

## INVESTIGAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

**TEMA:** Melhoria do Relacionamento entre Operadoras e Beneficiários, estimulando os entes regulados a melhor desempenhar suas funções no relacionamento com o usuário.

### INTRODUÇÃO

1. Em caráter preliminar, é conveniente situar que na **Agenda Regulatória de 2023/2025** restou indicado pela Diretoria de Fiscalização o tema regulatório de melhoria do relacionamento entre operadoras e beneficiários, estimulando os entes regulados a melhor desempenhar suas funções no relacionamento com o usuário (<https://www.gov.br/ans/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-da-sociedade/agenda-regulatoria>).

2. A ANS firmou um compromisso social de avaliar incentivos às operadoras e administradoras de benefícios a resolver demandas de beneficiários em fase prévia à intervenção do órgão regulador, por meio da Notificação de Intermediação Preliminar – NIP, prevenindo o registro de reclamações, que, em tese, poderiam ser evitadas. A alta taxa de resolutividade de demandas NIP é positiva, sem dúvidas, mas cabem considerações sobre aspectos que antecedem o rito. A escolha deste tema foi previamente submetida à processo de tomada de subsídios, conforme <https://www.gov.br/ans/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-da-sociedade/tomada-publica-de-subsidios-tps/tps-no-01>

3. O contexto desse tema regulatório foi melhor explorado na Nota Técnica nº 4/2023/DIRAD-DIFIS/DIFIS(26624072), na qual promoveu-se o levantamento de informações, em um processo sistemático de análise baseado em evidências, e que agora poderá conduzir de forma encadeada a uma definição do problema regulatório e ensaiar os possíveis impactos das ações para o alcance dos objetivos pretendidos.

### DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

4. Nesse tópico é importante descrever a situação/contexto que ganhou relevo suficiente a justificar uma possível intervenção regulatória<sup>[1]</sup>. Como conceituado pelo Guia Orientativo para Elaboração de AIR<sup>[2]</sup>, "um problema regulatório pode envolver diferentes fatores como preço, entrada de mercado, informação, qualidade, quantidade, etc. e pode ter diversas naturezas como, por exemplo, falhas de mercado, falhas regulatórias, falhas institucionais, necessidade de garantir condições ou direitos fundamentais a cidadãos ou promover objetivos de políticas públicas."

5. O Guia oferece uma trilha de perguntas para conduzir a uma maior precisão do problema regulatório:

- "Uma boa definição de problema deve responder, de forma clara e objetiva, às seguintes questões:
- Qual o contexto no qual o problema se insere? Isto é, quais as circunstâncias a partir das quais se considera o problema? Qual o ambiente no qual ele está inserido?
  - Qual a natureza do problema e suas consequências?
  - Quais são as causas ou indutores do problema?
  - Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
  - Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?"

6. Trabalhando em cima das indagações, é importante retomar a parte da Nota Técnica nº 4/2023/DIRAD-DIFIS/DIFIS (26624072), na qual se verificam algumas evidências importantes:

- **crescimento no número de reclamações e a estabilidade da Taxa de Resolutividade NIP;**
- **crescimento no número de reclamações e estabilidade das demandas de informações;**
- **performance distintas de operadoras semelhantes no IGR;**
- **identificações de falhas nos fluxos dos processos da operadoras (insumos extraídos do Sistema Integrado de Fiscalização e dos trabalhos do programa de Intervenção Fiscalizatória);**
- **outras evidências como percentual de conversão de requerimentos de reanálise assistencial e;**
- **taxa de resolutividade no âmbito dos SACs/Centrais de Atendimento distinta da que ocorre no âmbito da NIP;**

7. Partindo-se das evidências anteriores e da premissa ainda de que há uma tendência de aumento da chegada de reclamações de beneficiários na ANS, **o problema regulatório centra-se na**

conduta das operadoras de não entregar voluntariamente aos seus clientes a totalidade dos procedimentos/serviços solicitados e realmente devidos, voluntariedade aqui compreendida como aquela anterior a uma notificação NIP. Assim, verifica-se um problema de natureza de falha regulatória, posto que os instrumentos fiscalizatórios estão em um processo gradativo de obsolescência, sem capacidade de promover uma correção de curso do mercado.

8. Esse problema regulatório foi satisfatoriamente evidenciado a partir das informações extraídas dos bancos de dados e fontes referenciados na Nota Técnica nº 4/2023/DIRAD-DIFIS/DIFIS (26624072), não se verificando no atual momento necessidade de ser promovida eventual tomada de subsídios facultada na forma do art. 9º, § 1º da Resolução Normativa - RN nº 548/22<sup>[3]</sup>.

## CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

9. Cuidando ainda da trilha de perguntas definidoras dos problema regulatório, chega-se a oportunidade de expor as suas causas e consequências.

10. Além do mencionado Guia de Elaboração de AIR, a agência ANTT<sup>[4]</sup> também se esforçou num trabalho de detalhamento didático das etapas de formulação dessa fase do processo de tomada de decisões, sendo importante citar os possíveis e mais conhecidos métodos de identificação das causas do problema: o método dos 5 Porquês, a Árvore de Problemas e o Diagrama de Ishikawa (também conhecido como Espinha de Peixe). Considerando a complexidade da definição, opta-se pelo emprego da Árvore de Problemas.

11. Assim, na ilustração abaixo, enumeram-se ao lado das folhas da árvore as consequências vislumbradas, e nas raízes as causas, sendo a principal o problema regulatório e as laterais as causas secundárias.



## IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES AFETADOS

12. O agente mais afetado é o beneficiário, sem descuido de se observar que as suas famílias também se envolvem nesse processo de resistência indevida das operadoras contratadas.

13. Considerando que a realização de um procedimento perpassa por uma cadeia produtiva, os prestadores de serviço que dependem das autorizações para deflagrarem suas atividades são impactados e, por vezes, acompanham esses desfechos inclusive em juntas médicas ou odontológicas.

14. Por fim, as próprias operadoras são afetadas, uma vez que essas demandas negadas indevidamente, ou mal comunicadas com seus clientes, acabam desgastando essa relação e gerando custos adicionais com processos de trabalho evitáveis.

15. Em relação ao porte e classificação das operadoras, parâmetros exemplificativos descritos no § 2º do art.9º da RN<sup>[5]</sup> para identificação dos entes regulados, verifica-se que pelos levantamentos de evidências, na Nota Técnica nº 4/2023/DIRAD-DIFIS/DIFIS (26624072), não há uma especificidade que diferencie o problema. Especialmente quanto à figura 7 da referida Nota Técnica, o problema regulatório se mantém mesmo com as variações de porte e modalidade das operadoras. Outros estudos a respeito do alcance do dispositivo supracitado podem ser elaborados em fases vindouras do processo regulatório.

## IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

16. Como se pode denotar a partir da análise da Nota Técnica nº 4/2023/DIRAD-DIFIS/DIFIS (SEI 26624072), a ANS possui um espaço de competência normativa para regular esse atendimento do beneficiário pela sua operadora o que conferiu legitimidade à RN nº 395/16. O preâmbulo da referida norma referencia os incisos XXIV, XXVIII, XXXVII e XLI do art. 4º c/c o art.10, inciso II, todos da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000,<sup>[6]</sup> como fundamentação legal para a ANS tratar do assunto, os quais podem ser mantidos para fins do presente estudo a mesma base citada, sem prejuízo do acréscimo do inciso XXIX também do art.4º.

17. Ademais, esse amparo legal também deriva direta ou indiretamente do Decreto nº 11.034/22, que regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, para estabelecer diretrizes e normas sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor.

18. Essas balizas legais serão certamente homologadas pela Procuradoria Federal junto à ANS que é quem fará o controle de legalidade em momento oportuno de entrega no âmbito desse processo regulatório.

## QUAIS SÃO OS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR?

19. Nessa etapa é importante trazer as importantes recomendações do Guia de AIR:

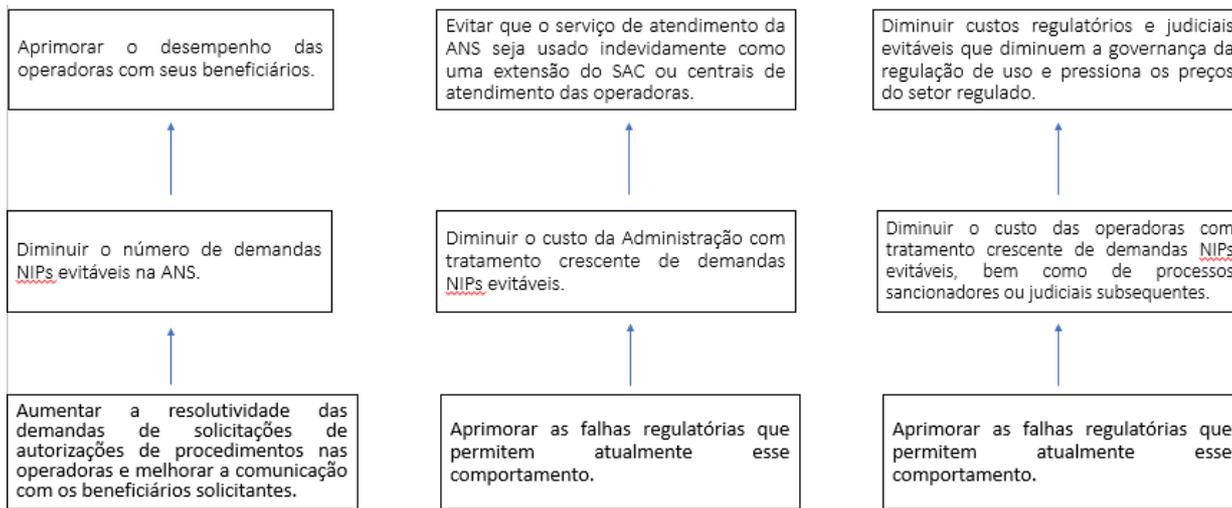
"Nesta etapa devem ser definidos claramente os objetivos que a agência, órgão ou entidade pretende alcançar em relação ao problema regulatório identificado.

Os objetivos devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e ao planejamento estratégico da agência, órgão ou entidade.

Os objetivos devem estar diretamente relacionados e ser proporcionais ao problema regulatório e suas causas.

Os objetivos definidos orientarão a análise e a comparação das alternativas de ação mapeadas e servirão de parâmetro para as estratégias de implementação, monitoramento e avaliação da alternativa de ação escolhida."

20. Assim, tomando-se por premissa conceitual que os fins que se pretende alcançar compõem os objetivos fundamentais e os meios de alcançá-los os objetivos-meio, a seguir representam-se na linha superior os objetivos fundamentais e nas linhas abaixo os objetivos-meio. Ainda para melhor elucidação da completude do quadro, foram sintetizados aspectos gerais, aspectos relacionados à Administração e ao próprio setor regulado.



## CONCLUSÃO

21. Tendo em vista o exposto acima, cumpre-se a etapa de o atendimento à formalização sobre a identificação do problema regulatório, conforme conceito do art.6º, III do Decreto nº 10.411/2020.

22. Encaminha-se os estudos para a próxima etapa prevista no cronograma da matéria, qual seja, a modelagem de opções regulatórias com a descrição das possíveis alternativas de ação.

23. À consideração superior.

Pedro da Silveira Villela  
Assessoria Normativa

Diretoria de Fiscalização

Gustavo Junqueira Campos  
Assessor Normativo  
Diretoria de Fiscalização

24. De acordo. Encaminha-se à Diretora de Fiscalização para aprovação.

Marcus Teixeira Braz  
Diretor Adjunto de Fiscalização

25. Aprovo a presente Nota Técnica. À ASSNT para prosseguimento das etapas previstas no cronograma da Agenda Regulatória 2023/2025.

Eliane Aparecida de Castro Medeiros  
Diretora de Fiscalização

---

[1] Art. 2º Para fins desta Resolução Normativa, considera-se:

I - Análise de Impacto Regulatório (AIR): processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão;

II - problema regulatório: situação na qual se justifica a análise de uma possível atuação regulatória da ANS;

(...)"

[2] [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view)

[3] "Art.9º A primeira etapa do processo de AIR na ANS consiste na elaboração do documento padrão de investigação do problema regulatório, conforme Anexo II da presente Resolução Normativa, elencando a descrição do problema, suas causas e consequências, a identificação dos agentes econômicos, dos beneficiários e dos demais atores afetados pelo problema, a identificação da fundamentação legal e a definição dos objetivos a serem alcançados.

§ 1º Para elaboração do documento padrão de investigação do problema regulatório deve ser estimulado o diálogo com os atores interessados no problema regulatório.

§ 2º Na identificação de entes regulados devem ser consideradas características específicas tais como porte, classificação e tipos de atenção."

[4]

<https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/Manual+de+Analise+de+Impacto+Regulatorio+%28AIR%29+e+Avalia%C3%A7%C3%A3o+de+Resultado+Regulatorio+%28ARR%29+-+2020.pdf/2ea7dfbd-3b18-f5a3-7362-8a054ec05c6a?t=1635196329297>

[5] "Art.9º A primeira etapa do processo de AIR na ANS consiste na elaboração do documento padrão de investigação do problema regulatório, conforme Anexo II da presente Resolução Normativa, elencando a descrição do problema, suas causas e consequências, a identificação dos agentes econômicos, dos beneficiários e dos demais atores afetados pelo problema, a identificação da fundamentação legal e a definição dos objetivos a serem alcançados.

§ 1º Para elaboração do documento padrão de investigação do problema regulatório deve ser estimulado o diálogo com os atores interessados no problema regulatório.

§ 2º Na identificação de entes regulados devem ser consideradas características específicas tais como porte, classificação e tipos de atenção."

[6] "Art. 4o Compete à ANS:

(...)

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;

(...)

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;

(...)

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

(...)

XLI - fixar as normas para constituição, organização, funcionamento e fiscalização das operadoras de produtos de que tratam o [inciso I](#) e o [§ 1º do art. 1º da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998](#), incluindo: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-43, de 2001\)](#) [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

(...)

f) normas de aplicação de penalidades; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-43, de 2001\)](#) [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#);

(...)



Documento assinado eletronicamente por **Pedro da Silveira Villela, Especialista em Regulação de Saúde Suplementar**, em 29/06/2023, às 14:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Junqueira Campos, Assessor(a) Normativo da DIFIS**, em 29/06/2023, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **MARCUS TEIXEIRA BRAZ, Diretor(a)-Adjunto(a) da DIFIS**, em 29/06/2023, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Aparecida de Castro Medeiros, Diretor(a) de Fiscalização**, em 29/06/2023, às 20:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://www.ans.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **26899769** e o código CRC **CF829103**.