

14/06/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.452 ESPÍRITO SANTO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.  
**ADV.(A/S)** : JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**EMENTA:** 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

**ADI 6452 / ES**

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.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar procedente o pedido formulado na ação, para declarar a inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros EDSON FACHIN (Relator) e RICARDO LEWANDOWSKI, que davam parcial procedência para dar interpretação conforme ao dispositivo, e o Ministro MARCO AURÉLIO, que julgava improcedente a ação.

Brasília, 14 de junho de 2021.

**ADI 6452 / ES**

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

14/06/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.452 ESPÍRITO SANTO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.  
**ADV.(A/S)** : JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE AUTOGESTÃO EM SAÚDE (UNIDAS), na qual se discute a constitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 9.394, de 15 de janeiro de 2010, do Estado do Espírito Santo.

O dispositivo questionado, incluído pela Lei Estadual nº. 9.833, de 11 de maio de 2012, possui o seguinte teor:

Art. 1º As empresas de plano de saúde que operam no Estado terão o prazo máximo de 3 (três) dias úteis para autorizarem ou não solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários.

Parágrafo único. Quando se tratar de pessoa acima de 60 (sessenta) anos, o

**ADI 6452 / ES**

prazo máximo de que trata o caput será de 24 (vinte e quatro) horas, contado a partir da solicitação.

Alega a requerente que o *caput* do referido art. 1º já foi declarado inconstitucional por ocasião da ADI nº 4.445. Ressalta, contudo, que o parágrafo único ora impugnado fora inserido posteriormente ao ajuizamento daquela ADI, não tendo sido ainda objeto da apreciação deste Supremo Tribunal Federal.

Argumenta que o Legislador Estadual, ao regular a matéria, invadiu o rol de competências privativas da União para legislar sobre direito civil e direito comercial, nos termos do art. 22, I e VII da CRFB/88. Teria havido também, sempre segundo a Requerente, violação ao princípio constitucional do direito adquirido e do respeito ao ato jurídico perfeito.

Requer, em sede de medida cautelar, que sejam suspensos os efeitos do parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual nº. 9.394/2010.

No mérito, pede a procedência da ação, com consequente declaração de inconstitucionalidade do dispositivo acima referido. Foram assim formulados os pedidos:

“Por todo o articulado acima, requer-se o deferimento da medida cautelar, suspendendo-se, desde já, a aplicabilidade e executividade da norma inconstitucional, nos termos do artigo 10 e seguintes da Lei 9.868/1999.

Por fim, a presente ação deve ser julgada totalmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual nº. 9.394, de 15 de janeiro de 2010, excluindo-a definitivamente do mundo jurídico, com efeito “ex tunc”, dando-se ciência ao poder competente, para a adoção das providências necessárias” (eDOC 1, p. 30).

Após despacho no qual adotei o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10

**ADI 6452 / ES**

de novembro de 1999, manifestou-se nos autos o Governador do Estado do Espírito Santo, manejando argumentos em prol da declaração de inconstitucionalidade da norma vergastada. Aduz, em síntese, que os argumentos utilizados pela Corte na ADI nº 4.445 aplicam-se também ao parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº. 9.394/2010.

A Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo argumenta pelo não conhecimento da ação, em virtude da ilegitimidade ativa da Requerente. No mérito, erige argumentos pela competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito do consumidor, e pela consequente constitucionalidade da norma impugnada.

O parecer da Advocacia-Geral da União trazido aos autos possui a seguinte ementa:

“Direito civil e política de seguros. Artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.394/2010 do Estado do Espírito Santo, que estabelece, para as empresas de plano de saúde que operam no referido ente, o prazo máximo de vinte e quatro horas para autorizarem, ou não, solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários, quando se tratar de pessoa acima de sessenta anos. Inconstitucionalidade formal. As obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar são regidas por contratos de natureza privada, razão pela qual referida matéria constitui tema pertinente ao direito civil. Usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros. Artigo 22, incisos I e VII, da Constituição da República. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido” (eDOC 22, p. 1).

Também pela procedência do pedido foi a manifestação da Procuradoria-Geral da República:

**ADI 6452 / ES**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI 9.394, DE 15 DE JANEIRO DE 2010, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO ÀS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. PRAZO PARA AUTORIZAR OU NEGAR REALIZAÇÃO DE EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS. INTERFERÊNCIA NO NÚCLEO DA ATIVIDADE DAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO.

1. Lei estadual que impõe às operadoras de planos de saúde prazo para autorizar ou negar pedidos de realização de exames e procedimentos médicos usurpa competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente. — Parecer pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394, de 15.01.2010, do Estado do Espírito Santo” (eDOC 26, p. 1).

É, em síntese, o relatório.

14/06/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.452 ESPÍRITO SANTO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Discute-se, nesta ação direta, a compatibilidade com a ordem constitucional de norma estadual que cria limites temporais para autorização ou recusa, por parte de empresas de plano de saúde, de exames e procedimentos cirúrgicos solicitados por seus usuários.

Princípio por assentar a plena cognoscibilidade da ação, porquanto vislumbro a presença de todos os requisitos subjetivos e objetivos para sua propositura, na forma dos arts. 102, I, a e 103, IX da CRFB/88. Relembro que esta Suprema Corte já reconheceu que a requerente cumpre as condições necessárias para incoar o controle concentrado de constitucionalidade. Neste sentido:

“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



**ADI 6452 / ES**

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 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 25.08.2014, grifei).

No caso, entendo ser pouco controversa a existência de pertinência temática, pois o conteúdo da norma objeto desta ação atinge diretamente as operadoras de plano de saúde que atuam na modalidade de autogestão. Assento, pois, a legitimidade ativa.

Passo ao exame do mérito.

Há circunstâncias singulares na análise do feito que influenciam, a meu sentir, o juízo quanto à constitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 9.394, de 15 de janeiro de 2010, do Estado do Espírito Santo.

Este Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se posicionar sobre a legislação questionada quando da ADI nº 4.445. No momento da propositura desta última, inexistia no mundo jurídico o parágrafo único do referido art. 1º, tendo sido a norma original objeto de veto. Foi apenas posteriormente, contudo, que a Lei Estadual nº 9.833, de 11 de maio de 2012, fez incluir na Lei nº 9.394/2010 o parágrafo único impugnado na presente ADI nº 6.452.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento datado de 20 de novembro de 2019, por maioria de votos, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na referida ADI nº 4.445, e declarou a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º, *caput*, da Lei nº. 9.394/2010 do

**ADI 6452 / ES**

Estado do Espírito Santo. Eis a ementa do acórdão:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 9.394/2010 do Estado do Espírito Santo. Imposição de prazo para autorização de procedimentos e apresentação de justificativas, por parte de operadoras de planos de saúde. 3. Norma estadual que fixa prazo máximo para cumprimento de obrigação contratual. 4. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre planos de saúde. Precedentes. 5. Inclui-se no exercício da competência suplementar dos Estados a normatização quanto ao dever de informação ao consumidor. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º, caput, da Lei 9.394/2010 do Estado do Espírito Santo”(ADI 4445, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2019, Processo Eletrônico DJe-264 Divulg 03-12-2019 Public 04-12-2019).

Não tendo havido o aditamento da petição inicial naquela ação, a Corte se viu confrontada, em sede de embargos de declaração, com a necessidade de se posicionar sobre a compatibilidade entre a novel redação do parágrafo único do art. 1º e a tese sufragada na decisão do mérito da ADI nº 4.445. Por unanimidade, entendeu-se pela impossibilidade de o Tribunal decidir sobre o que não lhe fora dado a conhecer. Cito:

“Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Inexistência de omissão. Caráter protelatório. 3. Embargos de declaração rejeitados” (ADI 4445 ED, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2020, Processo Eletrônico DJe-065 Divulg 19-03-2020

**ADI 6452 / ES**

Public 20-03-2020).

Anoto que, especialmente desde o início da grave crise sanitária e humanitária do vírus Corona, tenho favorecido interpretação do federalismo cooperativo que aporta um sobre-valor à proteção dos direitos fundamentais na divisão vertical de competências. Não somente quando de meu voto na ADI nº 6.341, mas também em casos como as ADIs nº 6.423, nº 6.493 e nº 6.575, posicionei-me em prol de privilegiar a coparticipação dos Estados na concretização das políticas de saúde pública. Ademais, tenho insistido sobre o fato de que, em situações de densa incerteza normativa quanto à capitulação de medidas legislativas dentro de zonas limítrofes de competências, é preciso respeitar a posição adotada pelos Poderes Legislativos estaduais. Cito trecho de voto que proferi no bojo da ADI nº 6.493:

“IV. Nada obstante o bem argumentado entendimento do e. Relator, que funda a inconstitucionalidade da norma na competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros (art. 22, I, VII da CRFB/88), penso ser preciso reconhecer que aos Estados e ao Distrito Federal é atribuída competência para legislar sobre relações de consumo em geral.

Se a natureza da norma é que informa o seu regime jurídico e a regra de competência correspondente, deve-se analisar caso a caso se se atinge o núcleo do serviço ou a própria relação de consumo, hipóteses em que a competência normativa será concorrente (art. 24, V e VIII da CRFB/88).

Sendo concorrente, no entanto, deve-se ainda perquirir sobre a existência de norma federal sobre a matéria, a fim de verificar a abrangência da competência estadual (art. 24, §§3º e 4º da CRFB/88).

Portanto, apenas quando a norma federal, a fim de garantir a homogeneidade regulatória, afastar

**ADI 6452 / ES**

claramente a competência dos Estados para dispor sobre consumo, segundo o teste da clear statement rule, haverá inconstitucionalidade formal.

No caso, como bem anotado na peça inicial, e indicado no voto do relator, a União, ao concretizar a competência constitucional, editou a Lei nº 9.656/1998, a qual prevê atualmente, no seu art. 16, a necessária comunicação ao consumidor dos períodos de carência para consultas, internações, procedimentos e exames.

Assim, parece-me, inexistir uma norma federal expressa que exclua a coparticipação do ente federado na concretização normativa. Não existe, portanto, incompatibilidade da atuação estadual na densificação do comando de indicação da existência, ou não, de carência para determinados serviços a serem cobertos pelos planos de saúde. ”

Entendo que repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo cooperativo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da Constituição Federal) e objetivos (art. 3º, da Constituição Federal) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais. Com efeito, a busca para solucionar os conflitos de competência partindo-se apenas da ótica da prevalência de interesses não apresenta solução satisfatória, a meu sentir, para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos transversais, isto é, afeitos a uma pluralidade de capitulações temáticas.

A solução, mesmo em tais hipóteses, não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de

**ADI 6452 / ES**

constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos. Incide, aqui, o princípio da interpretação conforme à Constituição:

“Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade” (BRANCO, Paulo G. G; MENDES, Gilmar F. Curso de direito constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97)”.

Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Nesse sentido, o cânone da interpretação conforme deve ser integrado por aquilo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de presunção a favor da competência dos entes menores da federação (*presumption against preemption*).

Identifico nos precedentes da Corte, especialmente na composição de toda a jurisprudência que visa a dar respostas constitucionalmente adequadas à crise da COVID-19, uma tendência a superar o aspecto meramente formal do princípio da prevalência do interesse e nele reconhecer um conteúdo material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

No caso concreto ora trazido ao exame deste Supremo Tribunal Federal, há um índice de incerteza normativa quanto à capitulação correta da norma entre os tópicos gerais de competência desenhados na

**ADI 6452 / ES**

Constituição da República. Se parece correto afirmar que o tema tangencia os poderes de legislar sobre direito civil e seguros (art. 22, I e VII da CRFB/88), não se me assemelha menos exato sustentar que a esfera de regulação é aquela da saúde (arts. 23, I, 24, XII) ou do direito do consumidor (art. 24, VIII), estas últimas implicando a coparticipação dos Estados na produção normativa.

Há muito se discute na doutrina quanto às hipóteses de legislação transversal, que tangenciam dois ou mais título gerais de competência. Em geral, a solução encontrada para o problema passa por alguma espécie de ordenação ou de identificação da dimensão primariamente regulada:

“A subsunção de uma lei a uma norma de competência deriva de uma qualificação funcional, isto é, da finalidade da lei. Se mais de uma finalidade é perseguida, deve-se então perscrutar a finalidade principal e, portanto, o ponto fulcral da regulação como um todo” (HÄRTEL, Ines. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts. In: HÄRTEL, Ines (org.). Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Tomo I. Heidelberg: Springer, 2012, p. 527-611, p.587).

Ante a manifesta transversalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo, a possibilidade de isolar o ponto fulcral da regulação depende, nos termos do que compreendo ser o federalismo cooperativo, da dimensão material dos direitos fundamentais.

Para além do manifesto caráter protetivo da norma impugnada, e seus reflexos positivos para amenizar os dilemas estruturais da saúde em tempos de coronavírus, parece-me que deve intervir na análise de julgamento o que se convencionou chamar de um princípio formal,

**ADI 6452 / ES**

entendido como “o princípio que sustenta que as decisões relevantes para a sociedade devem ser tomadas pelo legislador democrático” (ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio A. Da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 138). Diante da incerteza normativa quanto à capitulação correta da competência, merece ser respeitada a opção tomada pelo Poder Legislativo Estadual. Cito a este propósito, lição dos professores Matthias Klatt e Moritz Meister:

“A única função dos princípios formais é esclarecer as questões de competência resultantes de discricionariedade previamente estabelecida [na Constituição]. Ademais, princípios formais podem funcionar como justificações externas para demonstrar que certa discricionariedade é compatível com a constituição” (KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. The Constitutional Structure of Proportionality. Oxford: Oxford University Press, 2012).

Entendo que a competência suplementar estadual para dispor sobre a proteção à saúde e ao consumidor incide com maior força no caso concreto, permitindo ao Estado do Espírito Santo produzir norma que obrigue as empresas de plano de saúde a manifestarem-se, em prazo razoável, sobre exames e procedimentos cirúrgicos solicitados por seus usuários.

Finalmente, em relação à alegação de violação ao ato jurídico perfeito (CRFB, art. 5º, XXXVI), entendo correto distinguir entre os contratos firmados antes e depois da entrada em vigor da norma.

A segurança jurídica, princípio informador da garantia do ato jurídico perfeito, também é protegida pela aplicação da teoria da imprevisão, na medida em que esta busca restaurar materialmente a relação jurídica alterada por um fato imprevisível. Os seus elementos nominais formais vigem, assim, *rebus sic stantibus*:

**ADI 6452 / ES**

“A cláusula *rebus sic stantibus* encaixa-se na noção de sinalagma funcional. Afinal, esta é exatamente a função dela: manter a igualdade entre as prestações no decorrer do tempo, especialmente naqueles casos em que fatos supervenientes modificaram as circunstâncias sobre as quais se fundamentou a manifestação ou declaração de vontade.” (MORAES, Renato José. **Cláusula rebus sic stantibus**. SP: Saraiva, 2001, p.270-271)

Conforma-se a previsibilidade ao equilíbrio e à função social dos contratos, compreendendo a obrigação como um processo dinâmico e complexo, informado não apenas pela declaração de vontade, mas também por fatores externos atinentes a princípios de cunho social de estatura constitucional.

É assim que a teoria da imprevisão foi positivada como norma geral pelo artigo 317 do Código Civil e pelo art. 6º, V, da Lei n.º 8.078/90, não sendo vedado, como visto, que uma específica situação concreta enseje a proteção uniforme do consumidor pelo ente estadual.

Entretanto, uma vez que são alterados os conteúdos materiais da relação jurídica pactuada, não me parece possível que retroaja a norma para alcançar os contratos celebrados antes de sua entrada em vigor.

Ante o exposto, julgo a ação parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 9.3942/2010, do Estado do Espírito Santo, com a redação dada pela Lei Estadual nº. 9.833/2012, do Estado do Espírito Santo, fixando a tese de que as obrigações explicitadas incidem sobre os contratos celebrados após a entrada em vigor da norma.



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.452 ESPÍRITO SANTO**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**REQTE.(S)** : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES  
DE AUTOGESTAO EM SAUDE.  
**ADV.(A/S)** : JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO ESPÍRITO SANTO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO  
SANTO

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde ajuizou esta ação direta buscando ver declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, do artigo 1º da Lei nº 9.394, de 15 de janeiro de 2010, na redação dada pela de nº 9.833, de 11 de maio de 2012, ambas do Estado do Espírito Santo, a versar prazo, às operadoras de plano de saúde, para autorização, ou não, de solicitação de exame e procedimento cirúrgico. Eis o teor:

Art. 1º As empresas de plano de saúde que operam no Estado terão o prazo máximo de 3 (três) dias úteis para autorizarem ou não solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários.

Parágrafo único. Quando se tratar de pessoa acima de 60 (sessenta) anos, o prazo máximo de que trata o *caput* será de 24 (vinte e quatro) horas, contado a partir da solicitação

A requerente é parte legítima para questionar os preceitos, uma vez impactados interesses dos congregados – artigo 3º do Estatuto.

Está em jogo definir se, ao editar a norma, a Assembleia Legislativa atuou, de forma suplementar, no âmbito da proteção do consumidor, observada a competência legislativa concorrente – artigo 24, inciso VIII, da Carta da República –, ou se, a esse pretexto, invadiu campo

**ADI 6452 / ES**

constitucionalmente reservado à União, para dispor sobre direito civil e política de seguros – artigo 22, incisos I e VII.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os entes da Federação, tal como estabelecido na Lei Maior e tendo em conta o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo para solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

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.

A propósito, confirmam a síntese do decidido no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nº 5.462, relator ministro Alexandre de Moraes, acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 29 de outubro de 2018, e 3.874, relator ministro Luís Roberto Barroso, veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 9 de setembro de 2019:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. RESTRIÇÃO À COBRANÇA DE TAXAS POR INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL.

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 própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da

**ADI 6452 / ES**

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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo.

4. A Constituição Federal, no tocante à proteção e à defesa do consumidor, estabelece competência concorrente entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Cabe àquela editar normas gerais, e, a estes, legislar de forma supletiva ou complementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

5. A Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares a exigências locais, conforme faculta a Constituição Federal.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Com 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.

Ausente interferência na atividade-fim das pessoas jurídicas abrangidas pela eficácia do dispositivo atacado, inexistente usurpação de competência da União.

Não vinga o articulado quanto à contrariedade à segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito. Não há, na Constituição Federal, princípio ou valor absoluto. A liberdade é balizada pela igualdade, solidariedade e

**ADI 6452 / ES**

exigências de justiça social. A propriedade deve cumprir função social – artigo 5º, inciso XXIII.

O exercício da atividade econômica visa assegurar, aos cidadãos, existência digna, segundo os ditames da justiça social, observado o princípio da defesa do consumidor – artigo 170, cabeça e inciso V, da Carta da República.

Verifica-se atendida a razoabilidade dos preceitos, sendo compatíveis, a todos os títulos, com o ato jurídico perfeito. Situações concretas devem ser solucionadas em campo próprio, que não é o revelado pelo controle concentrado de constitucionalidade.

O objetivo do instituto da interpretação conforme é preservar a vontade legislativa quando for possível extrair do dispositivo impugnado sentido compatível com a Constituição Federal, ainda que não seja o mais óbvio. Resguarda-se, por meio da técnica, a separação de poderes, conducente à valorização da manifestação do legislador democrático, e a efetividade da Lei Maior.

