

Informativo comentado: Informativo 1075-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

CULTURA

- É *inconstitucional a MP 1.135/2022, que esvaziou a eficácia das Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo.*

DIREITO CIVIL

POSSE

- O STF autorizou o retorno das desocupações e despejos – que estavam suspensas desde junho/2021 – determinando a implementação de um regime de transição com a instalação de comissões para mediar eventuais despejos antes de qualquer decisão judicial.

DIREITO DO CONSUMIDOR

PLANOS DE SAÚDE

- São constitucionais os prazos para atualização do rol de procedimentos da ANS e os critérios considerados para essa atualização; além disso, também é constitucional a composição da Comissão de Atualização do rol.

DIREITO CONSTITUCIONAL

CULTURA

É inconstitucional a MP 1.135/2022, que esvaziou a eficácia das Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo

ODS 16

Devem ser suspensos os efeitos da Medida Provisória nº 1.135/2022 que, ao tratar sobre tema já deliberado pelo Poder Legislativo, alterou a entrega obrigatória de recursos financeiros destinada ao setor de cultura e eventos para mera autorização de repasse de verbas da União aos estados, Distrito Federal e municípios, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

STF. Plenário. ADI 7232 MC-Ref/DF, Rel. Min. Cármel Lúcia, julgado em 8/11/2022 (Info 1075).

A situação concreta, com adaptações, foi a seguinte:

O Presidente da República editou a Medida Provisória nº 1.135, de 26/8/2022, com o objetivo de alterar:

- a Lei Aldir Blanc 1 (Lei nº 14.017/2021, cuja vigência foi prorrogada, em parte, pela Lei nº 14.150/2021);
- a Lei Aldir Blanc 2 (Lei nº 14.399/2022); e
- a Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022), editadas para ajudar o setor cultural em razão das consequências negativas da pandemia da covid-19.

Segue o interior teor da Medida Provisória (obs: a leitura não é imprescindível para entender o julgado):

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.135, DE 26 DE AGOSTO DE 2022

Altera a Lei Complementar n. 195, de 8 de julho de 2022, a Lei n. 14.399, de 8 de julho de 2022, e a Lei n. 14.148, de 3 de maio de 2021, para dispor sobre o apoio financeiro ao setor cultural e ao setor de eventos.

Art. 1º A Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 3º Fica a União autorizada a destinar, no exercício de 2023, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o montante máximo de R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões de reais) para aplicação em ações que visem combater e mitigar os efeitos da pandemia da covid-19 sobre o setor cultural, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 11. Caso o montante global referido no caput não seja integralmente executado no exercício de 2023, sua execução poderá ser prorrogada para o exercício de 2024, exclusivamente, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras de cada exercício, vedado o estabelecimento de limite mínimo de execução em ambos os exercícios.’ (NR)

Art. 2º A Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 6º Fica a União autorizada a destinar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a cada ano, os seguintes valores máximos, para a consecução das ações elencadas no art. 7º, observada a disponibilidade orçamentária e financeira de cada exercício:

I - em 2024, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);

II - em 2025, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);

III - em 2026, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);

IV - em 2027, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais); e

V - em 2028, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais).’ (NR)

‘Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e, nos termos do art. 134 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, o disposto nos art. 6º, art. 7º e art. 13 desta Lei terá vigência até 31 de dezembro de 2028.’ (NR)

Art. 3º A Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 6º Fica a União autorizada a destinar, no exercício de 2023, o valor global máximo de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) aos beneficiários do Perse que tiveram redução superior a 50% (cinquenta por cento) no faturamento entre 2019 e 2020 com base nas despesas com pagamento de empregados durante o período da pandemia da Covid-19 e da Espin.

§ 4º Caso o montante global referido no caput não seja integralmente executado no exercício de 2023, sua execução poderá ser prorrogada para o exercício de 2024, exclusivamente, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras de cada exercício, vedado o estabelecimento de limite mínimo de execução em ambos os exercícios.’ (NR)

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos:

I - da Lei Complementar nº 195, de 2022:

a) o § 2º do art. 3º;

b) o art. 22; e

c) o § 1º do art. 29; e

II - os § 1º e § 3º do art. 6º da Lei nº 14.148, de 2021.

Art. 5º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

ADI

O partido Rede Sustentabilidade ajuizou ADI contra a medida provisória.

Segundo o partido, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, sempre manifestou discordância com o conteúdo dos projetos que deram origem às Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo, orientando as lideranças do governo a esvaziar as sessões ou protelar o andamento durante a tramitação legislativa.

Mesmo assim, os projetos foram aprovados pelo Congresso Nacional. Diante disso, o Presidente da República vetou os projetos. Os vetos foram derrubados rejeitados pelo Congresso e viraram leis.

O partido sustenta que, ao editar a MP 1135/2022, o presidente optou por “derrubar a mesa do jogo”, uma vez que as alterações introduzidas transformam a obrigação legal de repasse de recursos ao setor cultural em mera faculdade, “ao bel prazer do mandatário de plantão”.

Ainda, de acordo com o partido, há protelação dos prazos dos repasses ao setor cultural em um ano (de 2022 para 2023, na Lei Paulo Gustavo, e de 2023-2027 para 2024-2028, na Lei Aldir Blanc).

Os argumentos foram acolhidos pelo STF?

SIM.

A MP havia sido suspensa, em 05/11/2022, por decisão monocrática proferida pela Ministra Relatora Cármem Lúcia.

Em 08/11/2022, o Plenário do STF referendou a liminar para suspender os efeitos da MP.

Em análise perfunctoria de medida cautelar, pode-se afirmar que a referida Medida Provisória é inconstitucional porque:

- não satisfez os requisitos de urgência e relevância;
- atuou com desvio de finalidade e abuso de poder;
- além de invadir matéria reservada à lei complementar.

A Medida Provisória nº 1.135/2022 esvaziou a finalidade das Leis nº 14.399/2022 e nº 14.148/2021 e da LC nº 195/2022, que dispõem sobre ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; burlou a livre atuação do Parlamento, que havia derrubado os vetos presidenciais apostos nos referidos diplomas legais; e valeu-se de instrumento extraordinário de criação de normas, para restabelecer a vontade do Poder Executivo sobre a deliberação do Poder Legislativo.

Em suma:

Devem ser suspensos os efeitos da Medida Provisória nº 1.135/2022 que, ao tratar sobre tema já deliberado pelo Poder Legislativo, alterou a entrega obrigatória de recursos financeiros destinada ao setor de cultura e eventos para mera autorização de repasse de verbas da União aos estados, Distrito Federal e municípios, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

STF. Plenário. ADI 7232 MC-Ref/DF, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 8/11/2022 (Info 1075).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria referendou a decisão que deferiu a medida cautelar requerida, para suspender os efeitos da Medida Provisória nº 1.135/2022, com efeitos *ex tunc*, reprimirindo-se as Leis nº 14.399/2022, nº 14.148/2021 e a LC nº 195/2022, mantendo a Medida Provisória nº 1.135/2022 o seu curso regular no Congresso Nacional, como projeto de lei, na forma do art. 62 da Constituição Federal.

DIREITO CIVIL

POSSE

O STF autorizou o retorno das desocupações e despejos – que estavam suspensas desde junho/2021 – determinando a implementação de um regime de transição com a instalação de comissões para mediar eventuais despejos antes de qualquer decisão judicial

ODS 1, 3 E 11

Em face do arrefecimento dos efeitos da pandemia da Covid-19, cabe adotar um regime de transição para a retomada das reintegrações de posse suspensas em decorrência da doença, por meio do qual os tribunais deverão instalar comissões para mediar eventuais despejos antes de qualquer decisão judicial, a fim de reduzir os impactos habitacionais e humanitários em casos de desocupação coletiva.

STF. Plenário. ADPF 828 TPI-quarta-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 2/11/2022 (Info 1075).

ADPF

Em 2021, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, o Centro Popular de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim – NAJUP/FND/UFRJ, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB), a Terra de Direito, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Transforma Ministério Público, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia ajuizaram ADPF pedindo a suspensão das ordens de remoção e despejos de áreas coletivas habitadas antes da pandemia.

Liminar

Em junho de 2021, o Ministro Relator Luis Roberto Barroso, monocraticamente, concedeu liminar para:

- i) suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);
- ii) com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e
- iii) suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/91), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

Ele considerou que despejos em meio à crise da Covid-19 poderiam prejudicar famílias vulneráveis. Essa liminar foi referendada pelo Plenário do STF.

Nova decisão em dezembro de 2021

No fim de 2021, o Ministro proferiu nova decisão na qual proibiu a suspensão temporária de desocupações e despejos, em áreas urbanas e rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 31 de março de 2022.

Decisão em março de 2022

Em 30 de março de 2022, o Ministro estendeu os efeitos da suspensão temporária de desocupações e despejos até 30 de junho de 2022.

Decisão em junho de 2022

No dia 29 de junho de 2022, o Ministro estendeu os efeitos da suspensão temporária de desocupações e despejos até 31 de outubro de 2022.

Decisão de outubro de 2022, referendada pelo Plenário em 02/11/2022

Quando se aproximava da data-limite de 31/10/2022, os autores peticionaram requerendo mais uma vez a extensão dos efeitos da suspensão temporária de desocupações e despejos.

O STF atendeu em parte o pedido. Como houve um arrefecimento (abrandamento) dos casos de Covid-19, não foi autorizada nova proibição de despejos. Em seu lugar, determinou-se a implementação de um regime de transição com a participação dos tribunais para a instalação de comissões para mediar eventuais despejos antes de qualquer decisão judicial. É esta decisão que foi divulgada no Informativo 1075:

Em face do arrefecimento dos efeitos da pandemia da Covid-19, cabe adotar um regime de transição para a retomada das reintegrações de posse suspensas em decorrência da doença, por meio do qual os tribunais deverão instalar comissões para mediar eventuais despejos antes de qualquer decisão judicial, a fim de reduzir os impactos habitacionais e humanitários em casos de desocupação coletiva.

STF. Plenário. ADPF 828 TPI-quarta-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 2/11/2022 (Info 1075).

Para o STF, a prorrogação da suspensão, tal como pleiteada pelos requerentes, não mais se justifica. Embora possa caber ao Tribunal a proteção da vida e da saúde durante a pandemia, não cabe a ele traçar a política fundiária e habitacional do país.

Por outro lado, no contexto da alteração do cenário epidemiológico no Brasil, a retomada das reintegrações de posse suspensas em razão da pandemia deve se dar de forma responsável, cautelosa e com respeito aos direitos fundamentais em jogo. Sob o ponto de vista socioeconômico, ainda que o cenário atual seja de arrefecimento dos efeitos da pandemia da COVID-19, é grave o quadro de insegurança habitacional.

A execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, que envolvem milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social. Por isso, é preciso estabelecer um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse.

Determinação de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais

As Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes.

As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.

Realização de audiências de mediação e inspeções judiciais pelas comissões de conflitos fundiários

A retomada das desocupações deverá respeitar, em todo e qualquer caso, garantias legais de natureza processual ou procedural, que contribuirão para a preservação da dignidade das famílias desapossadas.

Nessa linha, deverão ser observadas:

a) a garantia do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 554, §§1º a 3º, do CPC; e

b) a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação, estas com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e, quando for o caso, dos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais responsáveis pela política agrária e urbana, nos termos do art. 565 do CPC e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.

Observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em desocupações coletivas de pessoas vulneráveis.

As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis só poderão ser retomadas após a observância do devido processo legal.

O Poder Público deve:

- a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas;
- b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida;
- c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Além disso, tanto quanto possível, deverão orientar-se pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo

A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, o Tribunal não estabeleceu um regime de transição, de forma que possa haver a imediata retomada desse regime de desocupação.

Conclusões

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos:

- a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;
- b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, estados, Distrito Federal em municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do CPC e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021;
- c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem:
 - i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas;
 - ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida;
 - iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).

DIREITO DO CONSUMIDOR

PLANOS DE SAÚDE

São constitucionais os prazos para atualização do rol de procedimentos da ANS e os critérios considerados para essa atualização; além disso, também é constitucional a composição da Comissão de Atualização do rol

ODS 16

São constitucionais os prazos para conclusão dos procedimentos administrativos de atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar (art. 10, §§ 7º e 8º, da Lei nº 9.656/98), por inexistir incompatibilidade entre a sua definição e a urgência dos pacientes na obtenção de um tratamento.

O formato adotado para a composição da Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar (art. 10-D, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei nº 9.656/98) não fere a Constituição Federal, ante a ausência da alegada exclusão de participantes usuários de planos de saúde ou discriminação de qualquer natureza.

São constitucionais os critérios a serem considerados no relatório elaborado pela referida Comissão (art. 10-D, § 3º, da Lei nº 9.656/98), uma vez que não há submissão do direito à saúde à interesses econômicos e financeiros.

STF. Plenário. ADI 7088/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

STF. Plenário. ADI 7183/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

ANS

ANS é a sigla para Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Trata-se de uma autarquia sob regime especial criada pela Lei nº 9.961/2000.

A ANS é responsável pela regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades relativas à assistência privada à saúde. Logo, a ANS tem a competência para fiscalizar as operadoras de planos de saúde e de seguro-saúde.

Competência para elaborar a lista de procedimentos

Uma das atribuições da ANS é a de elaborar uma lista de procedimentos que deverão ser custeados pelas operadoras de planos de saúde. Essa competência está prevista no art. 4º, III, da Lei nº 9.961/2000 (Lei da ANS):

Art. 4º Compete à ANS:

(...)

III - 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;

Obs: a Lei nº 9.656/98 é a Lei dos Planos de Saúde.

Assim, a ANS prepara uma lista de tratamentos que deverão ser obrigatoriamente fornecidos pelos planos de saúde.

A Lei nº 9.656/98 também confere essa atribuição à ANS:

Art. 10 (...)

§ 4º A amplitude das coberturas, inclusive de transplantes e de procedimentos de alta complexidade, será definida por normas editadas pela ANS. (Incluído pela MP 2.177-44/2001)

Esse rol da ANS é obrigatório para os planos de saúde? Em outras palavras, se o tratamento estiver ali previsto, o plano de saúde deverá fornecer?

SIM. Trata-se de um rol de procedimentos de cobertura obrigatória.

Onde está, atualmente, previsto esse rol?

Na Resolução Normativa RN nº 465/2021.

ADI

A Associação Brasileira de Proteção aos Consumidores de Planos e Sistema de Saúde – Saúde Brasil, o Comitê Brasileiro de Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência – CRPD e o Partido Podemos ajuizaram ações diretas de constitucionalidade contra:

- o art. 4º, III, da Lei nº 9.961/2000;
- os arts. 10, §§ 4º, 7º e 8º, em todas as suas redações, e 10-D, § 1º, § 2º, I a VI, § 3º, I a III, e § 4º, da Lei nº 9.656/98; e
- o art. 2º da Resolução Normativa ANS nº 465/2021.

Os dispositivos impugnados estabelecem a competência da ANS para definir a amplitude das coberturas de planos de saúde e regulam o procedimento de atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar e afirmam o seu caráter taxativo.

Transcrevo o teor atualizado dos atos normativos em questão (leia apenas se quiser aprofundar o estudo):

Lei nº 9.961/2000:

Art. 4º Compete à ANS: (...)

III - 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.

Lei nº 9.656/1998:

Art. 10. (...)

§ 4º A amplitude das coberturas no âmbito da saúde suplementar, inclusive de transplantes e de procedimentos de alta complexidade, será estabelecida em norma editada pela ANS. (Redação dada pela Lei nº 14.307, de 2022)

§ 7º A atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar pela ANS será realizada por meio da instauração de processo administrativo, a ser concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data em que foi protocolado o pedido, prorrogável por 90 (noventa) dias corridos quando as circunstâncias o exigirem. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

§ 8º Os processos administrativos de atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar referente aos tratamentos listados nas alíneas c do inciso I e g do inciso II do caput do art. 12 desta Lei deverão ser analisados de forma prioritária e concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data em que foi protocolado o pedido, prorrogável por 60 (sessenta) dias corridos quando as circunstâncias o exigirem. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022).

Art. 10-D. Fica instituída a Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar à qual compete assessorar a ANS nas atribuições de que trata o § 4º do art. 10 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

§ 1º O funcionamento e a composição da Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar serão estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

§ 2º A Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar terá composição e regimento definidos em regulamento, com a participação nos processos de: (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

I - 1 (um) representante indicado pelo Conselho Federal de Medicina; (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

II - 1 (um) representante da sociedade de especialidade médica, conforme a área terapêutica ou o uso da tecnologia a ser analisada, indicado pela Associação Médica Brasileira; (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

III - 1 (um) representante de entidade representativa de consumidores de planos de saúde; (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

IV - 1 (um) representante de entidade representativa dos prestadores de serviços na saúde suplementar; (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

V - 1 (um) representante de entidade representativa das operadoras de planos privados de assistência à saúde; (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

VI - representantes de áreas de atuação profissional da saúde relacionadas ao evento ou procedimento sob análise. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

§ 3º A Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar deverá apresentar relatório que considerará: (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

I - as melhores evidências científicas disponíveis e possíveis sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade, a eficiência, a usabilidade e a segurança do medicamento, do produto ou do procedimento analisado, reconhecidas pelo órgão competente para o registro ou para a autorização de uso; (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

II - a avaliação econômica comparativa dos benefícios e dos custos em relação às coberturas já previstas no rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, quando couber; e (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

III - a análise de impacto financeiro da ampliação da cobertura no âmbito da saúde suplementar. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

§ 4º Os membros indicados para compor a Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar, bem como os representantes designados para participarem dos processos, deverão ter formação técnica suficiente para compreensão adequada das evidências científicas e dos critérios utilizados na avaliação. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022).

Resolução Normativa ANS nº 465/2021:

Art. 2º Para fins de cobertura, considera-se taxativo o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde disposto nesta Resolução Normativa e seus anexos, podendo as operadoras de planos de assistência à saúde oferecer cobertura maior do que a obrigatória, por sua iniciativa ou mediante expressa previsão no instrumento contratual referente ao plano privado de assistência à saúde.

Os Autores aduziram que essas normas:

- limitam exageradamente o direito dos usuários dos planos de saúde;
- definem prazos insuficientes para assegurar os direitos fundamentais à vida e à saúde;

Além disso, sustentaram a inconstitucionalidade de qualquer previsão que imponha, prévia e genericamente, limitações à cobertura dos planos de saúde, excluindo este ou aquele procedimento. Também arguiram a inconstitucionalidade do sistema de revisão do rol da ANS sob o argumento de que os usuários de planos de saúde são subrepresentados na comissão de atualização e que prevalecem critérios financeiros (e não de saúde) na decisão sobre a inclusão de novos procedimentos no rol.

O STF concordou com os argumentos dos autores? Os dispositivos acima listados foram declarados inconstitucionais?

NÃO.

Perda parcial do objeto da ADI

Essas ADIs foram proposta em março e junho de 2022.

Em setembro, entrou em vigor a Lei nº 14.454/2022, que alterou o art. 10 da Lei dos Planos de Saúde (Lei nº 9.656/98), incluindo o § 12, que prevê o caráter exemplificativo do rol da ANS:

Art. 10 (...)

§ 12. O rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, atualizado pela ANS a cada nova incorporação, constitui a referência básica para os planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 1999 e para os contratos adaptados a esta Lei e fixa as diretrizes de atenção à saúde.

Vale ressaltar, contudo, que, para o plano de saúde ser compelido a custear, é necessário que esteja comprovada a eficácia do tratamento ou procedimento, nos termos do § 13, também inserido:

Art. 10 (...)

§ 13. Em caso de tratamento ou procedimento prescrito por médico ou odontólogo assistente que não estejam previstos no rol referido no § 12 deste artigo, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que:

I - exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico; ou

II - existam recomendações pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), ou exista recomendação de, no mínimo, 1 (um) órgão de avaliação de tecnologias em saúde que tenha renome internacional, desde que sejam aprovadas também para seus nacionais.

A Lei nº 14.454/2022 entrou em vigor no dia 22/09/2022.

Com isso, o STF reconheceu a perda parcial do objeto das ADIs 7.088 e 7.183, apenas no que diz respeito ao art. 4º, III, da Lei nº 9.961/2000; ao art. 10, § 4º, da Lei nº 9.656/98; e ao art. 2º da Resolução Normativa ANS nº 465/2021.

Explicando melhor: nas duas ADIs propostas, um dos pedidos era para que o STF declarasse a constitucionalidade dos dispositivos que afirmavam que o rol da ANS era taxativo. Ocorre que esses dispositivos foram derogados pela Lei nº 14.454/2022. Assim, houve a perda superveniente do interesse processual no que tange a essa declaração.

Os pedidos remanescentes foram analisados e iremos ver abaixo.

Prazos para conclusão dos procedimentos administrativos

A Lei nº 14.307/2022 inseriu parágrafos no art. 10 da Lei nº 9.656/98 prevendo prazos para a atualização do rol de procedimentos da ANS:

Art. 10. (...)

§ 7º A atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar pela ANS será realizada por meio da instauração de processo administrativo, a ser concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data em que foi protocolado o pedido, prorrogável por 90 (noventa) dias corridos quando as circunstâncias o exigirem. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

§ 8º Os processos administrativos de atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar referente aos tratamentos listados nas alíneas c do inciso I e g do inciso II do caput do art. 12 desta Lei deverão ser analisados de forma prioritária e concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data em que foi protocolado o pedido, prorrogável por 60 (sessenta) dias corridos quando as circunstâncias o exigirem. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022).

As alterações introduzidas na Lei nº 9.656/98 tiveram o objetivo de conferir status legal a melhorias constantes de normativa recente da ANS, além de aprimorar ainda mais o processo de atualização do rol. Até a edição da Resolução Normativa ANS nº 470/2021, a revisão do rol era realizada por meio de ciclos de atualização, iniciados por ato da Diretoria Colegiada da ANS somente a cada 2 (dois) anos, momento em que se fixava prazo para apresentação de propostas de incorporação ou desincorporação de tecnologias.

A partir da normativa de 2021, as propostas de atualização passaram a ser recebidas de forma contínua pela ANS, com a previsão de que o rol seria revisto a cada 6 (seis) meses.

Com a superveniência da Lei nº 14.307/2022, a providência que, até então, era realizada semestralmente se tornou um processo permanente.

Nesse sentido, foram fixados prazos para a deliberação sobre cada proposta, cujo descumprimento enseja a inclusão automática do tratamento no rol (art. 10, § 9º); criou-se uma estrutura institucional de natureza técnica para assessorar a ANS na tarefa (art. 10-D, caput), garantida a participação de representantes de todos os setores interessados nos processos de atualização (art. 10-D, § 2º); foi determinada a inclusão no rol das tecnologias já incorporadas ao SUS (art. 10, § 10); e, por fim, foram definidos critérios para nortear a análise a ser feita pela ANS, a qual deve avaliar a eficácia e segurança dos tratamentos sugeridos, a sua relação custo-benefício em comparação com as alternativas disponíveis e o seu impacto sobre a sustentabilidade dos contratos (art. 10-D, § 3º).

Com efeito, a avaliação necessária à decisão pela incorporação de novos tratamentos demanda pesquisa, estudo das evidências, realização de reuniões técnicas, oitiva dos interessados, de modo que não se afiguram irrazoáveis os prazos assinados para conclusão da apreciação das propostas.

Conclusão quanto a este primeiro ponto:

São constitucionais os prazos para conclusão dos procedimentos administrativos de atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar (art. 10, §§ 7º e 8º, da Lei nº 9.656/98), por inexistir incompatibilidade entre a sua definição e a urgência dos pacientes na obtenção de um tratamento.

STF. Plenário. ADI 7088/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

STF. Plenário. ADI 7183/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

Composição da Comissão de Atualização do Rol

O caput do art. 10-D da Lei nº 9.656/98 afirma existe uma Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar, com competência para assessorar a ANS na atualização do rol.

O art. 10-D, § 1º, da Lei nº 9.656/98 afirma que a composição dessa Comissão será estabelecida em regulamento.

Com fundamento em tal previsão, a ANS fez editar a Resolução Normativa nº 474/2021, que, em seu art. 4º, define que a Comissão será composta pelos membros integrantes da Câmara de Saúde Suplementar – CAMSS.

A composição da CAMSS, por sua vez, está prevista no art. 3º da Resolução Normativa ANS nº 482/2022. A Resolução Normativa nº 474/2021, que define a composição desse órgão, garante a presença de representantes de entidades de defesa do consumidor, de associações de usuários de planos de saúde e de organismos de proteção dos interesses das pessoas com deficiências e patologias especiais.

Além disso, antes mesmo da edição do regulamento, o art. 10-D, § 2º, III, da Lei nº 9.656/98 já garantia a participação de entidade representativa dos usuários de planos de saúde no processo de atualização do rol. Logo, não é possível afirmar que a lei tenha excluído os usuários de planos de saúde da composição da estrutura institucional por ela criada.

Ressalte-se que a exigência de que os membros indicados tenham formação que lhes permita compreender as evidências científicas apresentadas, decorre da natureza técnica do procedimento de atualização do rol.

Como previsto no art. 10, § 5º, da Lei nº 9.656/1998, esse procedimento segue a metodologia da Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), que se baseia em revisões sistemáticas de literatura, estudos clínicos e análises econômicas para reunir informações sobre a eficácia, a segurança e a custo-efetividade dos procedimentos demandados.

Assim, para que a participação dos representantes nesse processo seja efetiva, é necessário que eles tenham o conhecimento técnico necessário para compreender e participar das discussões pertinentes. Além disso, é do interesse dos próprios representados que os seus representantes reúnam as condições técnicas necessárias para influir na decisão final sobre a incorporação de novos tratamentos ao rol da ANS. Conclusão quanto a este segundo ponto:

O formato adotado para a composição da Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar (art. 10-D, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei nº 9.656/98) não fere a Constituição Federal, ante a ausência da alegada exclusão de participantes usuários de planos de saúde ou discriminação de qualquer natureza.

STF. Plenário. ADI 7088/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

STF. Plenário. ADI 7183/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

Critérios do relatório elaborado pela Comissão de Atualização do Rol

O art. 10-D, § 3º, da Lei nº 9.656/98 prevê os critérios que deverão ser considerados no relatório elaborado pela Comissão para a atualização do rol da ANS:

Art. 10-D (...)

§ 3º A Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar deverá apresentar relatório que considerará: (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

I - as melhores evidências científicas disponíveis e possíveis sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade, a eficiência, a usabilidade e a segurança do medicamento, do produto ou do procedimento analisado, reconhecidas pelo órgão competente para o registro ou para a autorização de uso; (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

II - a avaliação econômica comparativa dos benefícios e dos custos em relação às coberturas já previstas no rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, quando couber; e (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

III - a análise de impacto financeiro da ampliação da cobertura no âmbito da saúde suplementar. (Incluído pela Lei nº 14.307, de 2022)

Os autores afirmaram que esses critérios dão prevalência para aspectos financeiros, em detrimento de circunstâncias ligadas à saúde dos usuários, na decisão sobre a inclusão de novos procedimentos no rol. Logo, o dispositivo seria inconstitucional.

O STF não concordou e afirmou que esses critérios são válidos:

São constitucionais os critérios a serem considerados no relatório elaborado pela referida Comissão (Lei 9.656/1998, art. 10-D, § 3º), uma vez que não há submissão do direito à saúde à interesses econômicos e financeiros.

STF. Plenário. ADI 7088/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

STF. Plenário. ADI 7183/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/11/2022 (Info 1075).

A avaliação econômica contida no processo de atualização do rol pela ANS e a análise do impacto financeiro advindo da incorporação dos tratamentos demandados são necessárias para garantir a manutenção da sustentabilidade econômico-financeira do setor de planos de saúde.

Outrossim, não se trata de sujeitar o direito à saúde a interesses econômicos e financeiros, mas sim de considerar tais aspectos para garantir que os usuários de planos particulares continuem a ter acesso ao serviço e às prestações médicas que ele proporciona.

Desconsiderar essa perspectiva de análise tem o potencial de inviabilizar a oferta de planos de saúde, o que, em último grau, compromete os direitos do consumidor e a proteção constitucional à saúde.

Conclusão

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF, por maioria, conheceu parcialmente das ações diretas, para julgar improcedentes os pedidos de declaração de constitucionalidade do art. 10, §§ 7º e 8º, e do art. 10-D da Lei 9.656/98, com a redação dada pela Lei nº 14.307/2022.

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.