



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.443/RJ

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE
AUTOGESTÃO EM SAÚDE (UNIDAS)

ADVOGADOS: JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PARECER AJCONST/PGR Nº 183045/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. LEI 8.811/2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PLANOS DE SAÚDE. PROIBIÇÃO DE CANCELAMENTO E DE SUSPENSÃO. INTERFERÊNCIA NO NÚCLEO DA ATIVIDADE DAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Lei estadual que autoriza o Poder Executivo a dispor sobre proibição de suspensão e cancelamento dos planos de saúde por falta de pagamento durante a epidemia de COVID-19 usurpa competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedentes.

– Parecer pelo deferimento da medida cautelar e, desde logo, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada inconstitucional a Lei 8.811/2020 do Estado do Rio de Janeiro.



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

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (UNIDAS) contra a Lei 8.811, de 11.5.2020, do Estado do Rio de Janeiro, que autoriza o Poder Executivo “a dispor sobre a vedação às operadoras de planos de saúde a suspensão e/ou do cancelamento dos planos de saúde por falta de pagamento, durante o período em que estiver em vigor a situação de emergência do novo coronavírus (covid-2019)”.

Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a dispor sobre a vedação às operadoras de planos de saúde a suspensão e/ou do cancelamento dos planos de saúde por falta de pagamento, durante o período em que estiver em vigor a situação de emergência do novo coronavírus (covid-2019), declarada pelo Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020 ou pelos seus sucessivos atos normativos que prorrogarem a sua vigência.

Art. 2º Após o fim das restrições decorrentes do Plano de Contingência, as operadoras de planos de saúde, antes de proceder a suspensão e/ou o cancelamento do plano de saúde em razão da inadimplência anterior a março de 2020, deverão possibilitar o parcelamento do débito pelo consumidor.

Art. 3º O débito consolidado durante as medidas restritivas não poderá ensejar a suspensão e/ou o cancelamento do plano de saúde, devendo ser cobrado pelas vias próprias, sendo vedadas a cobrança de juros e multa.



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

Art. 4º O disposto nesta Lei é extensivo aos MEIs (Micro Empreendedores Individuais), às Micro e Pequenas Empresas e aos optantes pelo regime de arrecadação de tributos denominado Simples Nacional (Lei Complementar Federal 123, de 14 de dezembro de 2006).

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação com vigência enquanto estiver em vigor a situação de emergência do novo coronavírus (covid-2019), declarada pelo Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020 ou pelos seus sucessivos atos normativos que prorrogarem sua vigência.

A requerente sustenta a sua legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, haja vista a sua representatividade e a pertinência temática entre o objeto da demanda e os seus objetivos institucionais.

No mérito, alega usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

Aponta que a matéria é regulamentada pela União por meio da Lei 9.656/1998, que “*dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde*”, e da Lei 9.961/2000, que criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), responsável por estabelecer “*critérios a serem adotados pelas filiadas da autora no que tange a eventuais reajustes e pagamentos em relação a seus credenciados*”.

Afirma que o ato normativo questionado concede tratamento diverso a operadoras e beneficiários no Estado do Rio de Janeiro em relação aos demais estados, incorrendo em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF).



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

Diz que a legislação fluminense interfere indevidamente nas relações privadas dos planos de saúde, permitindo a inadimplência contratual dos beneficiários durante o período em que estiver em vigor a situação de emergência do novo coronavírus (Covid-2019).

Ressalta, por fim, que a norma afetaria relações jurídicas já iniciadas e disciplinadas contratualmente, caracterizadas como atos jurídicos perfeitos, insuscetíveis de serem alcançados ou afetadas por legislação posteriormente promulgada, ainda que de ordem pública, conforme o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal.

Requer, nesses termos, a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei estadual 8.811/2020 e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido diploma.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (peça 16).

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi admitida como *amicus curiae* (decisão na peça 16).

A agência reguladora defendeu a inconstitucionalidade da lei estadual, expondo que o texto invadiria a competência privativa da União para regular o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mercado de planos de saúde, e violaria o princípio da mutualidade, colocando em risco a sustentabilidade do sistema de saúde suplementar (peça 10).

A Assembleia Legislativa sustentou, preliminarmente, a falta de interesse processual, ante a existência de lei meramente autorizativa. No mérito, afirmou a constitucionalidade da norma questionada que, *“em um momento de notória dificuldade causada pela pandemia decorrente do Covid 19”*, autorizou o Poder Legislativo a adotar medidas que *“visam melhor adequar o Estado a uma situação tão excepcional”*, no exercício de sua competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor (peça 23).

O Governador do Estado não encaminhou informações (certidão de informações não recebidas – peça 27).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar, ao fundamento de que a *“aplicação da lei em exame acarreta a usurpação de competência legislativa atribuída privativamente à União, além de interferir diretamente no sistema de planos de saúde”*, asseverando que a suspensão do diploma impugnado evitará o efeito multiplicador de normas de teor semelhante, editadas por outros entes federativos (peça 29).

É o relatório.



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

Em mais de uma oportunidade o Supremo Tribunal Federal reconheceu legitimidade à requerente para deflagrar controle concentrado de constitucionalidade na defesa de interesses de entidades de assistência complementar¹.

A Lei 8.811/2020, do Estado do Rio de Janeiro, instituiu obrigações a serem observadas pelas operadoras de planos de saúde com atuação naquela unidade federativa, atendendo ao requisito da pertinência temática exigido da requerente para fins de deflagração do processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Não há, portanto, óbice ao conhecimento da ação direta. No mérito, a argumentação da requerente há de prosperar.

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

1 *“Esta Corte já assentou que a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG satisfaz os requisitos para ser qualificada como confederação sindical, de forma que possui legitimidade para provocar o controle abstrato de constitucionalidade perante esta Corte. Nesse sentido: ADI 5.984, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019” (ADI 5.485, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 6.7.2020).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Dada a competência privativa do ente central da Federação para legislar sobre os assuntos ali expressos, não há de se admitir que estados, Distrito Federal ou municípios venham a disciplinar aquelas matérias, salvo na hipótese da existência de lei complementar da União outorgando tal prerrogativa aos entes subnacionais, conforme preconiza o parágrafo único do art. 22 da Carta de 1988² – o que **não** ocorre no caso sob exame.

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

A lei estadual impugnada autoriza que o Poder Executivo possa proibir operadoras de plano de saúde que atuam naquela unidade federativa de suspender ou cancelar os planos de saúde pela falta de pagamento, durante o período em que estiver em vigor a situação de emergência do novo coronavírus. Além disso, estabelece condições para cobrança e quitação de eventuais débitos contraídos pelos usuários, mesmo em período anterior a março de 2020.

2 “Art. 22. (...)”

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



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

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

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

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

A Lei fluminense 8.811/2020, ao permitir que o Poder Executivo disponha sobre procedimentos de suspensão e/ou cancelamento de cobertura securitária, afeta o núcleo da atividade prestada pelas operadoras de planos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de saúde. O referido ato normativo impacta a eficácia de negócios jurídicos validamente celebrados entre particulares, disciplinados por normas de direito civil e do setor securitário.

Com efeito, o tema já se encontra normatizado no âmbito da União. A Lei 9.656/1998, que dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde, apresenta regras gerais a serem seguidas pelas operadoras do setor no tocante a rescisão contratual,³ conferindo à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) poderes de regulamentação infralegal e fiscalização.

Assim, conclui-se que o objeto da legislação estadual insere-se na competência legislativa privativa da União estabelecida no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, revelando-se formalmente inconstitucional.

3 *“Art. 13. Os contratos de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei têm renovação automática a partir do vencimento do prazo inicial de vigência, não cabendo a cobrança de taxas ou qualquer outro valor no ato da renovação. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)*

Parágrafo único. Os produtos de que trata o caput, contratados individualmente, terão vigência mínima de um ano, sendo vedadas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)

I – a recontagem de carências; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)

II – a suspensão ou a rescisão unilateral do contrato, salvo por fraude ou não pagamento da mensalidade por período superior a sessenta dias, consecutivos ou não, nos últimos doze meses de vigência do contrato, desde que o consumidor seja comprovadamente notificado até o quinquagésimo dia de inadimplência; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)

III – a suspensão ou a rescisão unilateral do contrato, em qualquer hipótese, durante a ocorrência de internação do titular. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Esse entendimento alinha-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, como se vê dos seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. *Lei 6.881/2014 do Estado do Rio de Janeiro. Imposição de comunicação individual, mediante carta registrada aos usuários, por parte de operadoras de planos de saúde, acerca do descredenciamento de hospitais e médicos.*

3. *A competência para legislar sobre planos de saúde é privativa da União. Ainda que a Lei federal 9.656/1998 preceitue a prévia comunicação aos usuários sobre alteração da rede credenciada, não pode Lei estadual impor meio e forma para o cumprimento de tal dever, por não dispor de competência concorrente quanto à matéria.*

4. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

(ADI 5.173, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17.12.2019) – Grifo nosso.

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.*



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

2. *É competência privativa da União legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual.*

3. *Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.*

(ADI 4.818, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 6.3.2020) – Grifos nossos.

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART. 22, INCISOS I E VII).

1. *As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.*

2. *A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).*

3. *A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro Roberto Barroso, DJe de 22/8/2014.

4. *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco. (ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 25.4.2018) – Grifo nosso.*

Em 17.3.2021, o Ministro Dias Toffoli deferiu medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender os efeitos da Lei 11.735/2020 do Estado da Paraíba, que veda a interrupção dos contratos de plano de saúde em decorrência de inadimplência, enquanto perdurar a epidemia do novo coronavírus, e prevê a possibilidade de pagamento *a posteriori* do débito, de forma parcelada, vedada a cobrança de juros e multa.

Considerou que a lei do Estado da Paraíba invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros, bem como adentrou indevidamente o espaço da livre-iniciativa, bem como do ato jurídico perfeito (ADI 6.491-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19.3.2021).

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



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

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

De todo modo, há notícia de que o governo federal tem adotado medidas contingenciais para assegurar a continuidade da execução dos contratos do setor de assistência à saúde.

A ANS vem celebrando acordos com empresas do setor, visando a movimentação de recursos provisionados e retenções obrigatórias para viabilizar o enfrentamento da epidemia do ponto de vista econômico e financeiro. Em contrapartida, as operadoras se comprometem a manter os pagamentos devidos a profissionais e estabelecimentos de suas redes de atendimento e a renegociar os débitos eventualmente contraídos por seus beneficiários⁴.

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

4 Veja-se:

<https://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/coronavirus-covid-19/coronavirustodas-as-noticias/5497-coronavirus-ans-divulga-operadoras-que-aderiram-ao-termo-de-compromisso>. Acesso em: 23 mar. 2021.



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

São razões suficientes, aliadas à eficácia imediata da lei impugnada, com risco de dano de difícil ou incerta reparação sobre contratos em vigor, para a concessão da medida cautelar.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento da medida cautelar e, desde logo, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 8.811/2020 do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[EF]