O princípio não pode ser considerado absoluto, tampouco é adequada providência voltada a moldar o campo de atuação de um ou outro Poder.

Divirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido.

14/06/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.452 ESPÍRITO SANTO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.**  
**ADV.(A/S)** : **JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro EDSON FACHIN, anoto que se trata de Ação Direta, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE AUTOGESTÃO EM SAÚDE – UNIDAS em face do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo, que tem o seguinte teor:

Art. 1º As empresas de plano de saúde que operam no Estado terão o prazo máximo de 3 (três) dias úteis para autorizarem ou não solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários.

Parágrafo único. Quando se tratar de pessoa acima de 60 (sessenta) anos, o prazo máximo de que trata o caput será de 24 (vinte e quatro) horas, contado a partir da solicitação. (Dispositivo incluído pela Lei nº 9.833, de 11 de maio de 2012)

A parte requerente informa que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**ADI 6452 / ES**

declarou inconstitucional o caput do art. 1º no julgamento da ADI 4445, contudo, não apreciou o parágrafo único, pois sua redação só foi incluída pela Lei Estadual 9.833/2012, posterior ao ajuizamento da ação e, por isso, não abarcada no julgamento.

Sustenta, assim, a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, tal como decidido pela CORTE no julgamento anterior, em virtude da usurpação da competência da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros, consoante disposto no art. 22, incisos I e VII, da Constituição Federal.

Argumenta que a legislação federal sobre o tema (Lei 9.961/00) atribuiu ao órgão regulador (ANS) a competência para fixar o conteúdo do dispositivo ora questionado, o que foi feito pela autarquia federal na Resolução Normativa 395, de 2015, fixando um prazo distinto daquele estipulado na lei estadual para que as empresas de plano de saúde autorizem ou não solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários.

Sob o aspecto material, alega a violação ao princípio da isonomia, porque a norma gera uma disparidade nas obrigações das operadoras de planos de saúde que atuam no território brasileiro, diferenciando-as territorialmente. Suscita, ainda, a ofensa ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito.

Pede o deferimento de medida cautelar para que sejam suspensos os efeitos do dispositivo impugnado. Como pedido final, requer seja declarada a *“inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual nº. 9.394, de 15 de janeiro de 2010, excluindo-a definitivamente do mundo jurídico, com efeito ‘ex tunc’”*.

Instado a manifestar-se, o Governador do Estado do Espírito Santo defendeu a inconstitucionalidade da norma questionada, enquanto a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo suscitou o não conhecimento e, no mérito, o não provimento da ação.

A Advocacia-Geral da União apresentou parecer pela procedência do pedido, com a seguinte ementa:

Direito civil e política de seguros. Artigo 1º, parágrafo

**ADI 6452 / ES**

único, da Lei nº 9.394/2010 do Estado do Espírito Santo, que estabelece, para as empresas de plano de saúde que operam no referido ente, o prazo máximo de vinte e quatro horas para autorizarem, ou não, solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários, quando se tratar de pessoa acima de sessenta anos. Inconstitucionalidade formal. As obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar são regidas por contratos de natureza privada, razão pela qual referida matéria constitui tema pertinente ao direito civil. Usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros. Artigo 22, incisos I e VII, da Constituição da República. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.

No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral da República:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI 9.394, DE 15 DE JANEIRO DE 2010, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO ÀS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. PRAZO PARA AUTORIZAR OU NEGAR REALIZAÇÃO DE EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS. INTERFERÊNCIA NO NÚCLEO DA ATIVIDADE DAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei estadual que impõe às operadoras de planos de saúde prazo para autorizar ou negar pedidos de realização de exames e procedimentos médicos usurpa competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente. — Parecer pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394, de 15.01.2010, do Estado do Espírito Santo.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, o Relator vota pela constitucionalidade do dispositivo ora impugnado, aplicando

