

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.152 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE AUTOGESTÃO EM SAÚDE - UNIDAS
ADV.(A/S)	: JOSE LUIZ TORO DA SILVA
ADV.(A/S)	: VANIA DE ARAUJO LIMA TORO DA SILVA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. De início, constato a legitimidade ativa *ad causam* da União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (Unidas) para a propositura da ação, nos termos do art. 103, IX, da Constituição da República. Nesse sentido, recorro a referida entidade já tivera sua legitimidade reconhecida na ADI nº 7.029, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 09/05/2022, p. 09/06/2022, dentre outros precedentes. Ademais, observados os requisitos legais e jurisprudenciais, **conheço desta ação.**

2. Passo, portanto, a analisar o mérito da questão.

3. Com efeito, o cerne da controvérsia consiste em saber se lei estadual pode estabelecer obrigações aos planos de saúde, relativamente ao tratamento de pessoas com Transtorno do Espectro Autista, proibindo as operadoras de limitar a realização de consultas e sessões de

fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia.

4. Trata-se de questão que não é inédita, já tendo sido enfrentada por essa Suprema Corte em precedentes anteriores. Ao analisar leis estaduais que versam sobre a mesma temática, invariavelmente, o Tribunal tem reconhecido a **inconstitucionalidade formal** dos diplomas impugnados, por usurparem **competência legislativa reservada de maneira privativa à União**.

5. Isso porque, de acordo com entendimento prevalecente, ao editar a norma sob invecção, o Estado do Mato Grosso do Sul acabou por interferir nas relações obrigacionais estabelecidas entre os planos de saúde e seus contratantes. Portanto, ao fim e ao cabo, a lei dispôs sobre **direito civil e política de seguros**, matérias essas elencadas no rol do art. 22, notadamente em seus incisos I e VII, da Lei Fundamental:

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;

6. Nesse contexto, por mais nobre que tenha sido a intenção do legislador estadual, não há como enquadrar a legislação em questão no âmbito exclusivamente consumerista, o que justificaria a atuação complementar dos entes subnacionais, de acordo com o art. 24, VIII, da Lei Maior.

7. Ademais, como bem ponderado pelo Ministro Roberto Barroso na ADI nº 7.208/MT, de sua relatoria, é da União a competência não apenas

para regular o mercado de planos de saúde, mas igualmente para promover a fiscalização do setor (art. 21, VIII, da CF/88).

8. E essas competências regulatórias são concentradas na União precisamente em razão do *“caráter nacional do mercado, não havendo barreiras domésticas à circulação de bens e serviços”*. Nesse contexto, a regulação econômica é confiada exclusivamente ao ente central porque *“sendo a única entidade federativa com abrangência territorial para alcançar todo o mercado nacional; ele é o único que pode planejar, absorver e distribuir todos os efeitos da regulação”* (ADI nº 7.208/MT, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/03/2023, p. 20/04/2023).

9. Nessa direção, cito exemplificativamente os seguintes julgados:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças** (Lei no 11.446/1997, do Estado de Pernambuco). 3. **Vício formal**. 4. **Competência privativa da União** para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 5. Precedente: ADI no 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002, Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI nº 1.646/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02/08/2006, p. 07/12/2006; grifos acrescidos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE.

1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os

associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação.

2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I).

3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial. 4. Procedência do pedido.

(ADI nº 4.701/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 13/08/2014, p. 25/08/2014; grifos acrescidos).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.746, de 30 de junho de 2020, do Estado da Paraíba. **Proibição de operadoras de planos de saúde no Estado da Paraíba recusarem a prestação de serviços a pessoas suspeitas ou contaminadas pelo COVID-19 em razão de prazo de carência contratual.** 3. **Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros.** 4. **Interferência nas relações contratuais firmadas entre operadoras de plano de saúde e usuários.** 5. Período de

carência. Suspensão. COVID-19. Disciplina dada pela Lei Federal 9.656/1998. 6. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. ADI 6441, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgada na Sessão virtual de 07/05 a 14/05 de 2021. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI nº 6.493/PB, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14/06/2021, p. 28/06/2021; grifos acrescentados).

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 nº 4.445/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20/11/2019, p. 04/12/2019; grifos acrescentados).

