

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Consoante ressaltado no relatório, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG), tendo por objeto a Lei 8.880/2023, do Estado de Alagoas, que dispõe sobre a solicitação de exames laboratoriais para acompanhamento dietoterápico por nutricionista naquela unidade federativa, atribuindo-lhes cobertura obrigatória pelos planos de saúde.

I. ADMISSIBILIDADE

Ab initio, reconheço estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade da presente ação direta.

Deveras, em primeiro lugar, revela-se cabível a ação, por versar sobre a compatibilidade de lei estadual com a Constituição Federal, conforme expressamente admitido pelo artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição da República.

De outra parte, do ponto de vista subjetivo (artigo 103, inciso IX, CRFB), a requerente dispõe de legitimidade ativa, enquanto entidade sindical de grau máximo representativa da categoria securitária, e os seus objetivos institucionais de defesa dos interesses de referido segmento encontram pertinência temática com a norma impugnada. Destaco que igual conclusão foi alcançada pelo Plenário, entre outras ocasiões, ao examinar a constitucionalidade de lei de teor semelhante (ADI 7.376, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 2/10/2023).

Destarte, passo a apreciar o mérito da controvérsia constitucional.

II. MÉRITO

No mérito, observo a existência de precedente específico do Plenário, em que definida interpretação jurídica no sentido da inconstitucionalidade de lei estadual que impõe, às operadores de plano de saúde, a cobertura de exames solicitados por nutricionista.

Com efeito, no julgamento da ADI 7.376, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (DJe de 2/10/2023), pronunciando-se precisamente sobre a *vexata quaestio*, esta Suprema Corte assentou a inconstitucionalidade formal de norma da espécie, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (artigo 22, incisos I e VII, CRFB).

Reproduzo a ementa do julgado, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.081, DE 12.4.2022, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL: COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. VIOLAÇÃO À ISONOMIA E À LIVRE-INICIATIVA. 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 maior descentralização nos Estados-membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. É formalmente inconstitucional a Lei 11.081, de 12.4.2022, do Estado do Rio Grande do Norte, pela qual se estabelecem obrigações referentes a cobertura de exames laboratoriais prescritos por

nutricionistas: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incisos I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes. 4. Operadoras de saúde sujeitas à Lei Federal 9.656/1998, que dispõe sobre a cobertura e estabelece exigências mínimas para a oferta de planos privados de assistência à saúde. 5. Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.081/RN.” (ADI 7.376, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 2/10/2023, destaquei)

Cito, outrossim, o seguinte trecho da justificativa de voto do Ministro Relator, *litteris*:

“É pacífico o entendimento desta Corte que a regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde inserem-se na competência legislativa privativa da União no que concerne ao direito civil e contratos de seguro, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição.

Nesse sentido, cito precedentes (ADI 7.208/MT, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27.3.2023, DJe 20.4.2023; ADI 7.023/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22.2.2023, DJe 2.3.2023; ADI 6.153/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 8.2.2022, DJe 15.2.2023; ADI 6.486/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 11.11.2021, DJe 26.11.2021; ADI 6.123/PE, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 8.4.2021, DJe 16.4.2021, v.g.).

A cobertura dos exames laboratoriais prescritos por nutricionistas pelas operadoras de planos de saúde constitui elemento integrante da relação contratual estabelecida pelas partes, o que reflete consequentemente nos termos do instrumento pactuado bem como no valor cobrado dos segurados.

(...)

Cumpre ressaltar, ademais, que tais operadoras estão sujeitas ao regramento estabelecido pela Lei federal 9.656/1998, que dispõe sobre

a cobertura e estabelece exigências mínimas para a oferta de planos privados de assistência à saúde. Tal circunstância demonstra que a União, com fundamento na competência prevista no artigo 22, incisos I e VII, da Constituição, já disciplinou suficientemente a matéria.

Na esfera federal, embora a Lei 8.234/1991, que regulamenta a profissão de nutricionista, autorize, em seu art. 4º, VIII, a solicitação de exames laboratoriais necessários ao acompanhamento dietoterápico, a Lei 9.656/1998, ao dispor sobre planos e seguros privados de assistência à saúde, restringiu a cobertura obrigatória apenas às requisições de exames formulados por médicos e odontólogos, nos termos do art. 12, I, “b”, e IV, “a”, desse diploma.

Os dispositivos impugnados não instituem somente obrigações em vista à melhoria das relações de consumo, em reforço aos objetivos prestigiados no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica, endossado explicitamente pelo art. 170, V, da CF, mas criam obrigações que demandam revisões dos valores contratuais estabelecidos anteriormente a fim de que se evite um desequilíbrio atuarial às operadoras de saúde, em prejuízo à mutualidade do sistema.”

Em reforço, a título ilustrativo, colaciono a ementa de outros julgados em que esta Casa reconheceu a invalidade de normas estaduais que tratam indevidamente de obrigações dos planos de saúde, matéria reservada à disciplina uniforme editada pelo ente central, *in verbis*:

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

(...)

3. É formalmente inconstitucional a Lei n. 9.438, de

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

4. *Conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro.” (ADI 7.172, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 27/10/2022, destaquei)*

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 8.811/2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DISCIPLINA SOBRE PROIBIÇÃO DE SUSPENSÃO OU CANCELAMENTO DE PLANOS DE SAÚDE POR FALTA DE PAGAMENTO DURANTE A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 6.441, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 6/7/2021, destaquei)

“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. Conseqüentemente, 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 de 25/4/2018, destaquei)*

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

1. *Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência*

suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação.

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

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

4. *Procedência do pedido.*" (ADI 4.701, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014, destaquei)

In casu, cuidando-se de diploma semelhante àquele já declarado inconstitucional pelo Plenário, cabe a estrita aplicação do precedente específico mencionado, mercê da imperiosa observância dos princípios da segurança jurídica, da igualdade e da eficiência na administração da justiça.

A necessidade de harmonização decisória acentua-se, ainda mais, na seara da jurisdição constitucional, porquanto o julgamento em sede de controle abstrato de constitucionalidade serve justamente ao propósito de *"estabelecer uma decisão e segurança jurídica geral, e não apenas em relação às partes, quanto à constitucionalidade ou não da norma questionada."*¹

¹ FUX, Luiz; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; FUX, Rodrigo. Sistema Brasileiro de Precedentes: Principais Características e Desafios. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, ano 16, vol. 23, n. 3, set./dez. 2022, p. 225.

Deveras, ao prezar pela uniformização, estabilidade, integridade e coerência das decisões judiciais (artigo 926 do Código de Processo Civil), contribuem os tribunais para infirmar a ideia de jurisprudência lotérica, atribuindo maior confiabilidade ao sistema de justiça e propiciando, em última análise, segurança jurídica. Concretiza-se, assim, o ideal da igualdade de todos perante a lei.

Ademais, autores como Richard Posner e William Landes, grandes expoentes da Análise Econômica do Direito, entendem que a jurisprudência pode ser considerada um *estoque de capital*, o qual pode elevar a eficiência do sistema de justiça.² Isso significa, como anotei em sede doutrinária, que:

"É papel dos juízes impedir que esse capital se deteriore, adaptando-o às evoluções sociais ao longo do tempo, mas também formulando precedentes bem fundamentados e os respeitando em julgamentos subsequentes. O magistrado que decide em desacordo com precedentes, sem observância das regras próprias do overruling, para satisfazer preferências pessoais, agendas políticas ou até mesmo para que suas habilidades argumentativas ganhem destaque, ameaça diretamente o capital consubstanciado no arcabouço jurisprudencial.

Quando bem administrado, esse estoque de capital tende a resultar em maior eficiência para o sistema processual como um todo. Primeiro, porque minimiza o tempo gasto pelos demais magistrados na resolução dos casos, uma vez vinculados a entendimento já sedimentado, a exemplo de técnicas adotadas no nosso ordenamento (julgamento liminar de improcedência, afastamento da remessa necessária, julgamentos monocráticos e da tutela de evidência). Segundo, porque tende a resultar na proposição de menos demandas judiciais. Em sendo possível que as partes realizem prognósticos prévios sobre suas chances em juízo, a demanda judicial somente será proposta caso a pretensão esteja em consonância com o entendimento

² LANDES, William M.; POSNER, Richard A. Legal Precedent: A Theoretical and Empirical Analysis. *The Journal of Law & Economics*, vol. 19, n. 3, 1976.

*sedimentado pelo Tribunal. Caso contrário, racionalmente, tratar-se-á de perda de tempo e de recursos financeiros."*³

Repiso que a lei *sub examine* é essencialmente idêntica àquela apreciada na citada ADI 7.376, existindo tão somente inversão de ordem dos dispositivos, o que em nada interfere na aplicabilidade da interpretação estabelecida pelo Plenário.

O juízo, portanto, é de procedência.

III. DISPOSITIVO

Ex positis, **CONHEÇO** da ação direta e julgo **PROCEDENTE** o pedido nela formulado, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.880/2023, do Estado de Alagoas.

É como voto.

³ FUX, Luiz. *Curso de Direito Processual Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 953.