legislar é privativa da União.** Vejamos:

“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, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 20/3/20).

“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, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/20).

“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 nº 4701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/14).

ADI 6491 MC / PB

Do voto proferido por Sua Excelência o Ministro **Edson Fachin**, Relator na citada ADI nº 4.818, colho o seguinte trecho bem externa a compreensão da Corte acerca do tema:

“Dito isto, tenho que o tema tratado na presente ação assemelha-se às matérias julgadas recentemente pelo Supremo nas **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.445 e 4.701, nas quais se discutia a constitucionalidade de leis estaduais que criavam obrigações extracontratuais para as empresas de plano de saúde.**

Nessas ocasiões, o Tribunal assentou que as **proposições legislativas que alteram as relações contratuais entre as operadoras de plano de saúde e seus usuários, criando obrigações na prestação do serviço diversas das acordadas entres as partes contratantes, não podem ser implementadas por lei estadual em virtude da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF)**”.

Ademais, registro que **eventos extraordinários e imprevisíveis que possam vir a causar um desequilíbrio na execução dos contratos, como é o caso da pandemia de COVID-19, encontram disciplina no Código Civil, no qual constam dispositivos que visam evitar a onerosidade excessiva a qualquer dos contratantes:**

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar eqüitativamente as condições do contrato.

Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja

ADI 6491 MC / PB

reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva.

Ressalto, ademais, que, **ao contrário do que ocorre na seara da competência concorrente, no âmbito da competência privativa da União para legislar**, onde compreendo situado o trato da matéria ora versada, um eventual vácuo legislativo decorrente da omissão do ente maior não autorizaria a atuação suplementar dos Estados.

Com efeito, em **matéria reservada à atuação legislativa federal**, os Estados somente podem legislar sobre questão específica quando previamente autorizados por lei complementar federal, consoante previsto no **art. 22, parágrafo único**, da Constituição Federal, o que não ocorre no caso dos autos.

Desta feita, entendo que a **matéria ora discutida está inserida na competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil**, o que me permite concluir pelo **fumus boni iuris** da demanda no tocante à inconstitucionalidade formal dos atos normativos em discussão.

De outra banda, **também vislumbro nas normas impugnadas vício de inconstitucionalidade material, por contrariedade à livre iniciativa**.

Refiro-me a um fundamento da República (art. 1º, inc. da CF/88) e da ordem econômica (art. 170, *caput*, da CF/88) que se relaciona com as demais liberdades fomentadas pela Constituição de 1988, enquanto **corolário da autonomia individual**, manifestada na **liberdade negocial e na liberdade contratual**. Não se tratam, porém, de liberdades absolutas, eis que devem coadunar-se com outros fundamentos posicionados em patamar equivalente pelo constituinte, em defesa dos quais seria cabível uma ingerência estatal.

Há, portanto, situações em que a intervenção do Estado no domínio econômico se mostra legítima, no sentido de salvaguardar outros princípios constitucionais tão relevantes quanto o da livre iniciativa e que devem orientar o comportamento dos agentes estatais e privados em suas atividades, a exemplo da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da função social da propriedade.

Tenho, todavia, não ser o caso dos autos.

ADI 6491 MC / PB

Em que pese com nobre intuito, **o legislador paraibano invadiu indevidamente o espaço da liberdade de iniciativa**, na medida em que impôs uma redução na receita das entidades prestadoras de serviços de planos de saúde, sem qualquer contrapartida e de **forma anti-isonômica**, já que atribuiu especificamente ao setor de saúde suplementar o dever de compensar os prejuízos experimentados pelos particulares em razão da pandemia.

Não se desconsidera que o acesso à saúde é direito com estatura constitucional e que pode ensejar uma intervenção do Poder Público, caso o comportamento da iniciativa privada importe em obstrução ao seu exercício.

Entretanto, na espécie, **a edição da lei impugnada está atrelada a fatores externos à atividade econômica afetada, quais sejam, os efeitos de uma emergência internacional de saúde, os quais atingiram tanto pessoas físicas como jurídicas, e cuja obrigação de mitigação não pode ser transferida a um ou outro agente privado.**

Nesse sentido, leciona o Professor e Ministro **Luís Roberto Barroso**:

“O que o Estado não pode pretender, sob pena de subverter os papéis, que a empresa privada, em lugar de buscar o lucro, oriente sua atividade para a consecução dos princípios-fins da ordem econômica como um todo, com sacrifício da livre iniciativa. Isto seria dirigismo, uma opção por um modelo historicamente superado. O Poder Público não pode supor, e.g., que uma empresa esteja obrigada a admitir um número x de empregados, independentemente de suas necessidades, apenas para promover o pleno emprego. Ou ainda que o setor privado deva compulsoriamente doar produtos para aqueles que não têm condições de adquiri-los, ou que se instalem fábricas obrigatoriamente em determinadas regiões do País, de modo a impulsionar seu desenvolvimento.

Ao Estado, e não à iniciativa privada, cabe desenvolver ou estimular práticas redistributivistas ou assistencialistas. É do Poder Público a responsabilidade primária. Poderá desincumbir-se dela por iniciativa própria ou estimulando

ADI 6491 MC / PB

comportamentos da iniciativa privada que conduzam a esses resultados, oferecendo vantagens fiscais, financiamentos, melhores condições de exercício de determinadas atividades, dentre outras formas de fomento (BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista dos Tribunais**, vol. 795, p. 55 76, 2002).

Ademais, ao estipular cortes na receita de todas as operadoras de planos de saúde privadas, **não se está a considerar as peculiaridades de cada uma**, sendo certo que há empresas que atuam no setor que possuem mais solidez para enfrentar o momento do que outras.

Não bastasse a ofensa ao princípio da livre iniciativa, o ato normativo em liça **também parece ofender a garantia constitucional do ato jurídico perfeito** na medida em que prevê a incidência de seus preceitos a contratos novos ou preexistentes, sem fazer qualquer distinção, alterando a forma de execução das obrigações contratadas.

Pelo exposto, **defiro a medida cautelar pleiteada, ad referendum** do Plenário, para **suspender os efeitos da Lei nº 11.735/2020 do Estado da Paraíba (com a redação que lhe conferiu a Lei nº 11.794/2020 e na redação anterior)**.

Por razões de celeridade processual, intimem-se os requeridos, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República para que se manifestem no prazo legal (art. 10 da Lei n 9.868/99), **facultando-lhes a apresentação de manifestação exauriente com vistas à instrução do processo para futuro julgamento do mérito**.

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 17 de março de 2021.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente