

PARECER PRÉVIO

PROC. nº 4476/07

PLL nº 140/07

Proíbe, no Município de Porto Alegre, a exigência de cheque-caução, depósito em dinheiro ou qualquer outro tipo de garantia para possibilitar a internação, nos hospitais da rede privada, de pacientes em situação de urgência e emergência que possuam Plano de Saúde e dá outras providências.

Vem a esta Procuradoria, para Parecer Prévio, Projeto de Lei do Legislativo nº 140/07, que proíbe, no Município de Porto Alegre, a exigência de cheque-caução, depósito em dinheiro ou qualquer outro tipo de garantia para possibilitar a internação, nos hospitais da rede privada, de pacientes em situação de urgência e emergência que possuam Plano de Saúde e dá outras providências.

Inicialmente, cabe dizer que a participação da iniciativa privada no sistema de saúde brasileiro envolveu anos de negociações no Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, até ser editada a Lei Federal nº 9.656, de 03 de junho de 1998, que dispõe sobre os serviços privados de assistência à saúde. Nessa lei estão definidas as regras que orientam o funcionamento do setor. Em 28 de janeiro de 2000, é editada a Lei Federal nº 9.961, que cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. A competência e finalidade da ANS estão nos arts. 3º e 4º da última lei citada:

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*“Art. 3º A ANS terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País.*

*Art. 4º Compete à ANS:*

*I - propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar - Consu para a regulação do setor de saúde suplementar;*

*II - estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras;*

*III - elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão referência básica para os fins do disposto na Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades;*

*IV - fixar critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço às operadoras;*

*V - estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e de cobertura em assistência à saúde para os serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras;*

*VI - estabelecer normas para ressarcimento ao Sistema Único de Saúde - SUS;*

*VII - estabelecer normas relativas à adoção e utilização, pelas operadoras de planos de assistência à saúde, de mecanismos de regulação do uso dos serviços de saúde;*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*VIII - deliberar sobre a criação de câmaras técnicas, de caráter consultivo, de forma a subsidiar suas decisões;*

*IX - normatizar os conceitos de doença e lesão preexistentes;*

*X - definir, para fins de aplicação da Lei nº 9.656, de 1998, a segmentação das operadoras e administradoras de planos privados de assistência à saúde, observando as suas peculiaridades;*

*XI - estabelecer critérios, responsabilidades, obrigações e normas de procedimento para garantia dos direitos assegurados nos arts. 30 e 31 da Lei nº 9.656, de 1998;*

*XII - estabelecer normas para registro dos produtos definidos no inciso I e no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.656, de 1998;*

*XIII - decidir sobre o estabelecimento de sub-segmentações aos tipos de planos definidos nos incisos I a IV do art. 12 da Lei nº 9.656, de 1998;*

*XIV - estabelecer critérios gerais para o exercício de cargos diretivos das operadoras de planos privados de assistência à saúde;*

*XV - estabelecer critérios de aferição e controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sejam eles próprios, referenciados, contratados ou conveniados;*

*XVI - estabelecer normas, rotinas e procedimentos para concessão, manutenção e cancelamento de registro dos produtos das operadoras de planos privados de assistência à saúde;*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

XVII - autorizar reajustes e revisões das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde, ouvido o Ministério da Fazenda; *(Redação dada pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).*

XVIII - expedir normas e padrões para o envio de informações de natureza econômico-financeira pelas operadoras, com vistas à homologação de reajustes e revisões;

XIX - proceder à integração de informações com os bancos de dados do Sistema Único de Saúde;

XX - autorizar o registro dos planos privados de assistência à saúde;

XXI - monitorar a evolução dos preços de planos de assistência à saúde, seus prestadores de serviços, e respectivos componentes e insumos;

XXII - autorizar o registro e o funcionamento das operadoras de planos privados de assistência à saúde, bem assim sua cisão, fusão, incorporação, alteração ou transferência do controle societário, sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994; *(Redação dada pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).*

XXIII - fiscalizar as atividades das operadoras de planos privados de assistência à saúde e zelar pelo cumprimento das normas atinentes ao seu funcionamento;

XXIV - exercer o controle e a avaliação dos aspectos concernentes à garantia de acesso, manutenção e qualidade dos serviços prestados, direta ou indiretamente, pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde;

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*XXV - avaliar a capacidade técnico-operacional das operadoras de planos privados de assistência à saúde para garantir a compatibilidade da cobertura oferecida com os recursos disponíveis na área geográfica de abrangência;*

*XXVI - fiscalizar a atuação das operadoras e prestadores de serviços de saúde com relação à abrangência das coberturas de patologias e procedimentos;*

*XXVII - fiscalizar aspectos concernentes às coberturas e o cumprimento da legislação referente aos aspectos sanitários e epidemiológicos, relativos à prestação de serviços médicos e hospitalares no âmbito da saúde suplementar;*

*XXVIII - avaliar os mecanismos de regulação utilizados pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde;*

*XXIX - fiscalizar o cumprimento das disposições da Lei nº 9.656, de 1998, e de sua regulamentação;*

*XXX - aplicar as penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.656, de 1998, e de sua regulamentação;*

*XXXI - requisitar o fornecimento de informações às operadoras de planos privados de assistência à saúde, bem como da rede prestadora de serviços a elas credenciadas;*

*XXXII - adotar as medidas necessárias para estimular a competição no setor de planos privados de assistência à saúde;*

*XXXIII - instituir o regime de direção fiscal ou técnica nas operadoras;*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*XXXIV - proceder à liquidação extrajudicial e autorizar o liquidante a requerer a falência ou insolvência civil das operadoras de planos privados de assistência à saúde; (Redação dada pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).*

*XXXV – determinar ou promover a alienação da carteira de planos privados de assistência à saúde das operadoras; (Redação dada pela MP nº 2.097-36, de 26 de janeiro de 2001).*

*XXXVI - articular-se com os órgãos de defesa do consumidor visando a eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde, observado o disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;*

*XXXVII - zelar pela qualidade dos serviços de assistência à saúde no âmbito da assistência à saúde suplementar;*

*XXXVIII - administrar e arrecadar as taxas instituídas por esta Lei.*

*XXXIX – celebrar, nas condições que estabelecer, termo de compromisso de ajuste de conduta e termo de compromisso e fiscalizar os seus cumprimentos. (Redação dada pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001). “*

*XL – definir as atribuições e competências do diretor técnico, diretor fiscal, do liquidante e do responsável pela alienação de carteira. (Inciso incluído pela MP nº 2.097-36, de 26 de janeiro de 2001).*

*XLI – fixar as normas para constituição, organização, funcionamento e fiscalização das operadoras de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*do art. 1º da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, incluindo: (Artigo e alíneas incluídas pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).*

- a) conteúdos e modelos assistenciais;*
- b) adequação e utilização de tecnologias em saúde;*
- c) direção fiscal ou técnica;*
- d) liquidação extrajudicial;*
- e) procedimentos de recuperação financeira das operadoras;*
- f) normas de aplicação de penalidades;*
- g) garantias assistenciais, para cobertura dos planos ou produtos comercializados ou disponibilizados;*

*XLII – estipular índices e demais condições técnicas sobre investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas operadoras de planos de assistência à saúde. (Inciso incluído pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).*

*§ 1º A recusa, a omissão, a falsidade ou o retardamento injustificado de informações ou documentos solicitados pela ANS constitui infração punível com multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), podendo ser aumentada em até vinte vezes, se necessário, para garantir a sua eficácia em razão da situação econômica da operadora ou prestadora de serviços. (Redação dada pela MP nº 1.976-33, de 23 de novembro de 2000).*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*§ 2º As normas previstas neste artigo obedecerão às características específicas da operadora, especialmente no que concerne à natureza jurídica de seus atos constitutivos.*

*§ 3º Revogado. (MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).*

A responsabilidade pela regulação da atividade econômica das operadoras e da assistência à saúde por elas prestada e o dever de fiscalização do cumprimento das normas vigentes é do Poder Executivo Federal, com base nos arts. 22, inciso I, 24, inciso V, 197 e 199 da Constituição Federal.

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

...

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

...

*V - produção e consumo;*

...

*Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.*

*§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.*

*§ 2º - É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.*

*§ 3º - É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.*

*§ 4º - A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.*

Dispõe o inciso VI do art. 12 da Lei Federal nº 9.656/1998:

*Art. 12. São facultadas a oferta, a contratação e a vigência dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, nas segmentações previstas nos incisos I a IV deste artigo, respeitadas as respectivas amplitudes de cobertura definidas no plano-referência de que trata o art. 10, segundo as seguintes exigências mínimas:*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*VI - reembolso, em todos os tipos de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, nos limites das obrigações contratuais, das despesas efetuadas pelo beneficiário com assistência à saúde, em casos de urgência ou emergência, quando não for possível a utilização dos serviços próprios, contratados, credenciados ou referenciados pelas operadoras, de acordo com a relação de preços de serviços médicos e hospitalares praticados pelo respectivo produto, pagáveis no prazo máximo de trinta dias após a entrega da documentação adequada; (grifo nosso)*

...

**E os artigos 35-A e 35-B:**

*Art. 35-A. Fica criado o Conselho de Saúde Suplementar - CONSU, órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, com competência para:*

*I - estabelecer e supervisionar a execução de políticas e diretrizes gerais do setor de saúde suplementar;*

*II - aprovar o contrato de gestão da ANS;*

*III - supervisionar e acompanhar as ações e o funcionamento da ANS;*

*IV - fixar diretrizes gerais para implementação no setor de saúde suplementar sobre:*

*a) aspectos econômico-financeiros;*

*b) normas de contabilidade, atuariais e estatísticas;*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

*c) parâmetros quanto ao capital e ao patrimônio líquido mínimos, bem assim quanto às formas de sua subscrição e realização quando se tratar de sociedade anônima;*

*d) critérios de constituição de garantias de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, consistentes em bens, móveis ou imóveis, ou fundos especiais ou seguros garantidores;*

*e) criação de fundo, contratação de seguro garantidor ou outros instrumentos que julgar adequados, com o objetivo de proteger o consumidor de planos privados de assistência à saúde em caso de insolvência de empresas operadoras;*

*V - deliberar sobre a criação de câmaras técnicas, de caráter consultivo, de forma a subsidiar suas decisões.*

*Parágrafo único. A ANS fixará as normas sobre as matérias previstas no inciso IV deste artigo, devendo adequá-las, se necessário, quando houver diretrizes gerais estabelecidas pelo CONSU.*

*Art. 35-B. O CONSU será integrado pelos seguintes Ministros de Estado: (Redação dada pelo Decreto nº 4.044, de 6.12.2001)*

*I - da Justiça, que o presidirá;*

*II - da Saúde;*

*III - da Fazenda; e*

*IV - do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

*...*

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

Ainda, sobre a matéria do projeto, encontramos a Resolução Normativa – RN N° 44, de 24 de julho de 2003, em anexo, que dispõe sobre a proibição de exigência de caução por parte dos prestadores de serviços contratados, credenciados, cooperados ou referenciados das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde.

Pelo exposto, entendo que a competência para regulamentação da atividade econômica das operadoras e da assistência à saúde por elas prestada e o dever de fiscalização do cumprimento das normas vigentes é da União, nos termos dos arts. 22, inciso I, 24, inciso V, 197 e 199 da Constituição da República.

É o Parecer, s.m.j.

Em 15 de agosto de 2007.

Marion Huf Marrone Alimena,  
Procuradora-Geral.