10. Afastando a possibilidade de enquadrar o estabelecimento de limitações, ou ampliação das obrigações, aos planos de saúde na competência comum prevista no inciso II do art. 23 da CF ou mesmo dentre as competências concorrentes e comuns conferidas às unidades federadas, faço remissão aos seguintes arestos:

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. (grifo nosso)

(ADI nº 5.173/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 06/12/2019, p. 17/12/2019; grifos acrescidos).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.851/2012 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TEMPO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO DE USUÁRIOS DE PLANOS DE SAÚDE. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, COMERCIAL E POLÍTICA DE SEGUROS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. A orientação majoritária do Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração das obrigações contratuais celebradas entre usuários e operadoras de plano de saúde não são abarcadas pela competência suplementar estadual para dispor sobre proteção à saúde e ao consumidor. Precedentes.

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

3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente. (grifo nosso)

(ADI 4.818/ES, Rel. Min. Edson Fachin, j. 14/02/2020, p. 27/02/2020; grifos acrescidos).

11. Especificamente em relação à possibilidade de edição de leis estaduais que busquem alterar as regras contratuais estabelecidas entre planos de saúde e pessoas com deficiência, menciono duas recentes decisões, de relatoria do Ministro Roberto Barroso (já anteriormente mencionada) e da Ministra Cármen Lúcia. Eis as respectivas ementas:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI ESTADUAL QUE DISPÕE SOBRE AS OBRIGAÇÕES DOS PLANOS DE SAÚDE EM RELAÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA .**

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei estadual nº 11.816, de 27 de junho de 2022, do Estado do Mato Grosso, que busca **definir os tratamentos e intervenções terapêuticas a serem ofertados obrigatoriamente às pessoas com deficiência.**

2. Ao interferir diretamente na relação jurídica entre as operadoras de planos de saúde e os usuários, a lei local viola a divisão constitucional de competências federativas, por adentrar em matéria de direito civil (CF/1988, art. 22, I) e de política de seguros (CF/1988, art. 22, VII). O conteúdo em questão deve ser normatizado privativamente pela União, considerado o caráter nacional da atividade regulada. Precedentes.

3. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente. Tese de julgamento: É inconstitucional, por violação à competência da União para legislar sobre direito civil e seguros (CF/1988, art. 22, I e VII), lei estadual que estabelece obrigações contratuais para operadoras de planos de saúde.

(ADI nº 7.208/MT, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 27/03/2023, p. 20/04/2023; grifos acrescentados).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. LEI N. 11.782/2020 DA PARAÍBA. DISCIPLINA SOBRE OBRIGAÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS QUE ATUAM SOB A FORMA DE PRESTAÇÃO DIRETA OU INTERMEDIÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES GARANTIREM O ATENDIMENTO INTEGRAL E ADEQUADO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da duração razoável do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas é legitimada ativa para ajuizar a presente ação, atendendo os requisitos da pertinência temática entre as normas impugnadas e o disposto no seu Estatuto Social e sua natureza de entidade de alcance nacional com homogeneidade na categoria dos seus integrantes. Precedentes.

3. É inconstitucional a Lei n. 11.782/2020, da Paraíba, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade na qual convertido o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 11.782/2020 da Paraíba. (grifos nossos).

(ADI nº 7.029/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/05/2022, p. 09/06/2022; grifos acrescidos).

12. Por fim, convém ainda trazer à colação a decisão do Plenário na **ADI nº 7.172/RJ** que, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal da lei fluminense nº 9.438, de 21/10/2021, que, tal como a lei sul-mato-grossense ora examinada, *“veda os planos de saúde de limitar consultas e sessões de fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia no tratamento das pessoas com transtorno do espectro autista (TEA), deficiência física, intelectual, mental, auditiva, visual e altas habilidades/superdotação no estado do Rio de Janeiro.”* Eis o teor da ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. LEI N. 9.438, DE 21.10.2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas é legitimada ativa para ajuizar a presente ação, atendendo os requisitos da pertinência temática entre as normas impugnadas e o disposto no seu estatuto social e sua natureza de entidade de alcance nacional com homogeneidade na categoria dos seus integrantes. Precedentes.

3. É formalmente inconstitucional a Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes.

4. Conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI nº 7.172/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 18/10/2022, p. 27/10/2022; grifos acrescidos).

13. Ante o exposto, em consonância com o que já definido pelo Plenário da Suprema Corte, **conheço da presente ação direta** e, no mérito, **julgo procedente o pedido** para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 5.863, 20 de abril de 2022, do Mato Grosso do Sul.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator