



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 208.513/2015-AsJConst/SAJ/PGR

**Ação direta de inconstitucionalidade 5.237/MS**

Relatora: Ministra **Rosa Weber**

Requerente: Associação Brasileira de Medicina de Grupo  
(ABRAMGE)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso  
do Sul

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.572/2014, DO MATO GROSSO DO SUL. OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. OBRIGATORIEDADE DE NOTIFICAÇÃO INDIVIDUAL DE CONSUMIDORES DE DESCREDENCIAMENTO DE MÉDICOS E INSTITUIÇÕES DE SAÚDE. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÃO CONTRATUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS (ART. 22, I E VII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). ILEGITIMIDADE DA REQUERENTE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DISPENSA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DE ARTIGOS DA LEI.

1. A Associação Brasileira de Medicina de Grupo (ABRAMGE) não possui legitimidade ativa para instaurar ação direta de inconstitucionalidade, por inexistência de homogeneidade, comunhão e identidade de interesses de classe determinada e ausência de representatividade nacional.

2. Impugnação específica de todos os preceitos de lei objeto de controle concentrado de constitucionalidade é desnecessário, quando a norma for questionada na íntegra, por inconstitucionalidade formal. Precedentes.

3. Não cabe a lei estadual versar sobre deveres contratuais de operadoras de planos de saúde, pois, nos termos do art. 22, I e

VII, da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil e sobre política de seguros.

4. O Supremo Tribunal Federal reconheceu inconstitucionalidade de leis estaduais que dispunham sobre deveres de operadoras de planos de saúde, por invasão de competência privativa da União. Precedentes.

5. Parecer pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela procedência do pedido.

## I RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira de Medicina de Grupo (ABRAMGE) contra a Lei 4.572, de 24 de setembro de 2014, do Estado de Mato Grosso do Sul, que obriga operadoras de planos de saúde a notificar consumidores, prévia e individualmente, sobre descredenciamento de médicos e instituições de saúde.

A lei está assim redigida:

Art. 1º As empresas operadoras de Planos de Saúde com atuação no Estado de Mato Grosso do Sul ficam obrigadas a comunicar, prévia e individualmente, seus consumidores conveniados, sobre o descredenciamento de médicos e de instituições de saúde.

Parágrafo único. A comunicação deverá ser realizada no prazo de 30 dias anteriores à efetivação do descredenciamento mencionado no *caput* deste artigo, mediante correspondência enviada ao endereço do consumidor.

Art. 2º O não cumprimento das disposições contidas na presente lei acarretará ao infrator multa no valor equivalente a 1.000 UFERMS, dobrada a cada reincidência, sem prejuízo das sanções previstas na legislação federal.

Parágrafo único. A multa de que trata o *caput* deste artigo será aplicada mediante procedimento administrativo, e o valor recolhido revertido para o Fundo Especial de Saúde.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente lei, designando órgão estadual responsável pela fiscalização e aplicação da sanção prevista no artigo 2º.

Art. 4º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sustenta a requerente que a lei usurpa competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Comercial, conforme o art. 22, I, da Constituição do Brasil. Assevera que essa competência já foi exercida, tendo em conta a edição da Lei 9.656, de 3 de junho de 1998, a qual versa sobre planos e seguros privados de assistência à saúde. Afirma que os aspectos abordados pela lei estadual estariam previstos na Lei 9.961, de 28 de janeiro de 2000, por meio da qual se criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Em despacho de 23 de abril de 2015, a relatora, Ministra ROSA WEBER, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, e solicitou informações à Assembleia Legislativa e ao Governador de Mato Grosso do Sul e manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (peça 8 do processo eletrônico).

Suscitou o Governador do Estado inépcia da petição inicial, por falta de impugnação específica a cada um dos artigos. No mérito, alegou que a norma tem caráter protetivo das relações de consumo e que estaria em consonância com o art. 24, V, da Constituição da República (peça 12).

A Assembleia Legislativa sul-mato-grossense limitou-se a destacar a regularidade do processo legislativo do qual resultou a Lei 4.572/2014 (peça 12).

Propôs a Advocacia-Geral da União, preliminarmente, não conhecimento da ação direta, por ilegitimidade da requerente. No mérito, manifestou-se pela procedência do pedido e apontou precedentes do Supremo Tribunal Federal. Destacou que a Constituição outorgou à União competência privativa para regular as relações contratuais entre operadoras de planos de saúde e usuários, as quais se revestem de natureza privada, nos termos art. 22, I e VII, (peça 18).

É o relatório.

## II PRELIMINARES

### II.1 ILEGITIMIDADE ATIVA DA ABRAMGE

Legitimidade ativa *ad causam* de entidade de classe de âmbito nacional para provocar controle concentrado de constitucionalidade depende de: (i) homogeneidade da categoria que represente;<sup>1</sup> (ii) re-

---

1 “Não se configuram [...] como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe” (Supremo Tribunal Federal. Plenário. Questão de ordem na ação direta de inconstitucionalidade 108/DE. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *Diário da Justiça*, 5 jun. 1992; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 141, p. 3).

presentatividade da totalidade da categoria afetada pela norma;<sup>2</sup> (iii) comprovação de caráter nacional pela presença de associados em pelo menos nove Estados da Federação;<sup>3</sup> e (iv) vinculação temática entre objetivos institucionais da postulante e norma impugnada.<sup>4</sup>

A Associação Brasileira de Medicina de Grupo (ABRAMGE), de acordo com o art. 3º de seu estatuto, é associação civil, sem fins lucrativos, que possui, entre outras, as seguintes finalidades: (i) promover aproximação das empresas de medicina de grupo e de atividades assemelhadas, visando a propugnar pelo estímulo profissional e espírito de união profissional em toda classe médica [...]; (ii) incentivar e ajudar a formação de novas empresas de medicina de grupo [...]; (iii) integrar no quadro associativo grupos médicos e pessoas físicas e jurídicas que, direta ou indiretamente, apoiem e participem das finalidades, objetivos e atividades de medicina de grupo (peça 4).

2 “[...] há entidade de classe quando a associação abarca uma categoria profissional ou econômica no seu todo, e não quando apenas abrange, ainda que tenha âmbito nacional, uma fração de uma dessas categorias” (STF Plenário. Medida cautelar na ADI 1.486/DF. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 19/9/1996. *DJ*, 13 dez. 1996).

3 “[...] o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação trans-regional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação” (STF Plenário. QO na ADI 108/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *DJ*, 5 jun. 1992; *RTJ*, v. 141, p. 3).

4 “A associação de classe, de âmbito nacional, há de comprovar a pertinência temática, ou seja, o interesse, considerado o respectivo estatuto e a norma que se pretenda fulminada” (STF Plenário. ADI 1.873/MG. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 2/9/1998, *DJ*, 19 set. 2003).

Carece a associação de legitimidade para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade como entidade de classe de âmbito nacional. Evidentemente não atende ao requisito fixado no art. 103, IX, da Constituição da República, o qual restringe a possibilidade de iniciar processo objetivo perante o Supremo Tribunal Federal, no universo das entidades de classe, àquelas representativas da totalidade da categoria afetada pela norma; de atuação transregional e organizadas em pelo menos nove Estados da Federação. Estatui a norma:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...]

IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. [...]

Como não poderia ser diferente, a jurisprudência da Corte é pacífica a esse respeito:

DIREITO CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. INVIABILIDADE DE REPRESENTAÇÃO APENAS PARCIAL DA CATEGORIA. PRECEDENTES DA CORTE. ILEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. A associação classista de âmbito nacional deve representar toda a respectiva categoria para que ostente a legitimidade ativa *ad causam* para provocar a jurisdição constitucional abstrata (CRFB, art. 103, IX) perante o Supremo Tribunal Fe-

deral. Precedentes da Corte: ADI nº 591, Rel. Min. MOREIRA ALVES, *DJ* de 22.11.1991; ADI nº 33-QQ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJ* de 16.04.1993; ADI nº 1.297-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, *DJ* de 17.11.1995; ADI nº 1.771, Rel. Min. MOREIRA ALVES, *DJ* de 03.04.1998; ADI nº 1.574-QO, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, *DJ* de 27.04.2001; ADI nº 846, Rel. Min. MOREIRA ALVES, *DJ* de 17.12.1993; ADI nº 809, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, *DJ* de 16.04.1993.

2. *In casu*, a ação proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) impugna a Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública, alterando o art. 100 da Constituição e inserindo o art. 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sem embargo, a ANAMAGES representa tão-só o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a norma aqui impugnada afeta todos os órgãos do Poder Judiciário, independentemente da Justiça ou ramo estrutural a que pertençam.

3. Ilegitimidade ativa *ad causam* configurada. Extinção do processo sem resolução do mérito.<sup>5</sup>

Tem razão ao destacar a Advocacia-Geral da União:

[...] note-se que, nos termos do artigo 3º de seu Estatuto Social, integram o respectivo quadro associativo “os Grupos Médicos e as Pessoas Físicas e Jurídicas que, direta ou indiretamente, apoiem e participem das finalidades, objetivos e atividades de Medicina de Grupo”. Consta do mencionado Estatuto, ainda, 5 (cinco) categorias de associados que se subdividem em: empresas de medicina de grupo (artigo 7º); associados participantes integrantes de grupos médicos (artigo 8º); associados colaboradores que se dediquem aos serviços de laboratórios de análises clínicas, fisioterapia, radiologia, eletroencefalografia, psicoterapia, fonoaudiologia, odontologia, hemoterapia e outras atividades afins (artigo 9º); e, por fim, associados honorários e beneméritos, assim classificados em razão

5 STF Plenário. ADI 4.372/DF Rel.: Min. AYRES BRITTO, 6/3/2013. *DJ eletrônico*, 26 set. 2014.

de sua participação na consecução dos ideais da Associação ou de prestação de auxílio patrimonial expressivo à entidade.

Como dito, a ABRAMGE não representa categoria homogênea ou os interesses de classe profissional ou econômica. É associação heterogênea, com participantes que atuam em diversos extratos econômicos, como pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividade nas áreas de fisioterapia, psicoterapia, fonoaudiologia e odontologia, entre outros.

Além disso, não demonstrou abrangência nacional. Não há em seu estatuto ou em outro documento dos autos indicação de em quais estados se encontram as empresas associadas. Não há, portanto, cumprimento do requisito da representatividade nacional, o qual exige que a entidade de classe esteja situada em, pelo menos, nove Estados da Federação, com fundamento em aplicação analógica do art. 7º, § 1º, da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a amplitude nacional deve ser efetiva e comprovada de modo inequívoco e objetivo, por meio da demonstração de que as associadas estão sediadas em ao menos nove estados. Merece destaque trecho do voto do Ministro CELSO DE MELLO, no julgamento de questão de ordem na ADI 108/DF:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao tratar do requisito constitucional da especialidade, tem-se orientado no sentido de que não basta, para que a entidade adquira âmbito nacional, que “expresse, em seus estatutos, uma pretensão de representação nacional de uma determinada classe profissional ou econômica” [...]



O caráter nacional da entidade de classe não decorre, desse modo, da mera declaração formal consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, o caráter de efetiva multiregionalidade domiciliar das pessoas que a compõem, na condição de associados ou membros. [...]

Uma vez que a ABTI não possui associados – essencialmente pessoas jurídicas – em mais do que cinco Estados, concentrando-se, de modo significativamente expressivo, o maior número deles no Estado do Rio de Janeiro, e pouquíssimos em apenas quatro outras unidades da Federação, e sendo certo, ainda que a atividade de teleprodução se encontra disseminada, econômica e profissionalmente, por todo o País, não há como atribuir âmbito nacional à sua atuação, consoante reclama e impõe o art. 103, IX, da Constituição Federal, para efeito de plena satisfação da exigência de representatividade adequada.<sup>6</sup>

No mesmo sentido, confira-se a ADI 386/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL (ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). NÃO É ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL, PARA OS EFEITOS DO INCISO IX DO ART. 103 DA CONSTITUIÇÃO, A QUE SÓ REÚNE EMPRESAS SEDIADAS NO MESMO ESTADO, NEM A QUE CONGREGA OUTRAS DE APENAS QUATRO ESTADOS DA FEDERAÇÃO. AÇÃO NÃO CONHECIDA, POR ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*.<sup>7</sup>

Por todo exposto, merece ser extinta a ação, sem julgamento de mérito, por ilegitimidade ativa *ad causam* da ABRAMGE para instaurar ação direta de inconstitucionalidade, devido a heterogeneidade de componentes e ausência de representatividade nacional.

6 STF. Plenário. ADI-QO 108/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992, un. DJ 5 jun. 1992.

7 STF. Plenário. ADI 386/SP. Rel.: Min. SYDNEY SANCHES. 4/4/1991, maioria. DJ 28 jun. 1991.

## II.2 VÍCIO FORMAL E IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA

O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul argui inépcia da petição inicial, por inexistência de ataque específico a cada um dos artigos que compõem a Lei 4.572/2014.

A preliminar, todavia, não merece prosperar. A petição inicial, de fato, não aponta desconformidade com a Constituição artigo por artigo da lei atacada. Sua argumentação funda-se em vício formal e, portanto, na necessidade de declaração de inconstitucionalidade da íntegra da lei, porque o Estado de Mato Grosso do Sul teria legislado acerca de matéria (Direito Civil e Comercial) cuja competência privativa é da União, o que transgrediria o art. 22, V, da CR.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que o disposto no art. 3º da Lei 9.868/99 não impede que se discuta a constitucionalidade de lei ou de ato normativo em sua inteireza, ou seja, de maneira global, sem que se impugne isoladamente cada preceito, desde que fundamentada a insurgência. Nesse sentido, por exemplo, o seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES DE INÉPCIA DA INICIAL, DE INCINDIBILIDADE DA LEI, E DE IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE DECRETO REGULAMENTAR REJEITADAS. [...].

I – Rejeição da preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de indicação dos dispositivos legais apontados como violadores da Constituição Federal. Deixou evidenciado o autor que, no seu entender, os textos legais são, na sua integrali-

dade, violadores do ordenamento constitucional pátrio. Possibilidade. Precedentes do STF [...].<sup>8</sup>

Advertiu, de forma acertada, o Ministro LUIZ FUX, em voto proferido na ADI 3.564/PR, serem dispensáveis ataque e fundamentação específicos a todos os artigos de lei, na hipótese de exame da norma sob o ângulo da inconstitucionalidade formal:

*Ab initio*, afasto a preliminar de não-conhecimento suscitada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, porquanto o pedido é no sentido de declaração de nulidade total da lei, por vício formal. Não há falar em impugnação específica de cada um dos preceitos normativos contidos na lei atacada.<sup>9</sup>

Desse modo, deve ser afastada a preliminar de inépcia da inicial por ausência de impugnação específica.

### III MÉRITO

Caso se supere a preliminar, o pedido é procedente. Conforme acertadamente demonstra a petição inicial, a Lei 4.572, de 24 de setembro de 2014, do Estado de Mato Grosso do Sul, afronta o art. 22, I e VII, da Constituição da República.<sup>10</sup>

Atribuições legislativas concernentes a Direito Civil e à política de seguros a Constituição da República conferiu à União.

8 Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 2.549/DF. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 1/6/2011, un. *DJe* 189, 30 set. 2011.

9 STF. Plenário. ADI 3.564/PR. Rel.: Min. LUIZ FUX. 13/8/2014, un. *DJe* 174, 8 set. 2014.

10 “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; [...]”.

Não há dispositivo que autorize Estados a legislar sobre aspectos específicos relativos à matéria, nos moldes do que permite o art. 22, parágrafo único, da CR.

Em consequência, a Lei 4.572/2014 é integralmente incompatível com a Constituição da República, do ponto de vista formal.

Repartição de competências é característica essencial do Estado Federal. A definição constitucional de atribuições distintas entre os entes da Federação é pressuposto que permite coexistência harmoniosa entre si. Competência para disciplinar determinadas matérias foi reservada à União, de forma privativa, e a Constituição conferiu aos Estados competências legislativas remanescentes.

Segundo a Constituição da República, compete à União, de forma privativa, legislar sobre “direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho” (art. 22, I) e sobre “política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores” (art. 22, VII).

A lei sul-mato-grossense, ao dispor sobre a necessidade de operadoras de planos de saúde notificar, de modo antecipado e individual, clientes quanto a descredenciamento de médicos e instituições de saúde, usurpou competência legislativa própria da União. Consoante o art. 1º da lei, “as empresas operadoras de Planos de Saúde com atuação no Estado de Mato Grosso do Sul ficam obrigadas a comunicar, prévia e individualmente, seus

consumidores conveniados, sobre o descredenciamento de médicos e de instituições de saúde”. Seu art. 2º impõe sanções em caso de descumprimento: “o não cumprimento das disposições contidas na presente lei acarretará ao infrator multa no valor equivalente a 1.000 UFERMS, dobrada a cada reincidência, sem prejuízo das sanções previstas na legislação federal”.

Conforme salientou o Governador do Mato Grosso do Sul, a finalidade da lei seria conferir maior proteção aos consumidores. Embora o intuito seja louvável, a Constituição não defere competência legislativa na matéria a Estados-membros. A lei aborda aspectos de proteção de consumidores, mas cria deveres no âmago de relações contratuais e securitárias.

Na ADI 1.589/SP, analisou-se a constitucionalidade de lei paulista que determinava a empresas de prestação e intermediação de serviços médico-hospitalares atendimento de todas as enfermidades relacionadas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID), da Organização Mundial de Saúde. Colhe-se de trecho do voto do Ministro EROS GRAU nesse processo que configura invasão de competência da União norma estadual que disponha sobre atuação dessas empresas:

De mais a mais devo destacar, além do acórdão lavrado quando foi concedida a pretensão cautelar pleiteada pela requerente, outros julgados desta Corte, nos quais restou assentado que não compete aos Estados-membros legislar sobre a atuação das empresas prestadoras de serviços de assistência de saúde, dado que, nos termos do artigo 22, inciso I, da Cons-

tituição do Brasil, a legislação concernente a contratos incumbe à União (nesse sentido: ADI/MC 1.646, Relator o Ministro NÉRI DA SILVEIRA, *DJ* de 04.05.2001; ADI/MC 1.931, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, *DJ* de 28.05.2004).<sup>11</sup>

O tema desta ação direta, em ocasiões anteriores, foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal. A inconstitucionalidade de atos normativos estaduais que, como o ora questionado, estabeleciam deveres a operadoras de plano de saúde foi declarada, por usurpação de competência legislativa privativa da União sobre a matéria. Vejam-se exemplos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.495, DO ESTADO DE SÃO PAULO. ABRANGÊNCIA DO ATENDIMENTO DOS PLANOS DE SAÚDE. MATÉRIA CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA À UNIÃO. ARTIGO 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CENÁRIO LEGISLATIVO AO TEMPO DA PROPOSITURA DA PRESENTE AÇÃO DIVERSO DO ATUAL. DECRETO-LEI 73/66. PUBLICAÇÃO ULTERIOR DA LEI FEDERAL N. 9.656/98. DISCIPLINA DA EXPLORAÇÃO DE PLANOS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. REVOGAÇÃO DO TEXTO NORMATIVO ESTADUAL PELA LEI FEDERAL POSTERIOR. PEDIDO PREJUDICADO. ART. 102, I, *a*, DA CB.

1. Lei estadual que estabelece extensão do atendimento dos planos de saúde no Estado de São Paulo. Matéria cuja competência foi constitucionalmente atribuída à União, nos termos do disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil.

2. Cenários legislativos distintos, ao tempo da propositura da ação – Decreto-lei 73/66 – e ao tempo de seu julgamento definitivo – Lei federal n. 9.656, de 3 de junho de 1998. Dis-

---

11 STF. Plenário. ADI 1.589/SP. Rel.: Min. EROS GRAU, 3/3/2005, maioria. *DJ*, 7 dez. 2006.

ciplina da atuação das empresas cuja atividade envolve a exploração de planos privados de assistência à saúde.

3. Acréscimo de lei federal ao ordenamento jurídico, cujo conteúdo diverge de texto normativo estadual. Revogação da lei estadual.

4. Pedido da ação direta de inconstitucionalidade prejudicado.<sup>12</sup>

**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.<sup>13</sup>

12 STF. Plenário. ADI 1.595/SP. Rel.: Min. EROS GRAU. 3/3/2005, maioria. DJ, 7 dez. 2006. Julgamento idêntico ao proferido na ADI 1.589/SP.

13 STF. Plenário. ADI 4.701/PE. Rel.: Min. ROBERTO BARROSO. 13/8/2014, un. DJe 163, 22 ago. 2014.

Quanto a operações e a fiscalização relacionadas a seguros de saúde, a União exerceu a competência legislativa que lhe coube e dispôs acerca de planos e seguros privados de assistência à saúde, mediante a Lei 9.656, de 3 de junho de 1998,<sup>14</sup> alterada pela Medida Provisória 2.177-44, de 24 de agosto de 2001, pela Lei 12.880, de 12 de novembro de 2013, e pela Lei 13.003, de 24 de junho de 2014.

O art. 17 da Lei 9.656/1998 descreve, expressa e pormenorizadamente, procedimentos obrigatórios a serem observados por operadoras de planos de saúde, ante o descredenciamento e a substituição de estabelecimentos hospitalares e assemelhados:

Art. 17. A inclusão de qualquer prestador de serviço de saúde como contratado, referenciado ou credenciado dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei implica compromisso com os consumidores quanto à sua manutenção ao longo da vigência dos contratos, permitindo-se sua substituição, desde que seja por outro prestador equivalente e mediante comunicação aos consumidores com 30 ([...]) dias de antecedência. (Redação dada pela Lei 13.003, de 2014)

§ 1º. É facultada a substituição de entidade hospitalar, a que se refere o *caput* deste artigo, desde que por outro equivalente e mediante comunicação aos consumidores e à ANS com trinta dias de antecedência, ressalvados desse prazo mínimo os casos decorrentes de rescisão por fraude ou infração das normas sanitárias e fiscais em vigor. (Redação dada pela Medida Provisória 2.177-44, de 2001)

<sup>14</sup> Lei 9.656, de 3 de junho de 1998:

“Art. 1º. Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade, adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições: [...]”.



§ 2º. Na hipótese de a substituição do estabelecimento hospitalar a que se refere o § 1º ocorrer por vontade da operadora durante período de internação do consumidor, o estabelecimento obriga-se a manter a internação e a operadora, a pagar as despesas até a alta hospitalar, a critério médico, na forma do contrato. (Redação dada pela Medida Provisória 2.177-44, de 2001)

§ 3º. Excetuam-se do previsto no § 2º os casos de substituição do estabelecimento hospitalar por infração às normas sanitárias em vigor, durante período de internação, quando a operadora arcará com a responsabilidade pela transferência imediata para outro estabelecimento equivalente, garantindo a continuação da assistência, sem ônus adicional para o consumidor. (Incluído pela Medida Provisória 2.177-44, de 2001)

§ 4º. Em caso de redimensionamento da rede hospitalar por redução, as empresas deverão solicitar à ANS autorização expressa para tanto, informando: (Incluído pela Medida Provisória 2.177-44, de 2001)

I – nome da entidade a ser excluída; (Incluído pela Medida Provisória 2.177-44, de 2001)

II – capacidade operacional a ser reduzida com a exclusão; (Incluído pela Medida Provisória 2.177-44, de 2001)

III – impacto sobre a massa assistida, a partir de parâmetros definidos pela ANS, correlacionando a necessidade de leitos e a capacidade operacional restante; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)

IV – justificativa para a decisão, observando a obrigatoriedade de manter cobertura com padrões de qualidade equivalente e sem ônus adicional para o consumidor. (Incluído pela Medida Provisória 2.177-44, de 2001)

Além disso, a Lei 9.961, de 28 de janeiro de 2000, que cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), prevê no art. 4º competir à agência “fixar critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço às operadoras”. O art. 4º, IV, da lei é específico.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> “Art. 4º. Compete à ANS: [...]”

A matéria demanda tratamento similar no território nacional. A razão para tanto, como bem destaca voto proferido na ADI 4.701/PE pelo Ministro ROBERTO BARROSO, é simples: “por mais descentralizadas que sejam, as federações têm em comum o caráter nacional do mercado, não havendo barreiras domésticas à circulação de bens e serviços. Por isso mesmo, a regulação econômica em sentido estrito é confiada ao ente central: 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”.<sup>16</sup>

Portanto, a lei federal estabeleceu regras pertinentes à matéria posta nesta ação direta. Não há lei complementar que autorize Estados-membros a legislar, tampouco o Estado de Mato Grosso do Sul apresenta peculiaridade que justifique produção legislativa distinta dos demais, circunstâncias que afastam a suplementação legislativa prevista no parágrafo único do art. 22 da CR.<sup>17</sup>

Por conseguinte, é inconstitucional a Lei 4.572, de 24 de setembro de 2014, do Mato Grosso do Sul.

---

IV – fixar critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço às operadoras; [...]”.

16 STF Plenário. ADI 4.701/PE. Rel.: Min. ROBERTO BARROSO. 13/8/2014, un. *DJe* 163, 22 ago. 2014.

17 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

#### IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido.

Brasília (DF), 7 de outubro de 2015.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/ALB-Par:PGR/WS/2.096/2015