

EXMA. SRA. MINISTRA ROSA WEBER, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

URGENTE

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNSEG, entidade de classe de âmbito nacional, com sede na rua Senador Dantas nº 74, 16º andar, parte, Centro, Rio de Janeiro, CEP nº 20.031-205, inscrita no CNPJ sob o nº 10.393.001/0001-05 (**Doc. 1**), vem, por seus advogados (**Doc. 2**), com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, e 103, IX, da Constituição Federal e nos dispositivos da Lei nº 9.868/99 propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO CAUTELAR

objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 11.081, de 12.04.2022 (**Doc. 3**), do Estado do Rio Grande do Norte, pelas razões a seguir elencadas.

I. LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

1. A legitimidade ativa da Requerente tem como fundamento o art. 103, IX, da Constituição Federal ("CF") e o art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, que preveem as entidades de classe de âmbito nacional como legitimadas para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade ("ADI").

2. A propósito, o art. 1º do Estatuto Social da Requerente (**Doc. 1**) dispõe o seguinte:

"Art. 1º – A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO - CNseg, regida por este Estatuto Social e pelas disposições legais aplicáveis, doravante designada CNseg, com base territorial em todo território nacional, sede na rua Senador Dantas, nº 74, 16º (parte), Centro, Rio de Janeiro, Cep: 20031-205 e foro na cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro **é uma associação civil, sem fins lucrativos, com atuação no território nacional, que congrega as Federações que representam as empresas integrantes do segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização.**

Parágrafo único - A CNseg poderá manter escritórios de representação em qualquer ponto do território nacional." (grifamos)

3. Já o art. 2º, I, de seu Estatuto Social estabelece que a Requerente possui como objetivo institucional e prerrogativa a representação perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos direitos e interesses dos segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização.

4. A Requerente é, portanto, entidade que congrega categoria econômica homogênea e bem definida, isto é, a das Federações que representam as empresas integrantes dos segmentos de seguros gerais, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização. Além disso, seu caráter nacional é comprovado diante do fato de que as Federações que a compõem representam entidades que atuam em mais de 9 (nove) unidades da Federação (**Doc. 4**), conforme a jurisprudência desse STF.¹

¹ STF, ADI 3.617 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 25.05.2011.

5. O fato de a Requerente ser uma associação composta por federações, que funcionam como associações de empresas dos setores de seguros, não constitui óbice ao seu reconhecimento como entidade de classe de âmbito nacional. A jurisprudência desse STF é pacífica no sentido de admitir "*associação de associações*", por entender que "*o conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem*".²

6. Observa-se que a CNSEG já ajuizou outras ações diretas de inconstitucionalidade, nas quais não houve qualquer objeção à sua legitimidade ativa. A título exemplificativo, cita-se as ADIs nºs 4.710/DF, 5.984/PR, 6.153/RJ, dentre outras, as quais já transitaram em julgado em sentido favorável à declaração de inconstitucionalidade proposta pela entidade.

7. Por fim, a jurisprudência desse STF erigiu a pertinência temática como requisito objetivo qualificador da própria legitimidade ativa *ad causam* para a instauração do controle abstrato de normas. Com isso, exige-se a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da entidade.³

8. Constituindo-se como Confederação dedicada à defesa dos interesses da classe por ela representada e ao fomento do ramo securitário, a Requerente possui firme interesse na declaração da inconstitucionalidade de normas que, desrespeitando a Constituição Federal, prejudiquem direta ou indiretamente a atividade das seguradoras/operadoras e o desenvolvimento do mercado segurador e de saúde suplementar.

9. Quanto a esse requisito de pertinência temática, destaca-se que o ato normativo impugnado – ao estabelecer a obrigatoriedade de cobertura pelos planos de saúde dos exames laboratoriais solicitados por nutricionistas no âmbito Estado do Rio Grande do Norte – possui indiscutível correlação com o campo de atividade de representação da entidade de

² STF, ADI nº 3.153-8/DF, Rel. p/ Acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 12.08.2004.

³ STF, AgRg na ADPF nº 385/SE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 16.10.2017.

classe.

10. Não há dúvidas, nesse sentido, quanto ao impacto e às consequências jurídicas e econômicas que o texto normativo impugnado causa sobre os direitos das empresas do setor econômico tutelado pela Requerente, o que, nos termos da jurisprudência pacífica desse STF, comprova a pertinência temática necessária para o ajuizamento da ação de controle concentrado de constitucionalidade.⁴

11. Resta evidente, portanto, o cumprimento dos requisitos autorizadores do ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade pela Requerente.

II. DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS

12. O objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Lei nº 11.081, do Estado do Rio Grande do Norte, cuja entrada em vigor ocorreu na data de sua publicação no dia 13.04.2022.

13. Confira-se o inteiro teor do referido diploma legal, ora impugnado (**Doc. 3**), sendo que todos os seus dispositivos são impugnados pela presente ação:

"Art. 1º As operadoras de planos de saúde obrigam-se a cobrir os exames laboratoriais necessários ao acompanhamento dietoterápico prescrito por nutricionistas.

Art. 2º Os nutricionistas deverão acrescentar à solicitação do exame, uma justificativa técnica fundamentada que explicita a sua necessidade para a avaliação nutricional e o acompanhamento do paciente, de modo que sejam oferecidos elementos para a deliberação do auditor do plano ou seguro de saúde para sua autorização.

Art. 3º O profissional nutricionista deverá considerar as diretrizes da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS com relação ao número de consultas estabelecidas pela cobertura obrigatória dos planos de saúde e as limitações referentes aos exames laboratoriais.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação."

⁴ STF, ADI nº 5.432/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 19.09.2018.

14. Conforme o art. 102, I, "a", da CF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade constitui a via processual adequada para o questionamento de Lei ou ato normativo federal ou estadual que viole a Constituição Federal.

15. A Lei Estadual em questão, como será constatado ao longo da presente peça processual, encontra-se em total dissonância com as regras constitucionalmente previstas de distribuição de competências legislativas entre os entes federados, bem como viola preceitos constitucionais, motivo pelo qual deverá ser declarada inconstitucional e expurgada do ordenamento jurídico.

III. INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

a. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SEGUROS E PLANOS DE SAÚDE

16. A Lei Estadual nº 11.081/2022 tem como objeto **(i)** obrigar as operadoras de planos de saúde a cobrirem os exames laboratoriais necessários ao acompanhamento dietoterápico prescrito por nutricionistas (art. 1º); **(ii)** estabelecer que os nutricionistas deverão acrescentar à solicitação do exame uma justificativa técnica fundamentada que explicita a sua necessidade para a avaliação nutricional e o acompanhamento do paciente, de modo que sejam oferecidos elementos para a deliberação do auditor do plano ou seguro de saúde para sua autorização (art. 2º); e **(iii)** estabelecer que o profissional nutricionista deverá considerar as diretrizes da Agência Nacional de Saúde Suplementar ("ANS") com relação ao número de consultas estabelecidas pela cobertura obrigatória dos planos de saúde e as limitações referentes aos exames laboratoriais (art. 3º).

17. Ocorre que a aprovação da Lei nº 11.081/2022 pelo Poder Legislativo do Estado do Rio Grande do Norte desconsiderou por completo as regras de distribuição de competência definidas pelo Poder Constituinte Originário em 1988 ao adentrar em matéria de competência legislativa privativa da União Federal (art. 22, I e VII, da CF).

18. A respeito da competência legislativa, o jurista José Afonso da Silva explica que, como consectário do modelo de federalismo adotado pelo Brasil, o princípio da predominância de interesses define a repartição de competências legislativas entre os diferentes níveis da federação, a depender da predominância de interesses naquela matéria. À União Federal competem as matérias de interesse geral e nacional, aos Estados as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.⁵

19. Da mesma forma, esse Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime proferida em abril de 2018 na ADI nº 3.207/PE,⁶ reconheceu que o princípio geral que norteia a repartição de competências entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o **princípio da predominância do interesse**, tanto para os temas cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias matérias.

20. A Constituição de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federados – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder,

⁵ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 478.

⁶ "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 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." (STF, ADI 3.207/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 12.04.2018)

principalmente na própria União (art. 22 da CF), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (art. 24 c/c art. 30, I, ambos da CF).

21. Como bem decidiu esse Supremo Tribunal Federal, 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.⁷

22. Pois bem. A edição da lei ora impugnada **(i)** configura evidente usurpação da competência da União Federal para legislar de forma privativa sobre direito civil e seguros, disposta no art. 22, I e VII; e, **(ii)** ainda que se pudesse admitir que a lei ora impugnada enquadra-se no exercício da competência concorrente dos Estados – estabelecida no art. 24, V (produção e consumo), VIII (responsabilidade por dano ao consumidor) e/ou XII (defesa da saúde) –, essa competência necessitaria ser exercida de modo suplementar às normas gerais editadas pela União Federal.

23. De fato, é vedado aos Estados o estabelecimento de especificidades incompatíveis com as normas gerais, sendo que, no caso, foi desrespeitada a competência legislativa da União, exercida por meio da Lei Federal nº 9.656/1988, e o poder normativo da Agência Nacional de Saúde Suplementar ("ANS") sobre esse mercado, não remanescendo espaço para a atuação normativa suplementar do Estado.

24. A similitude técnico-jurídica entre o contrato de seguro (em seus mais variados ramos) e o plano de saúde é reconhecida tanto pela doutrina⁸ quanto pela jurisprudência, de modo que ambas as matérias são regulamentadas pelo mesmo ente (a União Federal).

25. Sabe-se que a jurisprudência desse STF é pacífica no sentido de que os **planos de saúde seguem a mesma lógica dos seguros**. Diante disso, a competência para legislar sobre esses planos enquadra-se na previsão contida no art. 22, VII, da Carta Magna, dispositivo que

⁷ STF, ADI nº 3.605/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 30.06.2017.

⁸ SCAFF, Fernando Campos. Direito à saúde no âmbito privado – Contratos de adesão, planos de saúde e seguro-saúde. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 50-51.

estabelece a **competência privativa da União Federal para legislar sobre seguros**. Confira-se o entendimento prolatado pelo Plenário no referido julgamento unânime na ADI nº 4.701/PE:

"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.

[...]

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".

(STF, ADI nº 4.701/PE, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, Plenário, j. 13.08.2014 – grifamos)

26. Diferentemente do que se observa nas regras de repartição de competências legislativas concorrentes, dispostas na Constituição, as quais abrem um espaço de normatização de certas matérias pelos Estados e Municípios, desde que em harmonia com a legislação federal, **as regras sobre competência privativa da União Federal não permitem qualquer espaço de criação normativa pelos demais entes federados.**

27. Em julgamento de Lei Estadual que versava sobre matéria semelhante à norma objeto da presente ação, o Plenário do STF reiterou seu entendimento jurisprudencial no seguinte sentido:

"Percebe-se, portanto, que se trata de uma interferência, via lei estadual, na essência de contratos de plano de saúde previamente pactuados entre as partes e regulados pelas normas federais citadas, de forma a suspender a vigência de cláusulas contratuais que se inserem no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos.

O Supremo Tribunal Federal já assentou, em outras ocasiões, que as normas incidentes sobre contratos de prestação de serviços de seguros e planos de saúde inserem-se no âmbito dos Direitos Civil e Securitário, cujas matérias são de competência legislativa privativa da União, pelo que não atraem a competência suplementar dos estados-membros para

dispor sobre defesa da saúde e proteção ao consumidor.

[...]

Ressalto, ademais, que, **ao contrário do que ocorre na seara da competência concorrente, no âmbito da competência privativa da União para legislar – na qual compreendo situada a matéria ora versada - um eventual vácuo legislativo decorrente da omissão do ente maior não autorizaria a atuação suplementar dos Estados.**

Com efeito, **em matéria reservada à atuação legislativa federal, os estados somente podem legislar sobre questões específicas quando previamente autorizados por lei complementar federal**, consoante previsto no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, o que não ocorre no caso dos autos".

(STF, ADI nº 6491/PB, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 04.11.2021 – grifamos)

28. Com isso, eles estão vedados de suplementar ou regulamentar a legislação federal nesses casos, salvo se houver autorização formal da União aos Estados mediante a edição de Lei Complementar, nos termos do parágrafo único do art. 22 da CF.⁹

29. Além disso, as seguradoras e operadoras de planos de saúde operam por meio de contratos de natureza privada, vinculando-se ao cumprimento de obrigações decorrentes tanto de normas legais quanto contratuais. Portanto, ao interferir na operacionalização desses contratos, o Estado do Rio Grande do Norte legislou a respeito de relações contratuais entre as referidas pessoas jurídicas de direito privado e seus beneficiários, em violação à competência federal para legislar sobre direito civil, conforme o art. 22, I, da CF.

30. Esse Tribunal também reconheceu, no julgamento da ADI nº 5.984/PR, proposta pela ora Requerente, em votação unânime, a manifesta incompetência do legislador estadual para tratar dessa matéria. Confira-se a esclarecedora ementa do acórdão:

"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."

(STF, ADI nº 5.984/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgamento virtual de 13 a 19.12.2019 – grifamos)

⁹ CF: "Art. 22. [...] Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo."

31. Outros acórdãos recentes foram proferidos por essa Corte declarando a inconstitucionalidade de Lei editada pelo Estado do Espírito Santo que alterou obrigações contratuais celebradas entre usuários e planos de saúde (ADI nº 4.818/ES) e de Lei editada pelo Estado do Rio de Janeiro que estabeleceu meio e forma para as operadoras dos planos de saúde cumprirem obrigação prevista em lei federal (ADI nº 5.173/RJ):

"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." (STF, ADI nº 4.818/ES, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, julgamento virtual de 7 a 13 de fevereiro de 2020 – grifamos)

"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."

(STF, ADI nº 5.173/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgamento virtual de 29 de novembro a 5 de dezembro de 2019 – grifamos)

32. Na ADI nº 4.445/ES, esse STF declarou a inconstitucionalidade parcial de Lei do Estado do Espírito Santo no tocante aos dispositivos que fixaram prazo máximo para cumprimento de obrigação contratual pelas operadoras de planos de saúde:

"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." (STF, ADI nº 4.445/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgamento virtual de 8 a 19 de novembro de 2019)

33. No bojo da ADI nº 4.704, na qual a ora Requerente figurou como *amicus curiae*, a Lei nº 15.171, do Estado de Santa Catarina, que supostamente legislava sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, foi declarada inconstitucional haja vista a competência privativa da União Federal para legislar sobre direito civil e seguros:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 E 12 DA LEI 15.171/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. DISCIPLINA DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS RELATIVAS A SEGUROS DE VEÍCULOS. REGISTRO, DESMONTE E COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS SINISTRADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA O ÓRGÃO DE TRÂNSITO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGUROS, TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, I, VII E XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE NORMAS QUE ESTABELEÇAM AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PERTENCENTES À ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA (ARTIGOS 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014.

2. O artigo 22, VII, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre seguros, a fim de garantir uma coordenação centralizada das políticas de seguros privados e de regulação das operações, que assegurem a estabilidade do mercado, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das condições e coberturas praticadas pelas seguradoras. Precedentes: ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2018; ADI 1.589, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 7/12/2006; e ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006.

[...]

5. *In casu*, os artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, de origem parlamentar, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015, disciplinaram obrigações contratuais relativas a seguros de veículos, estabeleceram regras quanto ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados e criaram atribuições para o órgão de trânsito estadual, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, seguros, trânsito e transporte (artigo 22, I, VII e XI, da Constituição Federal) e usurpando a iniciativa do chefe do Poder Executivo para criar atribuições para os órgãos da administração estadual (artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal).

6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015."

(STF, ADI nº 4.704/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 21.03.2019 – grifamos)

34. O julgamento da ADI nº 6.132/GO, proposta pela CNSEG, seguiu no mesmo sentido:

"VOTO:

[...]

Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União Federal para dispor sobre direito civil e seguros

5. Ressalto, desde logo, que o art. 22, I, da Constituição da República, atribui competência privativa à União Federal para legislar sobre direito civil. É por essa razão que esta Suprema Corte tem declarado a inconstitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais que dispõem a respeito de relações contratuais, notadamente quando altera as obrigações anteriormente pactuadas (ADI 6.038/AL, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 24.8.2020, DJe 27.11.2020; ADI 6.441/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 17.5.2021, DJe 06.7.2021; ADI 6.445/PA, Red. p/ acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 31.5.2021, DJe 17.8.2021; ADI 6.448/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 08.9.2021, DJe 14.10.2021; ADI 6.452/ES, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 14.6.2021, DJe 28.6.2021, v.g.):

[...]

6. Ademais, a jurisprudência desta Casa, com fundamento no art. 22, VII, da Constituição Federal, orienta-se no sentido de também competir, privativamente, à União legislar sobre seguro. Nesse sentido, cito precedentes (ADI 179/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 19.02.2014, DJe 28.3.2014; ADI 3.207/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 12.4.2018, DJe 25.4.2018; ADI 3.281/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 24.02.2021, DJe 19.3.2021; ADI 3.402/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 07.10.2015, DJe 11.12.2015; ADI 4.701/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 13.8.2014, DJe 25.8.2014, v.g.).

Presente a norma expressa da Carta Política, a jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido da inconstitucionalidade de normas que disponham sobre contratos e políticas securitárias".

(STF, ADI nº 6.132/GO, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 26.11.2021 – grifamos)

35. E que não se diga que eventual objetivo de proteção ao consumidor justificaria a edição da Lei Estadual ora impugnada. Como corretamente indicado pela Procuradoria-Geral da República na ADI nº 5.984 e por esse STF em diversos julgados, a competência legislativa dos Estados-membros para tratar sobre matéria de defesa do consumidor (art. 24, V e VIII, da CF) não abarca a possibilidade de estabelecerem normas sobre direito civil (nele abarcando normas securitárias), haja vista a repartição de competências constitucionalmente definidas, senão, veja-se:

"O fato de a norma indiretamente ampliar a proteção ao consumidor não é bastante para deslocar a competência para o Estado. O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência no sentido de que "a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF, 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 para legislar sobre direito civil" (ADI 4.701/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 25.8.2014; ADI 3.402/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11.12.2015; ADIs 3.605/DF e 4.228/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 13.9.2017 e 13.8.2018).

[...]

A Lei paranaense 19.429/2018 imiscuiu-se em campo constitucionalmente reservado ao ente central da federação, onde não há espaço para atuação legislativa estadual na matéria. É, portanto, formalmente inconstitucional." (Manifestação da PGR na ADI nº 5.984/PR – grifamos)

"VOTO: A competência para legislar em matéria de Direito Civil foi atribuída privativamente à União pelo artigo 22, I e VII, da Constituição Federal. Por sua vez, o artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal preceitua que compete à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor.

Sob uma concepção bastante ampla, o Direito Civil corresponde ao direito privado comum, geral ou ordinário. É o ramo que regula a pessoa, na sua existência e atividade, a família e o patrimônio (AMARAL, Francisco. Direito Civil: Introdução. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 105). Já o Direito do Consumidor, subsistema jurídico voltado à regulação das relações de consumo que envolvam situação de disparidade sob os aspectos econômico, técnico e informacional, muitas vezes incide sobre relações contratuais – ainda que meramente de adesão –, matéria abarcada pelo Direito Civil.

Nesse contexto, coube a esta Corte delimitar os campos de atuação legislativa dos entes federativos. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre relações contratuais, ainda que em sede consumerista, por se tratar de matéria que demanda disciplina uniforme em âmbito nacional.** Sobre

o tema, colaciono os seguintes julgados: [...]".

(STF, ADI nº 4.704/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 21.03.2019 – grifamos)

"[...] 4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal."

(STF, ADI nº 4.228/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 01.08.2018 – grifamos)

"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)."

(STF, ADI nº 4.701/PE, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, Plenário, j. 13.08.2014 – grifamos)

36. Não se nega que a competência concorrente para editar normas sobre produção e consumo e sobre responsabilidade por dano ao consumidor, previstas no art. 24, V e VIII, da CF confere importante papel aos entes federados para atuarem na defesa do consumidor, enquanto parte vulnerável. Porém, no acórdão da ADI nº 4.701/PE, esse Supremo Tribunal assentou que *"essa orientação alcança a proteção extracontratual do consumidor, não autorizando os Estados a interferirem nos contratos em si"*. Desse modo, embora a competência concorrente para legislar sobre consumo confira aos Estados e ao Distrito Federal um relevante espaço de atuação na defesa do consumidor, a lei estadual que trata de relações de consumo só pode tratar do conteúdo não incluído no direito civil, sob pena de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União, conforme pacificado por essa Suprema Corte.¹⁰

37. Acrescenta-se, ainda, que a inconstitucionalidade da Lei Estadual em questão deve-se não só à competência privativa da União Federal para dispor sobre obrigações contratuais

¹⁰ STF, ADI nº 3.605/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 30.06.2017.

privadas, mas notadamente à regulação dos planos de saúde.

38. Como explicou o Ministro Marco Aurélio Mello, *“a concentração da competência para legislar sobre os contratos de seguro-saúde na União Federal, consoante a jurisprudência assentada do Supremo, é importante porque restringe a matéria a uma só fonte normativa, incrementando a segurança jurídica”*.¹¹

39. Atesta-se que a Constituição Federal designou a competência privativa à União Federal para legislar sobre direito civil, seguros e seguridade social, tendo em vista a necessidade de se conferir uma regulamentação uníssona a esses temas em todo o território nacional, evitando a quebra de uniformidade que adviria da repartição dessa competência legislativa com os Estados e os Municípios brasileiros.

40. Portanto, mostra-se imprescindível a previsão contida na Constituição de que a disciplina provenha de uma única fonte legislativa, posto que a disparidade de normas criaria graves incertezas nas relações jurídicas existentes entre particulares e seguradoras/operadoras de planos de saúde, especialmente se considerado que os produtos por elas comercializados têm, via de regra, abrangência nacional.

41. Ora, a criação de normas que afetam diretamente contratos de seguros apenas em um determinado Estado configura um odioso cenário de insegura jurídica. Em outras palavras, é competência da União legislar sobre todas as matérias de interesse nacional, dentro do que se inserem, por imperativo lógico, as regras pertinentes ao mercado securitário, especialmente aquelas que envolvem a própria relação contratual entre as seguradoras e os segurados.

42. Neste diapasão, é possível observar que o legislador constituinte foi além para tentar evitar a falta de uniformidade na regulação nacional do mercado de seguros, adentrando na esfera tributária e elegendo a União Federal como único ente federado competente para

¹¹ MELLO, Marco Aurélio. Saúde suplementar, segurança jurídica e equilíbrio econômico-financeiro In: CARNEIRO, Luiz Augusto Ferreira. *Planos de saúde – Aspectos jurídicos e econômicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 9.

instituir impostos sobre "*operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários*", na forma do art. 153, V, da CF. A propósito, cabe conferir o entendimento desse Supremo Tribunal Federal:

"Por esta razão o Legislador Constituinte teve por fim atribuir uma regulação nacionalmente uniforme da matéria e impedir que a cobrança de tributos estaduais (sob alíquotas mais altas em um Estado, mais altas em outras com isenção em um terceiro Estado) interfira indireta mais efetivamente na **uniformidade da regulação nacional do crédito do câmbio do seguro, acarretando a insolvência de bancos, operadores de câmbio e seguradoras e arrastando muitos agentes econômicos e outras pessoas com eles**".

(STF, ADI nº 1332-7/RJ, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ 06.12.1995 – grifamos).

43. Verificado o não enquadramento da Lei estadual ora impugnada na competência concorrente para legislar sobre "produção e consumo" e sobre "responsabilidade por dano ao consumidor", passa-se à demonstração da impossibilidade de considerar tal norma como exercício da competência concorrente para legislar sobre "defesa da saúde", nos termos do art. 24, XII, da CF.

44. No que tange à competência concorrente para legislar sobre matérias atinentes à defesa da saúde, cabe à União expedir normas gerais (art. 24, §1º, da CF), aos Estados cabe complementar as normas gerais da União sem gerar conflito (art. 24, § 2º, da CF) e aos Municípios cabe legislar sobre questões de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, no que couber, na forma do art. 30, I e II, da CF, conforme a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal.¹²

45. Assim, não pairam dúvidas sobre a possibilidade de os Estados legislar sobre matérias de defesa da saúde, de forma a complementar as normas gerais editadas pela União

¹² "VOTO: [...] Em outras palavras, a competência para legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde está prevista no inciso XII do art. 24 da Constituição Federal para a União, os Estados e o Distrito Federal. De maneira geral, cabe à União editar normas gerais, enquanto que os Estados e o Distrito Federal podem exercer, com relação a tais normas, competência suplementar, ou seja, suprir as eventuais lacunas existentes. Na falta completa de lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a existência do diploma federal. Por sua vez, aos Municípios é dado legislar para complementar a legislação estadual e federal, inclusive as enumeradas no art. 24 da Constituição Federal, desde que isso seja necessário ao interesse local." (STF, AgRg no RE nº 741.596/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgamento virtual de 16 a 22.03.2018)

Federal. Somente na hipótese de **inexistir lei federal**, é permitido aos Estados exercer competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades. Contudo, a superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário. Todas essas previsões estão dispostas nos §§ 1º a 4º do art. 24 da CF.

46. Em outras palavras, a competência legislativa dos Estados restringe-se ao que não foi legislado pela União Federal, de modo que lei estadual não pode dispor de forma distinta de lei federal sobre a matéria.

47. *Ad argumentandum*, ainda que o caso tratasse de competência concorrente, a existência de legislação federal sobre a matéria não admitiria no ordenamento jurídico normas estaduais em caráter contrário.

48. Primeiramente, a análise da legislação federal permite concluir que aos nutricionistas é permitida a solicitação de exames laboratoriais necessários ao acompanhamento dietoterápico (art. 4º, VIII, da Lei nº 8.234/1991), contudo, a cobertura de exames pelas seguradoras e operadoras de planos de saúde somente é obrigatória se prescritos por médicos ou odontólogos (arts. 12 da Lei nº 9.656/1998).

49. Assim, não se verifica qualquer espaço para atuação normativa sobre a matéria por parte do Estado do Rio Grande do Norte, haja vista que já há legislação federal dispondo sobre a matéria, conforme acima indicado.

50. Admitir que os vinte e seis Estados além do Distrito Federal possam editar leis com teor distinto das normas federais (e distintas entre si) – sob o pretexto de fazê-lo na defesa da saúde – significa dismantelar a uniformidade da regulação nacional do mercado de seguros/planos de saúde.

51. Essa postura põe em xeque, por consequência, os objetivos do Poder Constituinte Originário quando da atribuição de competência privativa para a União Federal legislar sobre a matéria e ocasiona efeitos no mercado impossíveis de serem previstos pelo legislador

estadual, dentre outros, o desbalanceamento do cálculo atuarial das seguradoras por região.

52. Por fim, é importante ressaltar que o vício de inconstitucionalidade abarca todos os dispositivos da Lei Estadual ora impugnada. Vejamos: enquanto o art. 1º estabelece a obrigação de as pessoas jurídicas que operam planos privados de assistência à saúde cobrirem os exames prescritos por nutricionistas, o art. 2º define o procedimento que deve ser adotado pelos nutricionistas para a solicitação dos exames para avaliação pelas seguradoras/operadoras. Isto é, ambos os dispositivos adentram em matéria de seguros e direito civil, o que está inserido na competência legislativa privativa da União Federal. O art. 3º, por sua vez, define que o profissional nutricionista deverá considerar as diretrizes da ANS com relação ao número de consultas estabelecidas pela cobertura obrigatória dos planos de saúde e as limitações referentes aos exames laboratoriais, disposição essa que também está eivada de vício de inconstitucionalidade, já que a matéria foi regulamentada pela União Federal, não cabendo qualquer suplementação pelos Estados.

53. Desse modo, por todos os ângulos que se analise a questão, a conclusão é a mesma: a norma estadual está maculada pelo vício de inconstitucionalidade formal, em razão da desobediência às regras constitucionalmente estabelecidas de repartição de competências legislativas entre os entes federados, sendo, portanto, mandatária a sua exclusão do ordenamento jurídico.

b. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

54. Como já explicitado, a Lei Estadual em questão tem como objeto primordial obrigar as operadoras de planos de saúde a cobrirem os exames laboratoriais necessários ao acompanhamento dietoterápico prescrito por nutricionistas e estabelecer o procedimento a ser adotado pelos nutricionistas para a solicitação dos exames para avaliação pelas seguradoras/operadoras.

55. Haja vista que esse não é o teor da legislação federal que rege a matéria, percebe-se que a norma estadual introduz no ordenamento jurídico uma disparidade nas obrigações das

operadoras de planos de saúde que atuam no território brasileiro, tendo como único critério para o discrímen o aspecto territorial.

56. Por essa razão, é manifesta a violação ao princípio da isonomia, estabelecido no art. 5º, *caput*, da CF, o que impacta não só as seguradoras e operadoras de planos de saúde, como os próprios beneficiários.

57. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que o princípio da isonomia deve ser considerado sob duas dimensões: na lei e perante a lei. A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador, que, no processo de formação do ato legislativo, nele não poderá incluir fatores de discriminação responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. Já a igualdade perante a lei, de outro lado, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador, em qualquer das dimensões referidas, imporá, ao ato estatal por ele elaborado e produzido, a eiva de inconstitucionalidade.¹³

58. Desse modo, esse princípio surge como um norte para limitar a atuação do legislador, do intérprete da norma jurídica e do particular. Especificamente quanto à figura do legislador, esse não pode criar normas veiculadoras de desequiparações abusivas, ilícitas, arbitrárias e contrárias à manifestação do constituinte de primeiro grau.¹⁴

59. Como já decidiu esse STF, "*para que se justifique a concessão de tratamento diferenciado a situações jurídicas idênticas, deve-se ter presente fator discriminador que – legitimamente – as diferencie e individualize*".¹⁵

60. No caso, não se mostra razoável que apenas no Estado do Rio Grande do Norte existam

¹³ STF, AgRg no Agln 360.461, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 06.12.2005.

¹⁴ BULOS, Uadi Lammego. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2002. pp. 77-78.

¹⁵ STF, RE nº 636.199, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 27.04.2017.

regras adicionais e distintas desse tipo, impondo uma série de obrigações sem previsão em norma federal, pois não há diferença entre a seguradora e o segurado que firmam contrato no Estado do Rio Grande do Norte e os que formalizam o ajuste em outro Estado para justificar a disparidade no tratamento.

61. Essa violação ao princípio da isonomia tem como consequência direta o risco à mutualidade do sistema, implicando na necessidade de distribuição dos ônus adicionais aos beneficiários, podendo, ainda assim, ocasionar o encerramento das atividades das diversas operadoras de planos de saúde.

62. Segundo Cesare Vivante, todos os contratos de seguro têm em comum a identidade íntima e essencial da empresa, capaz de cobrir com segurança os riscos alheios, mediante o recolhimento de contribuições dos segurados, que formam um fundo correspondente ao valor das somas que ela terá que pagar. O risco que a empresa assume só pode ser adequadamente diluído em uma grande massa de riscos homogêneos, em que a contribuição de todos garanta continuamente o equilíbrio entre sinistros e indenizações.¹⁶

63. A propósito, Silvio Rodrigues também explica:

“Aliás, no contrato de seguro encontram-se sempre dois elementos que explicam o seu mecanismo e demonstram o alto interesse social desse negócio. **Tais elementos são: a) a mutualidade dos segurados, e b) o cálculo das probabilidades.**

a) a mutualidade dos segurados. Imagine-se que uma centena de proprietários de imóveis se unisse para dividir, por todos, os prejuízos que cada qual experimentasse com o eventual incêndio de seu prédio. É improvável que todos os prédios se incendiassem, sendo possível que apenas um ou dois pegassem fogo. O prejuízo experimentado no sinistro seria dividido por todos, de modo que se atenuaria enormemente. O proprietário cujo prédio ficou ileso sofreria um desembolso por prejuízo que não afetou coisa sua e que, portanto, não teria de realizar se não se houvesse unido a seus companheiros. Entretanto, por meio desse negócio garantiu-se contra os riscos incidentes sobre o seu imóvel, pois, fosse ele a vítima do sinistro, em vez de seu prejuízo ser total, experimentaria apenas perda parcial.

Imagine-se, agora, que, em vez de serem cem as pessoas unidas por esse ajuste, sejam milhares e milhares os segurados. Estarão dividindo entre si os

¹⁶ PASQUALOTTO, Adalberto. Aspectos de defesa do consumidor no contrato de seguro: Contrato coercitivo e relação de consumo por conexão. Revista de Direito do Consumidor. Vol. 90/2013. p. 2.

prejuízos experimentados por qualquer deles. É assim que operam as sociedades de seguros mútuos, pois nelas os associados dividem entre si os prejuízos que a qualquer deles advenham dos riscos por todos enfrentados (CC de 1916, art. 1.466).

Mas é assim que funciona qualquer negócio de seguro, pois a empresa seguradora privada nada mais é que uma intermediária que, recolhendo os prêmios pagos pelos segurados, usa desses recursos, e só deles, para pagar as indenizações pelos sinistros ocorridos. De modo que são os próprios segurados que pagam as indenizações devidas”.¹⁷

64. Confirmando a mutualidade como característica essencial também nos planos privados de assistência à saúde – em razão de seu amplo grau de semelhança com a lógica atinente aos contratos de seguros –, Carolina Souza Cordeiro e Hector Valverde Santana atestam que:

“A operadora de plano de assistência à saúde faz papel de intermediária, além de realizar a gestão dos recursos, sendo responsável pela distribuição e utilização dos recursos do fundo, de modo a cobrir os gastos e adimplir com as obrigações, sem colocar em risco a mutualidade do sistema. **A solidariedade do grupo ou mutualidade viabiliza a manutenção do fundo e a cobertura de todos os gastos a preços mais acessíveis**”.¹⁸

65. A finalidade do plano de saúde é justamente pulverizar/fragmentar o risco, diluindo suas consequências econômicas no seio de um agrupamento (mutualidade), formado pelos titulares de interesses submetidos aos mesmos riscos. O risco não se transfere para a operadora (a operadora não assume o risco), já que isto daria lugar a um novo risco, a saber, o da insolvência da operadora de plano privado de assistência à saúde. Ela apenas garante que as consequências do eventual evento/sinistro (ocorrência do risco) que se quer evitar serão compensadas economicamente. A sua prestação é uma prestação de segurança, de garantia.¹⁹

66. Mas para que esse possa afastar o risco sem transferi-lo para a operadora, é necessário que se repartam as consequências econômicas do evento/sinistro (ocorrência do risco) por um grande número de pessoas submetidas aos mesmos riscos. E é justamente nessa

¹⁷ RODRIGUES, Silvio. Direito Civil, volume 3: dos contratos e das declarações unilaterais de vontade. 30ª ed. São Paulo: Saraiva. 2004. pp. 332-333.

¹⁸ CORDEIRO, Carolina Souza; SANTANA, Hector Valverde. Dano moral decorrente de inadimplemento contratual de plano privado de assistência à saúde. Revista de Direito do Consumidor. Vol. 80/2011. p. 5.

¹⁹ CARLINI, Angélica; FARIA, Maria da Glória. Direito dos seguros [livro eletrônico]: fundamentos de direito civil: direito empresarial e direito do consumidor / coordenação Bruno Miragem e Angélica Carlini. – 1. ed. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

pluralidade de pessoas, titulares de interesses submetidos aos mesmos riscos e que chamamos de mutualidade, que reside a base unitária da operação de planos de saúde.

67. Com efeito, esses contratos de planos de saúde são sustentados por três pilares, fundamentais para o equilíbrio atuarial e sustentabilidade do setor, vale dizer, **(i)** o pagamento de prestação pecuniária; **(ii)** o oferecimento, pelo contratado, de uma garantia na eventualidade de ocorrência de um evento coberto; e **(iii)** a existência de um risco estimado, precificado e transferido pelo contratante ao contratado.

68. Feita essa breve exposição a respeito de características inerentes aos seguros e planos de saúde, não pairam dúvidas no sentido de que a Lei Estadual nº 11.081/2022 gera externalidades negativas para o conjunto dos segurados/beneficiários, especificamente para aqueles do Estado do Rio Grande do Norte.

69. Em primeiro lugar, o aumento dos ônus financeiros impostos às operadoras de planos de saúde no Estado do Rio Grande do Norte não é arcado pelas próprias operadoras, uma vez que a mutualidade é inerente à sua atividade econômica e aos contratos que realizam a distribuição dos custos entre os beneficiários, de forma a não comprometerem a sua solvência e continuarem operando no mercado de forma saudável.

70. Tendo em vista a atuação em âmbito nacional de muitas operadoras de planos de saúde (especialmente as de grande porte), é consectário lógico imaginar que a imposição de obrigações para o atendimento de um grupo específico em determinada localidade acarretará o aumento das mensalidades dos planos de saúde, o que geraria um aumento no peso dessa despesa no orçamento familiar dos contratantes. Além disso, esse custo maior poderia ficar restrito aos beneficiários de planos de saúde do Estado do Rio Grande do Norte, de forma desproporcional ao que prevalece nos outros Estados da Federação, ou beneficiários de outros Estados arcariam com os custos de uma norma exclusiva para os contratantes no Estado do Rio Grande do Norte.

71. Por essa razão, é manifesta a violação ao princípio da isonomia, estabelecido no art.

5º, *caput*, da CF, o que impacta não só as operadoras de planos de saúde, como os próprios beneficiários.

72. Em síntese, simetria, igualdade e segurança jurídica justificam a uniformização das regras aplicáveis ao setor securitário, o que já foi feito de forma extensa e completa pelo ente federado que detém competência constitucional para tanto (a União).

73. Portanto, não deve o julgador permitir a perpetuação no ordenamento jurídico da norma impugnada, tendo em vista definir tratamento distinto apenas pelo critério territorial de atuação.

c. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA

74. A inconstitucionalidade material também se verifica na violação ao princípio da livre iniciativa, previsto nos arts. 1º, IV e 170, *caput*, da CF. Afinal, a intervenção estadual, com a Lei nº 11.081/2022, do Estado do Rio Grande do Norte, representa uma interferência indevida na dinâmica econômica da atividade empresarial.

75. A livre iniciativa exerce papel chave enquanto fundamento da República Federativa do Brasil e fundamento da ordem econômica, senão, veja-se a lição do Ministro Luís Roberto Barroso:

“O princípio da livre iniciativa, por sua vez, pode ser decomposto em alguns elementos que lhe dão conteúdo, todos eles desdobrados no texto constitucional. Pressupõe ele, em primeiro lugar, a existência de *propriedade privada*, isto é, de apropriação particular dos bens e dos meios de produção (CF, arts. 5º, XXII e 170, II. De parte disso, igualmente, o núcleo da ideia de livre iniciativa a *liberdade de empresa*, conceito materializado no parágrafo único do art. 170, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, salvo nos casos previstos em lei. Em terceiro lugar, situa-se a *livre concorrência*, lastro para a faculdade de o empreendedor estabelecer os seus preços, que não de ser determinados pelo mercado, em ambiente competitivo (CF, art. 170, IV). Por fim, é da essência do regime de livre iniciativa a *liberdade de contratar*, decorrência lógica do princípio da legalidade, fundamento das demais liberdades, pelo

qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CF, art. 5º, II)".²⁰

76. Importante salientar que, mesmo se tratando de um mercado regulado, como é mercado de seguros e planos de saúde, os pressupostos da livre iniciativa e da liberdade de contratar devem ser integralmente observados, sob pena de violação aos fundamentos da República e da ordem econômica.

77. Ao se analisar as disposições contidas na Lei Estadual nº 11.081/2022, é notória a ingerência estatal na esfera de liberdade de iniciativa, uma vez que tal norma interfere diretamente nas relações contratuais privadas de planos de saúde.

78. No caso, é importante relembrar a esse Supremo Tribunal Federal o entendimento consagrado recentemente no julgamento da ADI nº 6491/PB. A ADI foi proposta em face de Lei Estadual que vedou a interrupção dos contratos de plano de saúde em decorrência de inadimplência enquanto perdurasse a pandemia de Covid-19, bem como previu a possibilidade de pagamento *a posteriori* do débito, de forma parcelada e sem a cobrança de juros ou multa. Além da evidente inconstitucionalidade formal, o Plenário do STF também entendeu pela existência de vícios de inconstitucionalidade material, inclusive no que se refere à violação à liberdade de iniciativa. Vejamos:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo da medida cautelar. Conversão em julgamento definitivo de mérito. Lei nº 11.753, de 14 de julho de 2020, do Estado da Paraíba. Vedação à interrupção dos contratos de plano de saúde em decorrência de inadimplência enquanto perdurar a pandemia do novo coronavírus. Possibilidade de pagamento a posteriori do débito, de forma parcelada, vedada a cobrança de juros e multa. Inconstitucionalidade formal. Usurpação da competência da União para dispor sobre Direito Civil e seguros. Inconstitucionalidade material. Ofensa à livre iniciativa e ao ato jurídico perfeito. Procedência da ação.

[...]

3. O legislador paraibano invadiu indevidamente o espaço da liberdade de iniciativa, na medida em que impôs uma redução na receita das entidades prestadoras de serviços de planos de saúde, sem qualquer contrapartida e de forma anti-isonômica, já que atribuiu especificamente ao setor de saúde

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 226. 2001. p 189. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47240/44652>>. Acessado em: 2 jan. 2023.

suplementar o dever de compensar os prejuízos experimentados pelos particulares em razão da pandemia. A lei estadual também ofende a garantia constitucional do ato jurídico perfeito, na medida em que prevê a incidência de seus preceitos a contratos novos ou preexistentes, sem fazer qualquer distinção, alterando a forma de execução das obrigações contratadas.

4. Ação direta julgada procedente."

(STF, ADI nº 6491/PB, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 04.11.2021 – grifamos)

79. O Ministro Dias Toffoli, Relator da ADI supracitada, fez referência a uma importante lição do Professor e Ministro Luís Roberto Barroso (a seguir transcrita):

"O que o Estado não pode pretender, sob pena de subverter os papéis, que a empresa privada, em lugar de buscar o lucro, oriente sua atividade para a consecução dos princípios fins da ordem econômica como um todo, com sacrifício da livre iniciativa. Isto seria dirigismo, uma opção por um modelo historicamente superado. O Poder Público não pode supor, e.g., que uma empresa esteja obrigada a admitir um número x de empregados, independentemente de suas necessidades, apenas para promover o pleno emprego. Ou ainda que o setor privado deva compulsoriamente doar produtos para aqueles que não têm condições de adquiri-los, ou que se instalem fábricas obrigatoriamente em determinadas regiões do País, de modo a impulsionar seu desenvolvimento.

Ao Estado, e não à iniciativa privada, cabe desenvolver ou estimular práticas redistributivistas ou assistencialistas. É do Poder Público a responsabilidade primária. Poderá desincumbir-se dela por iniciativa própria ou estimulando comportamentos da iniciativa privada que conduzam a esses resultados, oferecendo vantagens fiscais, financiamentos, melhores condições de exercício de determinadas atividades, dentre outras formas de fomento".²¹

80. No caso, não sendo as seguradoras/operadoras de planos de saúde obrigadas pela legislação federal a cobrir os exames laboratoriais necessários ao acompanhamento dietoterápico prescritos por nutricionistas, essa cobertura fica sujeita à esfera de liberdade de iniciativa das pessoas jurídicas nas contratações com os usuários dos planos.

81. A norma estadual que impõe a referida obrigação, sob o pretexto de proteger os beneficiários dos planos de saúde, acaba interferindo na dinâmica econômica da atividade empresarial, violando o princípio da livre iniciativa.

82. A violação à livre iniciativa é constantemente coibida por esse Supremo Tribunal

²¹ BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista dos Tribunais, 2002, v. 795, p. 55-76.

Federal, como se extrai, por exemplo, das seguintes ementas de acórdão:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 5.853/2017 DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE CONFERIR ACRÉSCIMO DE 30 MINUTOS EM ESTACIONAMENTO, APÓS PAGAMENTO DA TARIFA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, RESSALVADO O ENTENDIMENTO DESTES RELATOR (CF, ART. 22, I). DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA (ART. 170, CAPUT, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. **A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e 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 5.853/2017 do Distrito Federal, ao assegurar acréscimo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa, ressalvado entendimento pessoal, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF). Precedentes.

4. Ademais, ao estipular o acréscimo em questão, **além de se mostrar desproporcional ao fim que se almeja, a lei em análise interfere na dinâmica econômica da atividade empresarial, violando o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, CF).**

5. Ação Direta conhecida e julgada procedente.

(STF, ADI 5792, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 11.10.2019 – grifamos)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - **A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170.** II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de

indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º. IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica. V. - RE conhecido e provido.”

(STF, RE nº 422.941/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, j. 06.12.2005 – grifamos)

83. Como se vê, a Lei Estadual nº 11.081/2022 provoca nitidamente um desrespeito ao princípio da livre iniciativa, o que não pode (nem deve) ser legitimado por essa Suprema Corte.

d. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E À SEGURANÇA JURÍDICA

84. Sabe-se que alterações normativas, sejam elas processuais ou materiais, devem resguardar as situações jurídicas já consolidadas no tempo, sob pena de ofensa ao postulado da segurança jurídica, o qual tem como corolários o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

85. Por força do disposto no art. 5º, XXXVI, da CF, *"a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada"*. Sendo assim, a lei nova tem efeito imediato e geral (art. 6º da Lei de LINDB),²² atingindo somente os fatos pendentes e os futuros que se realizarem já sob sua vigência, não abrangendo os fatos pretéritos, esses últimos protegidos pela cláusula constitucional.

86. Nessa seara, o ato jurídico perfeito foi definido pelo legislador como *"[...] o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou"*, nos termos do art. 6º, § 1º, da LINDB.

87. A análise das disposições contidas na Lei nº 11.081/2022 permite concluir que a referida norma possui o condão de afetar relações jurídicas já em vigor (contratualmente disciplinadas sob a égide da legislação federal vigente e, portanto, em conformidade com a Constituição Federal).

²² Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

88. Tais relações jurídicas configuram-se como atos jurídicos perfeitos, dos quais emanam direitos e obrigações às partes vinculadas de modo a resguardar a segurança jurídica. Veja-se o entendimento desse STF na ADI nº 493-0/DF sobre o tema:

"Ação direta de inconstitucionalidade.

- Se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa (retroatividade mínima) porque vai interferir na causa, que e um ato ou fato ocorrido no passado.

- O disposto no artigo 5, XXXVI, da Constituição Federal se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva. Precedente do S.T.F..

- Ocorrência, no caso, de violação de direito adquirido. A taxa referencial (TR) não é índice de correção monetária, pois, refletindo as variações do custo primário da captação dos depósitos a prazo fixo, não constitui índice que reflita a variação do poder aquisitivo da moeda. Por isso, não há necessidade de se examinar a questão de saber se as normas que alteram índice de correção monetária se aplicam imediatamente, alcançando, pois, as prestações futuras de contratos celebrados no passado, sem violarem o disposto no artigo 5, XXXVI, da Carta Magna. - Também ofendem o ato jurídico perfeito os dispositivos impugnados que alteram o critério de reajuste das prestações nos contratos já celebrados pelo sistema do Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP).

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 18, "caput" e parágrafos 1 e 4; 20; 21 e parágrafo único; 23 e parágrafos; e 24 e parágrafos, todos da Lei n. 8.177, de 1 de maio de 1991."

(STF, ADI nº 493-0/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, j. 25.06.1992)

89. Cita-se também importante trecho do voto do Ministro Maurício Corrêa, Relator da ADI nº 1.931-8/DF MC:

"[...]

55. Assim sendo, os contratos assinados com os consumidores antes da nova legislação não podem ser modificados pelas regras ora impostas, sob pena de violação ao princípio do direito adquirido e também ao ato jurídico perfeito – garantias protegidas pelo mandamento constitucional (CF, artigo 5º, inciso XXXVI).

56. Por isso, o § 2º do artigo 10 da Medida Provisória 1730/98, com as alterações introduzidas pela MP 1908-18/99, quando obriga os agentes da requerente, a partir de 3 de dezembro de 1999, a submeter aos atuais consumidores, subscritores de contratos antigos, ao chamado plano-referência, viola o inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal.

Essas empresas estão obrigadas a oferecer aos seus futuros clientes o novo sistema, contudo não aos atuais.

[...]

60. Nesse ponto, entendo patente e indébita a ingerência do Estado no pacto celebrado entre as partes. De fato, os dispositivos acima transcritos interferem na órbita do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, visto que criam regras completamente distintas daquelas que foram objeto de contratação.

61. A retroatividade determinadas por esses preceitos faz incidir regras da legislação nova sobre cláusulas contratuais preexistentes, firmadas sob a égide do regime local anterior, que, a meu ver, afrontam o direito consolidado das partes, de tal modo que violam o princípio consagrado no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal e põem-se em contraste com a jurisprudência desta Corte de que é exemplo o acórdão proferido na ADI 493-DF, Moreira Alves, publicado na RTJ 143/724.

[...]"

(STF, ADI nº 1.931-8/DF MC, Rel. Min. Maurício Côrrea, Plenário, j. 21.08.2003)

90. Considerando o exposto, as regras introduzidas pela Lei do Estado do Rio Grande do Norte ora impugnada infringem de forma manifesta o ato jurídico perfeito, consubstanciado nos contratos já firmados entre as seguradoras/operadoras de planos de saúde e os usuários, sob a égide da legislação federal aplicável e vigente quando da assinatura dos instrumentos contratuais, ocasionando insegurança jurídica às partes contratantes.

IV. NECESSÁRIA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

91. Os arts. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999 preveem a possibilidade de concessão de liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade para a proteção da ordem constitucional. Nos termos da jurisprudência desse STF,²³ os requisitos para a sua concessão são a verossimilhança do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo na demora para a obtenção de provimento judicial (*periculum in mora*), ambos presentes no caso em análise, conforme a seguir será evidenciado.

92. O ***fumus boni iuris*** resta comprovado ao longo de toda a exposição contida nessa peça processual, notadamente porque a Lei Estadual nº 11.081/2022 viola regras de distribuição de competências constitucionalmente estabelecidas ao impor obrigações às operadoras de planos de saúde.

93. Além da clara **inconstitucionalidade formal**, devido à competência da União para

²³ STF, ADI-MC 5640 MC/GO, Rel. Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. 02.02.2017.

legislar sobre matéria de contratos e seguros (art. 22, I e VII, da CF), a Lei Estadual, ora impugnada, contém evidentes **inconstitucionalidades materiais**, por violação ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF), ao princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV e 170, *caput*, da CF), bem como ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF).

94. Além disso, conforme amplamente discorrido, esse STF já enfrentou a inconstitucionalidade formal em situações semelhantes à da Lei Estadual em questão no julgamento de diversas ações diretas de inconstitucionalidade. Em tais julgamentos, sempre decidiu pela necessidade de expurgar do ordenamento jurídico brasileiro as normas estaduais em desconformidade com as regras de distribuição de competências sobre matérias de direito civil e seguros.

95. A título exemplificativo, tem-se os seguintes precedentes, aduzidos no corpo desta ação, todos sobre Leis Estaduais tratando de matérias de planos de saúde: **ADIs nºs 3.207/PE, 4.445/ES, 4.701/PE, 4.818/ES, 5.173/RJ, 5.984/PR e 6.491/PB**. Portanto, em vista da segurança jurídica e da coerência do exercício jurisdicional prestado por essa Corte, é irrefutável a verossimilhança do direito.

96. Quanto ao ***periculum in mora***, os aspectos a seguir mencionados são de importância ímpar e devem ser levados em consideração por esse Tribunal, pois comprovam a excepcional urgência da apreciação do caso e, conseqüentemente, a necessidade de deferimento liminar e imediato da medida cautelar, para manutenção a ordem jurídica em um momento de pandemia.

97. Primeiramente, ressalta-se que a Lei Estadual nº 11.081/2022 está em vigor desde 13.04.2022 (data da sua publicação), de modo que as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde já estão obrigadas a cobrir os exames laboratoriais necessários ao acompanhamento dietoterápico prescritos por nutricionistas, exigência essa manifestamente inconstitucional pelos fundamentos já expostos.

98. Os dispositivos dessa Lei Estadual instituem **obrigações além daquelas**

atuariamente suportáveis pelas operadoras de planos de saúde, culminando, conseqüentemente, na necessidade de revisão dos valores por elas cobrados para evitar o desequilíbrio do sistema, uma vez que a mutualidade é característica inerente do mercado de seguros e planos de saúde, conforme devidamente demonstrado no tópico anterior.

99. Na prática, a norma ora impugnada cria externalidades negativas que trazem um impacto sistêmico **(i)** aos próprios beneficiários pelo conseqüente repasse dos custos ao preço final do serviço, impedindo maior acesso da população – sobretudo os mais vulneráveis economicamente – ao sistema de saúde suplementar; **(ii)** às operadoras dos planos de assistência à saúde de menor porte em razão do desequilíbrio econômico-financeiro em seu desfavor; e **(iii)** ao próprio sistema de saúde pública, pois aqueles beneficiários que não conseguirem mais arcar com os planos de assistência à saúde terão que recorrer ao sistema público, sem qualquer repasse pelas operadoras de planos de saúde, o qual possui previsão no art. 32 da Lei nº 9.656/1998.²⁴

100. Destaca-se que a multiplicidade de leis sobre a matéria com estruturas regulamentares distintas cria, além da insegurança jurídica manifesta, desequilíbrio econômico-financeiro e atuarial na carteira dos planos de saúde.

101. Assim, a suspensão imediata dos efeitos da norma do Estado do Rio Grande do Norte ora impugnada também terá cunho educativo para evitar a proliferação de normas inconstitucionais, servindo para demonstrar aos Poderes Legislativos Estaduais que a aprovação de Projetos de Lei de teor semelhante ao da Lei Estadual em questão também terão a sua inconstitucionalidade declarada, com a sua retirada do ordenamento jurídico.

102. Por outro lado, a não apreciação da medida cautelar para suspensão imediata dos efeitos da norma do Estado do Rio Grande do Norte, ora impugnada, ou demora para o

²⁴ "Art. 32. Serão ressarcidos pelas operadoras dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1o do art. 1o desta Lei, de acordo com normas a serem definidas pela ANS, os serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos, prestados a seus consumidores e respectivos dependentes, em instituições públicas ou privadas, conveniadas ou contratadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS. [...]".

pronunciamento sobre o mérito da inconstitucionalidade possibilitará que projetos sejam aprovados e convertidos em lei inconstitucionais, bem como que outros projetos sobre a matéria sejam apresentados nos demais Estados, o que ensejará inúmeras demandas no Judiciário decorrentes dessas normas inconstitucionais.

103. Isso gerará um verdadeiro caos jurídico, em nítido desrespeito aos objetivos delineados pelo legislador constituinte, os quais merecem ser sempre resguardados por essa Corte Constitucional.

104. Dessa forma, o perigo na demora está associado aos efeitos nefastos ocasionados pela coexistência de conjuntos normativos distintos em matéria de planos de saúde, o que cria um ambiente de absoluta insegurança para os particulares quanto à lei a que se deve observância.

105. Com isso, a medida cautelar pleiteada visa resguardar a higidez das disposições constitucionais afetadas pela entrada em vigor da Lei Estadual nº 11.081/2022, o que se deve fazer com excepcional urgência.

106. Por essas razões, a Requerente pugna, com fundamento no art. 102, I, "p", da CF e arts. 10, § 3º, e 11 da Lei nº 9.868/1999, a concessão da medida cautelar pleiteada, ***inaudita altera parte e, se necessário, ad referendum do Plenário***, para a suspensão da eficácia da Lei Estadual nº 11.081/2022 até o julgamento definitivo desta ação, considerando a existência de diversos precedentes desse STF sobre o tema,²⁵ bem como a urgência excepcional que o

²⁵ "O pedido é juridicamente plausível, tendo em vista, principalmente, a alegada competência da União para legislar sobre direito civil e comercial. As empresas, objeto da lei, operam, através de contratos com pessoas físicas e jurídicas, no setor de saúde, pelos quais se obrigam a atendimento médico-hospitalar na forma de diversos planos pactuados. Concorre o perigo do dano da aplicação da lei, posto que cria obrigações além daquelas atuarialmente suportáveis pelos planos de saúde. (...) Concedo a liminar para suspender a eficácia dos atos normativos aqui impugnados até que o Tribunal decida o mérito". (STF, ADI nº 1.595-8/SP, Min. Rel. Nelson Jobim, Plenário, j. 30.04.1997).

"São efetivamente relevantes os fundamentos jurídicos da ação, notadamente no que concerne à incompetência do Estado-membro, diante das regras dos arts. 22, I e VII, e 192, II; dos arts. 170 e 5º, XXXVI, todos da Constituição Federal. O *periculum in mora* é, por igual, presente, na medida em que, entrando em vigor a Lei impugnada desde a publicação, a regra de seu art. 1º, bem como as sanções previstas em seus arts. 4º, parágrafo único, 5º e 7º, estão na iminência de aplicação às seguradoras, ora representadas pela autora. Do exposto, defiro a liminar e suspendo a vigência da Lei nº 11.446, de 10.07.1997, do Estado do Pernambuco, *ex nunc* e até o julgamento final da presente ação." (STF, ADI nº 1.646-6/PE, Min. Rel. Néri da Silva, Plenário, j. 07.08.1997).

assunto reclama.

V. CONCLUSÃO E PEDIDOS

107. Por todo o exposto, a CNSEG requer:

(i) o deferimento de medida cautelar, para suspender os efeitos de todos os dispositivos da Lei nº 11.081/2022 do Estado do Rio Grande do Norte, na forma do art. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, sendo que, **dada a excepcional urgência que o caso demanda, pugna pelo deferimento monocrático dessa medida cautelar, sem a oitiva prévia dos órgãos ou autoridades das quais emanou a lei impugnada, e se necessário, ad referendum do Plenário**, na forma do art. 10, § 3º, e 11 da Lei nº 9.868/1999;

(ii) na remota hipótese de não ser acolhido o pedido anterior, seja atribuído à presente ADI o rito sumário do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, em face da relevância da matéria e do seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica do país;

(iii) independentemente do rito adotado, sejam solicitadas informações ao Presidente da Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado do Rio Grande do Norte para prestarem informações, conforme o art. 6º da Lei nº 9.868/1999, e, em seguida, determinada a oitiva sucessiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República;

(iv) no mérito, seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*, para que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 11.081, de 12.04.2022, do Estado do Rio Grande do Norte, pelos fundamentos acima expostos.

108. Por fim, a Requerente requer que todas as publicações decorrentes deste processo sejam feitas, exclusivamente, em nome dos advogados **Luis Inácio Lucena Adams**, inscrito na

TAUIL | CHEQUER

OAB/DF nº 29.512, e **Mauro Pedroso Gonçalves**, inscrito na OAB/DF sob o nº 21.278, sob pena de nulidade.

109. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Brasília, 11 de abril de 2023.

Luis Inácio Lucena Adams
OAB/DF nº 29.512

Mauro Pedroso Gonçalves
OAB/DF nº 21.278

Louise Dias Portes
OAB/RJ nº 203.612

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANEXOS

- Doc. 1** Estatuto Social e Ata de Eleição da Diretoria;
- Doc. 2** Procuração;
- Doc. 3** Publicação da Lei nº 11.081/2022, do Estado do Rio Grande do Norte, no Diário Oficial do Estado; e
- Doc. 4** Comprovante do caráter nacional da CNSEG.