

20/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.965 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.
ADV.(A/S) : JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : VANIA DE ARAUJO LIMA TORO DA SILVA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANA - CRO/PR
ADV.(A/S) : ALEXANDRE RODRIGO MAZZETTO
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA
ADV.(A/S) : JUAN REGUENGO RODRIGUES

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 19.429, de 15 de março de 2018, do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 13 a 19 de dezembro de 2019.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

ADI 5965 / PR

Documento assinado digitalmente

20/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.965 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.
ADV.(A/S) : JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : VANIA DE ARAUJO LIMA TORO DA SILVA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANA - CRO/PR
ADV.(A/S) : ALEXANDRE RODRIGO MAZZETTO
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA
ADV.(A/S) : JUAN REGUENGO RODRIGUES

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas contra a Lei 19.429, de 15 de março de 2018, do Estado do Paraná, que dispõe sobre o pagamento de valores mínimos pelos planos de assistência odontológica.

O ato impugnado possui a seguinte redação:

“Art. 1º Os pagamentos realizados aos cirurgiões-dentistas pelas pessoas jurídicas que operam planos de assistência odontológica no Estado do Paraná não devem ser inferiores aos valores estabelecidos na tabela da Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Odontológicos – CBHPO.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Aponta-se violação aos artigos 5º, XXXVI; e 22, I e VII, da

ADI 5965 / PR

Constituição Federal.

Em suas razões, o autor alega que a lei hostilizada traria disposições relativas a direito civil e política de seguros, cuja competência legislativa pertence privativamente à União. (eDOC 1, p. 12)

Afirma também que, ao interferir no conteúdo das relações contratuais existentes entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários, a lei questionada teria prejudicado o desenvolvimento da livre iniciativa, a proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito. (eDOC 1, p. 20)

Requer a suspensão liminar da eficácia da Lei 19.429/2018 e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 e solicitei informações (eDOC 16).

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em suas informações, questiona a legitimidade processual da autora, por considerar que não se constituiria em uma entidade de classe de âmbito nacional (eDOC 19, p. 3). No mérito, alega que o ato impugnado implementa medida de defesa do consumidor, inserida na competência suplementar dos Estados, e proporciona o exercício digno da profissão aos cirurgiões dentistas. (eDOC 19, p. 14)

A Advogada-Geral da União manifesta-se pela ilegitimidade da autora, por falta de demonstração da abrangência nacional (eDOC 23, p. 4), e, no mérito, pela procedência do pedido, pois a fixação de valores mínimos interferiria nas relações contratuais entre as operadoras de planos e os prestadores de serviços de saúde, matéria de competência da União. (eDOC 23, p. 8)

A Procuradora-Geral da República também opina pela ilegitimidade da autora e pela procedência do pedido. (eDOC 30)

A autora juntou lista de filiadas com 119 nomes, domicílios e números de inscrição tributária, sediadas em quase todos os Estados da Federação. (eDOC 32)

Deferi o ingresso nos autos, como *amici curiae*, do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR, que ponderou ser necessária uma

ADI 5965 / PR

intervenção do Estado para que os valores pagos aos profissionais permitissem um tratamento dentro dos padrões de qualidade (eDOC 25, p. 6), e do Conselho Federal de Odontologia – CFO, que argumentou no mesmo sentido. (eDOC 46, p. 8)

É o relatório.

20/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.965 PARANÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):

Preliminarmente, reconheço a legitimidade da União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas, associação que congrega entidades fechadas de assistência à saúde, para a propositura da ação (art. 103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), como já reconhecida por este Tribunal na ADI 4.512, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 17.6.2019; e na ADI 4.701, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 25.8.2014.

A caracterização da pertinência temática entre a atividade da autora e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto nos arts. 2º, III, e 4º de seu estatuto social, que lhe cominam defender os interesses das entidades de assistência complementar na modalidade de autogestão. (eDOC 2, p. 2)

Verifico também a regularidade dos demais requisitos de admissibilidade desta ação direta, pois a autora apresentou, juntamente com a petição inicial, cópia da norma impugnada (eDOC 7) e procuração com poderes específicos para a propositura da ação. (eDOC 13)

Conheço, portanto, da presente ação direta de inconstitucionalidade, e, estando ela devidamente instruída e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de seu mérito.

A discussão posta na presente ação cinge-se a determinar se os Estados federados dispõem de competência legislativa para fixar valores mínimos a ser pagos por operadoras de planos de saúde aos cirurgiões-dentistas que prestam serviços aos seus usuários.

A jurisprudência desta Corte assentou que a regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde insere-se na competência legislativa privativa da União para direito civil e contratos de seguro, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição. Não podem, dessarte, os

ADI 5965 / PR

Estados expedir normas sobre a matéria, nem em caráter suplementar, como reconhecido no julgamento da ADI 4.701, rel. Min. Roberto Barroso, DJe 25.8.2014, e na ADI 1.646, de minha relatoria, DJ 7.12.2006, entre outros.

O valor devido pela operadora de plano de saúde ao cirurgião-dentista ou estabelecimento que presta os serviços de que seus usuários necessitam constitui elemento integrante da relação contratual estabelecida por eles, o qual se refletirá, necessariamente, no valor cobrado pela operadora aos seus segurados. Como referido na manifestação da AGU, a Lei 9.656/1998 tratou da questão, criando o procedimento para a formação de um índice de reajuste facultativo, mas sem prescrever valores mínimos (art. 17-A, §§ 2º, II, e 3º).

A competência suplementar estadual para dispor sobre a proteção do consumidor não pode alcançar a disciplina das relações contratuais, coagindo uma das partes a remunerar os serviços prestados de forma diversa daquela pela qual se obrigou. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas

ADI 5965 / PR

competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta Corte: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro Roberto Barroso, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco”. (ADI 3.207, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.4.2018)

“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

ADI 5965 / PR

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 4.701, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 25.8.2014)

Verifico, portanto, que a norma impugnada incorre em vício de inconstitucionalidade, por falta de competência legislativa do ente federado para emití-la, segundo o artigo 22, I e VII, da Constituição Federal.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 19.429, de 15 de março de 2018, do Estado do Paraná.

20/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.965 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.
ADV.(A/S) : JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : VANIA DE ARAUJO LIMA TORO DA SILVA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANA - CRO/PR
ADV.(A/S) : ALEXANDRE RODRIGO MAZZETTO
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA
ADV.(A/S) : JUAN REGUENGO RODRIGUES

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (UNIDAS), em face da Lei 19.429/2018 do Estado do Paraná, a qual dispõe sobre o pagamento de valores mínimos pelos planos de assistência odontológica.

Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º Os pagamentos realizados aos cirurgiões-dentistas pelas pessoas jurídicas que operam planos de assistência odontológica no Estado do Paraná não devem ser inferiores aos valores estabelecidos na tabela da Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Odontológicos – CBHPO.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

A ação foi pautada para julgamento virtual na sessão de 13/12/2019 a 19/12/2019, sendo apresentada proposta de voto pelo Ministro Relator GILMAR MENDES julgando a ação procedente para declarar a

ADI 5965 / PR

inconstitucionalidade da Lei 19.949/2018 do Estado do Paraná, ao fundamento que o ente federativo não dispõe de competência para legislar sobre o tema.

É o relatório.

Acompanho integralmente o relator.

A lei estadual sob análise tem por objeto a determinação de que os valores pagos pelos planos de saúde aos cirurgiões-dentistas sigam, obrigatoriamente, patamares mínimos estabelecidos na tabela da Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Odontológicos – CBHPO. Tal regulamentação interfere na instrumentalização dos contratos de seguro de saúde, e conseqüentemente invade as relações contratuais convencionadas entre profissionais da área e empresas que gerenciam planos de saúde.

Esta CORTE já assentou que, *“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). (...) 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”* (ADI 4.701, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 22/8/2014).

O presente caso se assemelha à ADI 3.207 (de minha Relatoria, Tribunal Pleno, DJ de 25/04/2018), no qual foi invalidada lei pernambucana que previu a edição de lista referencial de honorários e serviços para os procedimentos médicos adotados pelos médicos e pelas instituições de saúde privadas, filantrópicas e pelas Operadoras de Planos e Seguros de Saúde que mantivessem convênios e contratos no âmbito do Estado de Pernambuco. Como consignei na ocasião:

A lei estadual sob análise, independentemente de sua

ADI 5965 / PR

justificativa apontar para a questão de saúde pública, competência administrativa comum aos entes federativos, tem por objeto a obrigação de elaboração de uma lista referencial de honorários e de serviços de procedimentos médicos, de observância obrigatória por parte das operadoras de planos de assistência à saúde, criando, inclusive, obrigações para as empresas seguradoras dos serviços de planos de saúde e impondo – em seu artigo 7º – sanções pelo descumprimento da referida lista. **Isso acaba por interferir “na operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde”,** como bem ressaltado no parecer do Procurador-Geral da República, e, **consequentemente, interferindo “nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas”.** Configuram, **consequentemente, normas de direito civil e de seguros, previstas como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, incisos I e VII, da Constituição Federal.** (ADI 3.207, de minha Relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 25/04/2018, grifei).

Também no presente caso, entendo que, ao tratar de política de seguros, o legislador estadual atuou para além do que lhe cabia, incorrendo em usurpação de competência legislativa federal estabelecida na Constituição Federal.

Ante o exposto, ACOMPANHO integralmente o voto do eminente Ministro Relator, e JULGO PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 19.429/2018 do Estado do Paraná.

É o voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.965 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES
DE AUTOGESTAO EM SAUDE.
ADV.(A/S) : JOSE LUIZ TORO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : VANIA DE ARAUJO LIMA TORO DA SILVA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO
PARANA - CRO/PR
ADV.(A/S) : ALEXANDRE RODRIGO MAZZETTO
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA
ADV.(A/S) : JUAN REGUENGO RODRIGUES

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atentem para a organicidade do Direito, em especial dos procedimentos relativos ao itinerário processual das demandas trazidas à apreciação do Supremo. Nada obstante a iniciativa em prol da racionalidade no regular andamento dos trabalhos do Pleno, cuja atividade judicante vem sendo sobremaneira dificultada pela invencível avalanche de processos, tem-se por premissa inafastável, levando em conta a formalização de ação direta de inconstitucionalidade, a impropriedade de este Tribunal pronunciar-se, não em ambiente presencial, mas no dito Plenário Virtual, quando há o prejuízo do devido processo legal, afastada a sustentação da tribuna.

Faço a observação reiterando, por dever de coerência, ser o Colegiado – órgão democrático por excelência – somatório de forças distintas, pressupondo colaboração, cooperação mútua entre os integrantes, quadro de todo incompatível com a deliberação em âmbito eletrônico.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.965

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.

ADV.(A/S) : JOSE LUIZ TORO DA SILVA (110493/RJ, 76996/SP) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : VANIA DE ARAUJO LIMA TORO DA SILVA (141933/RJ, 181164/SP)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANA - CRO/PR

ADV.(A/S) : ALEXANDRE RODRIGO MAZZETTO (45138/PR)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA

ADV.(A/S) : JUAN REGUENGO RODRIGUES (93496/RJ)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 19.429, de 15 de março de 2018, do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 13.12.2019 a 19.12.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário