

## Voto

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) :** 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (UNIDAS), visando à declaração da inconstitucionalidade da Lei 11.756, de 23 de julho de 2020, do Estado da Paraíba, que interdita a possibilidade de os Planos de Saúde, no âmbito daquela unidade da federação, limitarem o tempo de internação dos pacientes suspeitos ou diagnosticados com COVID-19, em razão de prazos de carência dos contratos com cobertura hospitalar.

### **Legitimidade ativa *ad causam***

2. O estatuto da União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (UNIDAS) revela tratar-se de entidade de classe de âmbito nacional, regularmente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, instituída com a finalidade de promover a tutela dos interesses jurídicos e a defesa judicial e extrajudicial dos direitos dos integrantes da categoria por ela representada.

A autora produziu documentos comprobatórios de sua efetiva atuação em todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal, de modo a revelar o caráter nacional da entidade.

Presente, ainda, o vínculo de pertinência temática entre o objeto da ação direta e a finalidade institucional da autora, pois as normas impugnadas criam obrigações às Operadoras de Planos de Assistência à Saúde, a evidenciar a conexão das normas com as representadas nesta demanda pela UNIDAS.

Destaco que, em contexto similar ao presente, o Plenário desta Suprema Corte reconheceu a legitimidade ativa da entidade de classe autora (ADI 6.493/PB, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14.6.2021, DJe 28.6.2021).

Reconheço, desse modo, a legitimidade ativa *ad causam* da autora, forte no art. 103, IX, da CF e no art. 2º, IX, da Lei 9.868/99.

3. Atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

## **Conversão do exame da liminar em julgamento de mérito**

4. Embora adotado, inicialmente, o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, reputo cabível o imediato julgamento do mérito. Todos os órgãos interessados já se manifestaram nos autos, pronunciando-se sobre o fundo da controvérsia. Aperfeiçoou-se, desse modo, o contraditório efetivo. Os autos acham-se instruídos com os elementos de informação necessários à apreciação do litígio, motivo pelo qual entendo conveniente e oportuno a resolução definitiva de mérito da presente ação constitucional.

Proponho, pois, a conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, conforme a prática jurisdicional desta Suprema Corte, nos termos dos seus precedentes (ADI 5.566/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 25.10.2018, DJe 09.11.2018; ADI 6.031/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 27.3.2020, DJe 16.4.2020; ADPF 337/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 17.10.2018, DJe 26.6.2019; ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 23.3.2017, DJe 25.10.2017, v.g.).

## **Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União Federal para dispor sobre direito civil e política de seguros**

5. Ao julgamento da ADI 6.441/RJ, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, acompanhei a divergência inaugurada pelo Ministro Marco Aurélio, no sentido da constitucionalidade das normas lá impugnadas, pois, na compreensão de Sua Excelência – que compartilho integralmente –, *[o] texto constitucional não impede a elaboração de legislação estadual que, sem tratar especificamente dos negócios jurídicos firmados, venha a afetar a atividade das operadoras de plano de saúde, ampliando-se a salvaguarda do consumidor, preservado o núcleo de obrigações assumidas em contrato, nesse sentido, [c]om a edição do diploma, buscou-se potencializar, no âmbito regional, mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores, ou destinatários finais, na dicção do artigo 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, considerada a pandemia covid-19, a implicar crise econômica e financeira.*

Contudo, por expressiva maioria, vencida esta Relatora e os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio, o Plenário desta Suprema Corte julgou procedente o pedido deduzido, para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos de Lei do Estado do Rio de Janeiro que tinham redação

semelhantes às normas ora impugnadas. Transcrevo a ementa de referido julgado:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 8.811/2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DISCIPLINA SOBRE PROIBIÇÃO DE SUSPENSÃO OU CANCELAMENTO DE PLANOS DE SAÚDE POR FALTA DE PAGAMENTO DURANTE A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE .”

(ADI 6.441/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 17.5.2021, DJe 06.7.2021)

Naquela oportunidade, a Ministra Cármen Lúcia, Relatora, esclareceu, com a clareza de costume, seu entendimento, seguido pela maioria dos Ministros desta Suprema Corte, no sentido da competência privativa da União Federal para dispor sobre direito civil e políticas securitárias (art. 22, I e VII, CF):

“4. Pela lei questionada parece buscar-se proteger contratantes de planos de saúde afetados pela pandemia do Coronavírus, crise que ainda aflige a sociedade brasileira. (...)

Entretanto, a despeito da intenção manifestada, de inegável importância social, o diploma está maculado por vício formal de inconstitucionalidade que não pode ser superada.

5. Pelos incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República, compete à União legislar privativamente sobre direito civil e política de seguros:

“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”.

Na espécie, estabeleceu-se, pela Lei fluminense n. 8.811/2020, a possibilidade de o Poder Executivo proibir a suspensão ou o cancelamento de planos de saúde por falta de pagamento, **interferindo o legislador estadual no conjunto de normas nacionais vigentes sobre a matéria e que se referem ao cumprimento de obrigações contratuais securitárias por partes capazes e legítimas** .

Inaugurou-se, naquela lei estadual, **cuidado jurídico que ultrapassa o escopo de proteção a consumidor em situação de vulnerabilidade, autorizando-se, de modo geral e indiscriminado, o sobrestamento do dever de adimplemento de obrigação contratual, disciplina de direito civil de competência privativa da União .**

6. Este Supremo Tribunal tem acentuado que, “ *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)*”. Ademais, “ *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*” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.701, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 25.8.2014).

(...)

8. Deve ser realçado que este Supremo Tribunal já declarou inconstitucionais leis estaduais pelas quais se estabelecia a redução das mensalidades na rede privada de ensino durante o plano de contingência do novo coronavírus, por contrariarem “ *a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF), por se tratar [em] de norma [s] abstrata [s] sobre direito civil, afastando-se da competência concorrente dos estados para editar normas sobre responsabilidade por danos aos consumidores (art. 24, V, CF)*”.

Naqueles julgamentos, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que os “ *efeitos jurídicos da Pandemia COVID-19 sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei 14.010/2020, que estabeleceu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19), reduzindo o espaço de competência complementar dos Estados, ausente previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais*” (Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.423 e 6.575, DJe de 12.2.2021, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.435, 19.3.2021).”

6. Após o julgamento da ADI 6.441/RJ, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, também neste ano de 2021, o Plenário desta Suprema Corte confirmou, uma vez mais, o entendimento de que os Estados-membros não

podem dispor sobre normas atinentes a contratos de prestação de serviços de saúde por ser de competência privativa da União legislar sobre direito civil e políticas securitárias:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.746, de 30 de junho de 2020, do Estado da Paraíba. **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.** 3. **Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros.** 4. **Interferência nas relações contratuais firmadas entre operadoras de plano de saúde e usuários** . 5. Período de carência. Suspensão. COVID-19. Disciplina dada pela Lei Federal 9.656 /1998. 6. **Inconstitucionalidade formal** . Precedentes. ADI 6441, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgada na Sessão virtual de 07/05 a 14/05 de 2021. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 6.493/PB, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14.6.2021, DJe 28.6.2021)

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ART. 1º, INCISO §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 caput 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 6.452/ES, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 14.6.2021, DJe 28.6.2021)

Destaco que, em sessão virtual realizada entre 22.10.2021 e 03.11.2021, o Plenário desta Suprema Corte, ao apreciar as ADI's 6.491/PB e 6.538/PB, ambas de relatoria do Ministro Dias Toffoli, declarou, em contexto semelhante ao ora em análise, a inconstitucionalidade de leis do Estado da Paraíba que representavam interferência *na essência dos contratos de planos de saúde previamente pactuados entre as partes a regulados pelas normas federais aplicáveis à matéria .*

7. Nesse contexto, em atenção ao princípio da colegialidade e da uniformidade das decisões judiciais, acato a compreensão majoritária deste Supremo Tribunal Federal para reconhecer a **inconstitucionalidade formal** da Lei 11.756/2020, do Estado da Paraíba, ressalvado, reitero, meu entendimento pessoal em sentido contrário.

### **Conclusão**

8. Ante o exposto, com apoio na jurisprudência consolidada desta Corte no tema e com ressalva do meu entendimento pessoal, **conheço** da presente ação direta e, no mérito, julgo **procedente** o pedido, para declarar a **inconstitucionalidade , in totum ,** da Lei 11.756/2020, do Estado da Paraíba.

**É como voto .**