**ADI 6452 / ES**

interpretação conforme a Constituição para que incida apenas sobre os contratos celebrados após a vigência da norma, como se vê da ementa proposta:

EMENTA: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DIREITO DA SAÚDE. SUPLEMENTAR. PLANOS DE SAÚDE TRATAMENTO MÉDICO-HOSPITALAR. LEI 9.394/2010 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA AUTORIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS, POR PARTE DE OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA ESTADUAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO À SAÚDE E DIREITO DO CONSUMIDOR. ATO JURÍDICO PERFEITO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. A compreensão sobre a partição de competências entre União, Estados e Municípios deve ser matizada, especialmente em casos de medidas transversais a diversos títulos de competência, pela prevalência de normas protetivas de direitos fundamentais e pelo respeito à capitulação promovida pelo Legislador dos entes menores. 2. Norma estadual que fixa prazo máximo para autorização ou recusa de procedimentos de usuário de plano de saúde não ofende a Constituição da República, porquanto está albergada pelo poder de coparticipação do Estado-membro no legislar sobre saúde e direito do consumidor. 3. A proteção ao ato jurídico perfeito exige que a norma questionada incida apenas sobre contratos firmados após sua entrada em vigor. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para aplicar a técnica da interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo, com a redação dada pela Lei Estadual nº. 9.833/2012, do Estado Espírito Santo, fixando a tese de que as obrigações explicitadas incidem sobre os contratos celebrados após a entrada em vigor da norma.



**ADI 6452 / ES**

É o relatório.

Peço vênia para DIVERGIR do eminente Ministro EDSON FACHIN.

Para o caso sob exame, cumpre verificar se o Estado do Espírito Santo poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão, portanto, não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO

**ADI 6452 / ES**

PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “*mais maravilhosa obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do

**ADI 6452 / ES**

próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, no IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, 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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

**ADI 6452 / ES**

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade,

**ADI 6452 / ES**

transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Em várias oportunidades, venho defendendo uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos Estados e mesmo aos Municípios

**ADI 6452 / ES**

a possibilidade de legislar. Temos, portanto, historicamente, dentro do federalismo brasileiro, não um federalismo cooperativo, mas, como já disse, um federalismo centrípeto, em que a União, tradicionalmente, não só fica com as matérias mais importantes, mas também, nas demais, com as normas gerais. E, por cultura jurídica nossa, no embate entre leis federais, leis estaduais e leis municipais, há uma tendência de valorar mais a legislação federal. Então, quando verifico a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos Estados, que isso configure realmente uma das finalidades da Constituição de 1988, que ampliou a repartição de competências. Tenho por princípio, portanto, interpretar mais extensivamente aos Estados.

Nada obstante, ao estabelecer que as empresas de plano de saúde que operam no Estado do Espírito Santo terão o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para autorizarem ou não solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários que tenham mais de 60 (sessenta) anos, entendo que o conteúdo versado na norma impugnada interfere no núcleo essencial da atividade prestada pelas operadoras de planos de saúde, estabelecida previamente em contrato, usurpando, assim, da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e política de seguros, conforme estabelecida no art. 22, I e VII, da Constituição Federal de 1988.

A bem da verdade, o fato é que o parágrafo único do art. 1º da lei estadual ora questionada disciplinou matéria essencialmente idêntica àquela prevista no caput desse dispositivo, declarado inconstitucional por esta CORTE no julgamento da ADI 4445, em acórdão assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 9.394/2010 do Estado do Espírito Santo. Imposição de prazo para autorização de procedimentos e apresentação de justificativas, por parte de operadoras de planos de saúde. 3. Norma estadual que fixa prazo máximo para cumprimento de obrigação contratual. 4. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre planos de saúde. Precedentes. 5. Inclui-se no exercício da competência suplementar dos Estados a normatização quanto

**ADI 6452 / ES**

ao dever de informação ao consumidor. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º, caput, da Lei 9.394/2010 do Estado do Espírito Santo.

(ADI 4445, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019)

Desse modo, consoante assinalado pelo TRIBUNAL na análise de norma semelhante à ora questionada, o custeio de exames e procedimentos cirúrgicos realizados pelos conveniados das empresas de plano de saúde situa-se no centro das atribuições e serviços prestados pelas operadoras, de modo que o prazo para autorização ou negativa de cobertura desses custos médicos se insere no cerne da relação contratual por eles estabelecida, cuja disciplina deve ser fixada a partir de legislação editada pela União Federal, como determina a própria Constituição.

Registro, ainda, que a matéria versada no dispositivo impugnado já se encontra regulamentada em sentido diverso em âmbito federal, por meio da Resolução Normativa 395, de 2015, da Agência Nacional de Saúde Suplementar, órgão regulador responsável por disciplinar o tema (Lei Federal 9.961/00):

Art. 9º Nos casos em que não seja possível fornecer resposta imediata à solicitação de procedimento e/ou serviço de cobertura assistencial apresentada, a operadora demandada terá o **prazo de até 5 (cinco) dias úteis para apresentá-la diretamente ao beneficiário.**

§1º Nos casos de solicitação de procedimentos e/ou serviços de cobertura assistencial em que os prazos máximos para garantia de atendimento, previstos na RN nº 259, de 17 de junho de 2011, sejam inferiores ao prazo previsto no caput, a resposta da operadora ao beneficiário deverá se dar dentro do prazo previsto na RN nº 259, de 2011.

§ 2º Nas solicitações de procedimentos de alta complexidade – PAC – ou de atendimento em regime de internação eletiva, as operadoras deverão cumprir o prazo de

**ADI 6452 / ES**

até 10 (dez) dias úteis para apresentação de resposta direta ao beneficiário, informando as medidas adotadas para garantia da cobertura.

§ 3º As solicitações de procedimentos e/ou serviços de urgência e emergência devem ser autorizadas imediatamente pela operadora, observadas as normas legais e infralegais em vigor.

Art. 10. Havendo negativa de autorização para realização do procedimento e/ou serviço solicitado por profissional de saúde devidamente habilitado, seja ele credenciado ou não, a operadora deverá informar ao beneficiário detalhadamente, em linguagem clara e adequada, o motivo da negativa de autorização do procedimento, indicando a cláusula contratual ou o dispositivo legal que a justifique.

Concluo, portanto, que a competência suplementar dos Estados para legislar sobre saúde e proteção ao consumidor não se confunde com o núcleo essencial dos contratos de prestação de serviços das operadoras de plano de saúde, sob pena de invasão da competência da União estabelecida no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, como ocorreu na espécie.

Nesse mesmo sentido, além do precedente firmado na ADI 4445, vale mencionar também o seguinte julgado, plenamente aplicável ao caso em exame:

Ementa: 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



**ADI 6452 / ES**

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, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014)

Cito, ainda, a título de exemplo, outros precedentes desta SUPREMA CORTE reconhecendo a inconstitucionalidade de leis estaduais que legislaram sobre temas afetos ao direito civil e à política de seguros, usurpando a competência privativa da União, mediante *a imposição de universalidade da cobertura por empresas privadas nos contratos de seguro de saúde* (ADI 1589, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 7/12/2006 e ADI 1646, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 7/12/2006); *fixação de critério para a edição de lista referencial de honorários médicos* (ADI 3207, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2018); e *o estabelecimento de tempo máximo de espera para o atendimento de usuários particulares de saúde junto aos serviços conveniados* (ADI 4818, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/2020).

Diante do exposto, DIVIRJO do Relator para JULGAR PROCEDENTE o pedido, declarando a inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo.

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.452**

PROCED. : ESPÍRITO SANTO

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.

ADV.(A/S) : JOSE LUIZ TORO DA SILVA (110493/RJ, 76996/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394/2010 do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator) e Ricardo Lewandowski, que julgavam parcialmente procedente a ação, para dar interpretação conforme ao dispositivo, e o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente a ação. Plenário, Sessão Virtual de 4.6.2021 a 11.6.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário