



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.152/MS

RELATOR: MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

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

ADVOGADOS: JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA E OUTROS

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

**INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
DO SUL**

PARECER AJCONST/PGR Nº 633983/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.863/2022 DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO ÀS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. VEDAÇÃO À LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE CONSULTAS E SESSÕES PARA TRATAMENTO DE PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. INTERFERÊNCIA NO NÚCLEO DA ATIVIDADE DAS OPERADORAS DE SAÚDE. REGRAS DE COBERTURA OBRIGATÓRIA. NORMATIZAÇÃO FEDERAL. LEI 9.656/1998 E RESOLUÇÕES DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SEGUROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Lei estadual que disciplina cobertura de tratamentos de observância obrigatória pelas operadoras de planos de saúde, com interferência no núcleo da atividade exercida, ultrapassa o campo de atuação próprio do ente estadual na tutela de pessoas com deficiência, e usurpa competência privativa da União para legislar



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

sobre direito civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da Constituição Federal).

2. A formulação de políticas públicas de proteção a grupos vulneráveis, embora desejável e necessária, há de respeitar os limites das competências legislativas dos entes federativos, definidos pela Constituição Federal.

— Parecer pela procedência do pedido, a fim de que se declare a inconstitucionalidade formal da Lei 5.863/2022 do Estado de Mato Grosso do Sul.

Excelentíssimo Senhor Ministro André Mendonça,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas, em face da Lei 5.863, de 20.4.2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, que *“dispõe sobre a vedação a limitação de consultas e sessões de fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia no tratamento das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”*.

Eis o teor da lei impugnada:

Art. 1º Fica proibido aos Planos de Saúde, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, limitar consultas e sessões de fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia no tratamento das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA).



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

§ 1º A disponibilidade dos procedimentos previstos no caput fica condicionada à indicação feita pelo médico assistente responsável pelo tratamento do paciente, que deverá justificar a quantidade necessária de consultas ou sessões para tratamento adequado, com a finalidade de amenizar os efeitos da enfermidade, observadas as normas da Agência Nacional de Saúde (ANS).

§ 2º Consideram-se abusivas as limitações aos procedimentos descritas no caput deste artigo, sob pena de colocar em risco o desenvolvimento intelectual ou cognitivo do consumidor.

Art. 2º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, nos termos que dispõem os arts. 56 e 57, devendo a multa ser estipulada em regulamentação própria e revertida para o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor (FEDDC).

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

A requerente aponta violação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros, inserida no art. 22, I e VII, da Constituição Federal.

Afirma que os contratos de plano privado de assistência à saúde sujeitam-se à disciplina da Lei federal 9.656/1998, bem como à normatização produzida pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), responsável por “*elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão referência básica para os fins do disposto na Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades*”.

Defende, de outro lado, que a lei estadual ofende o princípio da isonomia, entendendo como “*inconcebível que existam diferenças entre a operadora de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

saúde e o beneficiário que firma contrato no Estado de Mato Grosso do Sul e os que o fazem em outro Estado”, além do direito adquirido e o ato jurídico perfeito, por “afetar relações jurídicas já iniciadas e disciplinadas contratualmente, sob a égide de legislação federal vigente”.

Aponta como *periculum in mora*, a justificar a concessão de provimento cautelar, o risco de deferimento de liminares em eventuais ações ajuizadas contra as operadoras de saúde e a possibilidade de imposição imediata de sanções de natureza administrativa pelo descumprimento da lei.

Pede, assim, em caráter cautelar, a suspensão dos efeitos da lei impugnada e, definitivamente, a procedência do pedido para que seja declarada inconstitucional a integralidade de seu conteúdo.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 7).

Em suas informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul defendeu a constitucionalidade da norma, aduzindo que a Lei estadual 5.863/2022 insere-se no âmbito da competência concorrente do estado para legislar sobre consumo, defesa da saúde e proteção das pessoas com deficiência (CF, arts. 24, V, XII e XIV) e da competência comum de tutela à saúde e à proteção das pessoas com deficiência (CF, art. 23, II) (peça 10).



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

O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, de seu turno, também apontou a competência do estado para legislar, concorrentemente, sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência, de modo que poderia suplementar as normas gerais editadas pela União. Destacou, ainda, o caráter social da norma, que encontra fundamento na competência comum prevista no art. 23, II, da Constituição Federal (peça 17).

A Advocacia-Geral da União defendeu a procedência do pedido em manifestação assim sintetizada (peça 20):

Direito civil e política de seguros. Lei nº 5.863/2022 do Estado de Mato Grosso do Sul, que “dispõe sobre a vedação a limitação de consultas e sessões de fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia no tratamento das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA).” Inconstitucionalidade formal. As obrigações contratuais estabelecidas entre usuários e operadoras de planos, relativas aos serviços assistenciais, são regidas por contratos de natureza privada, razão pela qual referida matéria constitui tema pertinente ao direito civil. Usurpação da competência privativa 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 formulado pela requerente.

É o relatório.

A lei estadual impugnada impôs às operadoras de plano de saúde a obrigação de não limitar o número de “consultas e sessões de fisioterapia,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia no tratamento das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”.

O descumprimento da lei sujeita o infrator ao pagamento de multa, que será revertida ao Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC.

A despeito da boa intenção do legislador estadual, que pretende agir no campo da tutela das pessoas com deficiência, há inegável interferência no núcleo da atividade prestada por operadoras de plano de saúde, com impacto sobre a eficácia de negócios jurídicos validamente estabelecidos entre elas e seus usuários, disciplinadas por normas de direito civil e do setor securitário.

Tal matéria está inserida na competência legislativa privativa da União, estabelecida no art. 22, I e VII, da CF¹, estando os estados autorizados a dispor sobre questões específicas a ela relacionadas somente se e quando editada lei complementar assim dispondo expressamente (art. 22, parágrafo único, da CF), o que não se verifica.

Na esfera federal, a Lei 9.656/1998 dispôs sobre planos e seguros privados de assistência à saúde, estabelecendo as normas a que se sujeitam as

1 *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...) VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.*



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

operadoras do setor, e atribuiu à Agência Nacional de Saúde a edição de normas estabelecendo *“a amplitude das coberturas no âmbito da saúde suplementar, inclusive de transplantes de procedimentos de alta complexidade”* (art. 10, § 4º).

No exercício dessa atribuição, a ANS editou a Resolução Normativa 469, de 9.7.2021, que alterou a Resolução Normativa 465/2021, para regulamentar coberturas obrigatórias especificamente para o tratamento de pessoas do espectro autista, alterando as diretrizes de utilização dos procedimentos denominados *“sessão com fonoaudiólogo”* e *“sessão com psicólogo e/ou terapeuta ocupacional”*.

A Resolução ANS 539, de 23.6.2022, por sua vez, ampliou as regras de cobertura para tratamento de beneficiários portadores de transtorno do espectro autista e outros transtornos globais do desenvolvimento, estabelecendo sessões ilimitadas com fonoaudiólogos, psicólogos, terapeutas ocupacionais e fisioterapeutas.

Em 11.7.2022, a ANS editou a Resolução Normativa 541/2022, que *“aprovou o fim da limitação do número de consultas e sessões com psicólogos, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e fisioterapeutas (...) para os usuários de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*planos de saúde com qualquer doença ou condição de saúde listada pela Organização Mundial de Saúde”.*²

A lei estadual impugnada, ao pretender disciplinar a cobertura de tratamentos de observância obrigatória pelas operadoras de planos de saúde, ultrapassou o campo de atuação próprio do estado na proteção de pessoas com deficiência, e invadiu a esfera de competência legislativa privativa da União.

Políticas públicas de proteção a grupos vulneráveis são desejáveis e necessárias, mas a sua formulação há de respeitar os limites das competências normativas dos entes federativos, delineadas pelo constituinte.

O entendimento alinha-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, embora busque prestigiar a atuação normativa de estados e municípios quando o conteúdo da lei questionada é multidisciplinar, tem invalidado aquelas que resultam em clara interferência nas matérias atribuídas à regulamentação privativa da União. Assim, por exemplo, nos seguintes julgados:

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

2 Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/ans-acaba-com-limites-de-cobertura-de-quatro-categorias-profissionais>. Acesso em 21.9.2022.



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

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, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 28.6.2021) – Grifos nossos.

Ação direta de inconstitucionalidade.

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

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

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

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

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

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 DIREI-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

TO CIVIL, COMERCIAL E POLÍTICA DE SEGUROS. PROCE-
DÊNCIA DA AÇÃO.

- 1. A orientação majoritária do Supremo Tribunal Federal as-
sentou que a alteração das obrigações contratuais celebradas
entre usuários e operadoras de plano de saúde não são abar-
cadas pela competência suplementar estadual para dispor so-
bre proteção à saúde e ao consumidor. Precedentes.*
- 2. É competência privativa da União legislar sobre direito ci-
vil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF). In-
constitucionalidade formal de legislação estadual.*
- 3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado precedente.
(ADI 4.818, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 6.3.2020) – Grifos
nossos.*

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS RE-
GRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PARÁGRAFO
ÚNICO DO ART. 1º DA LEI 9.394/2010, DO ESTADO DO ES-
PÍRITO SANTO. IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA AUTORIZA-
ÇÃO DE COBERTURA DE PROCEDIMENTOS OU JUSTIFI-
CATIVA 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 POLÍTI-
CA 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

(ADI 6.452, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 28.6.2021) – Grifos nossos.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido, a fim de que se declare a inconstitucionalidade formal da Lei 5.863/2022 do Estado de Mato Grosso do Sul.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

RR