

**PROCESSO Nº: 33910.033686/2023-14**

**VOTO Nº 1020/2023/ASSNT-DIOPE/DIRAD-DIOPE/DIOPE**

**DIRETOR**

JORGE ANTÔNIO AQUINO LOPES

**1. RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO**

1.1. Trata-se de processo administrativo normativo que tem por objeto problema regulatório consistente na necessidade de dotar as operadoras de plano de assistência à saúde de maior liquidez e capacidade de investimento - que naturalmente resultarão da adoção da proposta, considerando que recursos que hoje estão retidos como ativos garantidores passarão a ser de livre disposição dos entes regulados, que poderão mantê-los em seus patrimônios, caso haja necessidade para observância das normas sobre capital regulatório, ou poderão investi-los caso haja folga de ativos em relação às exigências de capital regulatório -, fortalecendo a capacidade de gestão financeira das operadoras frente ao cenário microeconômico de menor volume de resultados líquidos para as operadoras de plano de assistência à saúde e de resultados operacionais negativos observada em parcela significativa das operadoras, alcançando com isso maior efetivação possível da proporcionalidade na exigência de ativos garantidores de provisões técnicas.

1.2. O objetivo da proposta é alterar a Resolução Normativa ANS nº 521, de 29 de abril de 2022, que "dispõe sobre aceitação, registro, vinculação, custódia, movimentação e limites de alocação e de concentração na aplicação dos ativos garantidores das operadoras no âmbito do sistema de saúde suplementar", tão-somente acrescentando um inciso VIII ao parágrafo único do seu artigo 2º, de modo a incluir os valores registrados na Provisão para Insuficiência de Contraprestação/Prêmio – PIC entre as hipóteses de dispensa da exigência de lastro por ativos garantidores dos valores de provisões técnicas.

1.3. No ensejo, promovem-se simples ajustes formais nos textos dos incisos V, VI e VII do mesmo artigo 2º da referida Resolução Normativa em atenção à técnica legislativa, em especial ao que dispõe o artigo 14, inciso I, alínea "g", e artigo 15, inciso X, alínea "a", ambos do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

1.4. A instauração do processo administrativo normativo observa o disposto no artigo 3º da Resolução Administrativa nº 49, de 13 de abril de 2012:

Art. 3º Os Diretores, Diretores-Adjuntos, no âmbito de seus órgãos regimentados, Procurador-Chefe, Ouvidor, Secretários, Auditor – Chefe, Corregedor e o Presidente da Comissão de Ética da ANS – CEANS, na forma prevista na Resolução Regimental – RR nº 01, de 13 de março de 2017, e os grupos de trabalho constituídos pela Diretoria Colegiada - DICOL possuem legitimidade para dar início ao processo administrativo normativo. ([Redação dada pela RA nº 66, de 2017](#))

Parágrafo único. A legitimidade guardará pertinência temática com as atribuições regimentais.

1.5. O Diretor titular da Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras, é autoridade competente - ou, na dicção da RA nº 49, de 2012, "possui legitimidade" - para iniciar processos administrativos normativos que disponham sobre garantias financeiras porque tal matéria é de

competência da Diretoria sobre a qual exerce sua autoridade, conforme se extrai especialmente da alínea "c" do inciso I do artigo 26 do Regimento Interno da ANS - Resolução Regimental nº 21, de 26 de janeiro de 2022:

Art. 26. À Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras - DIOPE compete:

I - planejar as atividades exercidas por suas Gerências-Gerais, bem como propor diretrizes para a saúde suplementar sobre:

a) constituição, organização e funcionamento das operadoras;

b) contabilidade, estatística e dados atuariais, estes referentes às reservas e provisões das operadoras;

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

d) parâmetros de capital e patrimônio líquido das operadoras;

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 das operadoras;

f) Procedimentos de Adequação Econômico Financeira - PAEF das operadoras;

g) regime de direção fiscal e liquidação extrajudicial nas operadoras;

II - outorgar e cancelar o registro e a autorização de funcionamento das operadoras;

III - autorizar a cisão, fusão, incorporação, alteração ou transferência do controle societário das operadoras, sem prejuízo do disposto em legislação específica;

IV - inabilitar o exercício de cargos diretivos nas operadoras;

V - aprovar as propostas de saneamento apresentadas pelas operadoras no curso do regime de direção fiscal;

VI - proferir decisões no âmbito dos Procedimentos de Adequação Econômico-Financeira - PAEF;

VII - elaborar relatórios estatísticos setoriais da saúde suplementar, no âmbito de suas atribuições;

VIII - desenvolver e manter, em conjunto com as demais áreas competentes, sistemas de informações compreendendo os dados cadastrais e econômico-financeiros das operadoras;

IX - propor projetos de estudo e desenvolvimento do mercado, podendo servir-se de apoio técnico das demais gerências da ANS, sobre os assuntos de sua competência;

X - propor a instauração de Câmaras Técnicas sobre os assuntos de sua competência;

XI - aprovar os Termos de Assunção de Obrigações – TAO apresentados pelas Operadoras sobre os assuntos de sua competência;

XII - representar a ANS junto a organizações nacionais e internacionais que estudam assuntos afetos à sua área e ao mercado de saúde suplementar, em especial os Subcomitês da International Association of Insurance Supervisors – IAIS;

XIII - encaminhar à DIFIS, através da DIRAD e/ou suas gerências, comunicação acerca de indícios de infração por descumprimento da legislação de saúde suplementar, para apuração e aplicação das penalidades cabíveis, ressalvadas as hipóteses previstas no inciso XIV deste artigo;

XIV - instaurar e instruir os processos administrativos para apuração de indícios de infrações às disposições legais ou infra legais disciplinadoras do mercado de saúde suplementar cujo monitoramento, análise ou solicitação sejam relacionados às suas competências; e

XV – celebrar termo de compromisso.

1.6. A instrução do processo administrativo normativo observa o disposto no artigo 4º da RA nº 49, de 2012:

Art. 4º O processo administrativo normativo deverá ser instruído, obrigatoriamente, com:

I – (Revogado pela [RN nº 548, de 10/10/2022](#)).

II - a Exposição de Motivos;

III – a minuta do ato normativo proposto; e

IV – o despacho de encaminhamento dos autos para a Procuradoria Federal Junto à ANS - PROGE, que deverá conter, além dos documentos listados nos incisos I, II e III:

a) a assinatura da autoridade prevista no artigo 3º; e

b) a indicação de servidor em exercício no órgão proponente que ficará responsável por acompanhar o processo e esclarecer as dúvidas eventualmente levantadas pela PROGE.

§ 1º O encaminhamento de proposta de IN ou IS à PROGE ficará a critério da autoridade prevista no artigo 3º responsável pelo ato proposto, considerando, especialmente, a complexidade da minuta.

§ 2º Na hipótese de Súmula Normativa, o processo deverá ser instruído ainda com o texto explicativo do ato normativo proposto, para fins de divulgação no endereço eletrônico da ANS na Internet.

1.7. Da Exposição de Motivos se tratou na nota técnica já constante dos autos (SEI nº 27806522).

1.8. A minuta do ato normativo proposto se encontra anexa (SEI nº 27819772).

1.9. O despacho de encaminhamento dos autos para a Procuradoria Federal Junto à ANS - PROGE será proferido se e quando a Diretoria Colegiada entender por bem apreciar a proposta após consulta pública. Nesta ocasião será assinado pela autoridade competente indicado o servidor a quem a Procuradoria deverá se reportar para os fins da alínea "b" do inciso IV do artigo 4º da RA nº 49, de 2012.

1.10. O conteúdo da Exposição de Motivos é disciplinado pelo artigo 7º da RA nº 49, de 2012:

Art. 7º A Exposição de Motivos deverá conter:

I – justificativa e fundamentação da edição do ato normativo, de tal forma que possibilite a sua utilização como defesa em eventual argüição de ilegalidade ou inconstitucionalidade;

II – explicitação da razão de o ato proposto ser o melhor instrumento normativo para disciplinar a matéria;

III – apontamento das normas legais e infralegais relacionadas com a matéria do ato normativo;

IV – apontamento das normas afetadas ou revogadas pela proposição;

V - apresentação de quadro comparativo entre o texto atual e o texto proposto da minuta quando se tratar de alteração ou revogação de ato normativo existente;

VI – indicação de que não há aumento de despesas nas hipóteses de transformação ou qualquer tipo de redistribuição de cargos comissionados e comissionados técnicos da ANS, conforme disposto no artigo 14 da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a ser confirmada pelo órgão competente integrante da estrutura da ANS;

VII – indicação da existência de prévia dotação orçamentária, quando a proposta demandar despesas;

VIII – indicação da existência de impacto em sistemas de informação no âmbito da ANS;

IX - indicação acerca da urgência para publicação, quando for o caso; e

X – demais documentos que o órgão proponente julgar pertinentes para fundamentar a sua proposta, sejam esses em mídia ou não.

Parágrafo único. Ocorrendo motivo superveniente para solicitação de análise com urgência, esta deverá também ser formulada por escrito.

1.11. A justificativa e fundamentação para o ato proposto se encontra na nota técnica já referenciada, que se incorpora como exposição de motivos no corpo deste voto com fundamento no § 1º do artigo 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

1.12. O ato proposto, se adotado, adotará a forma de Resolução Normativa em atenção ao inciso IV do artigo 42 da RR nº 21, de 2022, e observando o princípio da simetria das formas, dado que a norma que será alterada é uma Resolução Normativa.

1.13. As normas legais e infralegais relacionadas à matéria do ato normativo são a alínea “a” do inciso IV e o parágrafo único do art. 35-A e o art. 35-L, ambos da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998; o inciso XLII do art. 4º e o inciso II do art. 10, II, ambos da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000; e a norma a ser alterada, a Resolução Normativa ANS nº 521, de 29 de abril de 2022.

1.14. A alínea “a” do inciso IV e o parágrafo único do artigo 35-A e o artigo 35-L, ambos da Lei nº 9.656, de 1998, e o inciso XLII do artigo 4º da Lei nº 9.961, de 2000, dispõem sobre a competência da ANS para editar atos administrativos normativos que disponham sobre a matéria ora examinada, enquadrada como "garantias de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro", em referência à alínea "a" do inciso IV do artigo 35-A da Lei nº 9.656, de 1998, ou como "bens garantidores das provisões técnicas", em referência ao artigo 35-L da Lei nº 9.656, de 1998, sendo a disciplina desta matéria atinente à competência para "estipular índices e demais condições técnicas sobre investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas operadoras de planos de assistência à saúde", em referência ao inciso XLII do artigo 4º da Lei nº 9.961, de 2000.

1.15. A matéria é de competência da ANS, quer primária, sob o ângulo do inciso XLII do artigo 4º da Lei nº 9.961, de 2000, norma mais geral; quer subsidiária, sob o ângulo do parágrafo único do artigo 35-A da Lei nº 9.656, de 1998, norma mais específica, na ausência de norma adotada pelo Conselho de Saúde Suplementar - CONSU. O inciso II do artigo 10 da Lei nº 9.961, de 2000, trata da competência da Diretoria Colegiada da ANS para "editar normas sobre matérias de competência da ANS", o que, conjugado ao que dispõe o artigo 42 da Resolução Regimental nº 21, de 26 de janeiro de 2022, significa adotar resoluções normativas como "ato normativo que disciplina matérias de competência legal normativa da ANS, sem inovar em relação às resoluções regimentais".

1.16. A norma diretamente afetada pela proposição é a Resolução Normativa ANS nº 521, de 29 de abril de 2022.

1.17. Embora não sejam diretamente afetadas pela proposta examinada, referem-se outras normas atinentes aos ativos garantidores: o § 5º do art. 1º da Lei nº 10.185, de 2001 (“As sociedades seguradoras especializadas em seguro saúde, nos termos deste artigo, continuarão subordinadas às normas sobre as aplicações dos ativos garantidores das provisões técnicas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN”), diante das quais as regras do CMN são aplicáveis compulsoriamente às seguradoras especializadas em saúde, e as Resoluções nºs 4.993 e 4.994, de 2022, do Conselho Monetário Nacional (CMN), as quais consolidaram a Resolução nº 4.444, de 2015 (esta adotada para todas as operadoras pela RN nº 521, de 2022).

1.18. A moldura legal da matéria confere à ANS ampla discricionariedade para definir o meio de alcançar as "garantias de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro", ou seja, de manter a solvência e a liquidez das operadoras de plano de assistência à saúde.

1.19. Ordinariamente, a solvência e a liquidez das operadoras é assegurada pela exigência de capital regulatório e pela exigência de ativos garantidores de provisões técnicas. A exigência de ativos garantidores é a abordagem mais conservadora do ponto de vista do regulador e mais onerosa do ponto

de vista do regulado porque, em regra, retira da operadora a livre disposição dos bens garantidores, os quais "não poderão ser alienados, prometidos a alienar ou, de qualquer forma, gravados sem prévia e expressa autorização", como dispõe o artigo 35-L da Lei nº 9.656, de 1998. Retirando a livre disposição de parte dos bens do regulado, a ANS alcança maior segurança jurídica no que se refere à certeza de que tais bens não se dissiparão, ou seja, assegura, em certo nível, alguma solvência, mas, em contrapartida, diminui a capacidade de gestão financeira do regulado, que não pode dispor dos bens para aplicá-los de modo a maximizar os resultados de sua atividade econômica.

1.20. Num cenário atípico de queda do resultado líquido das operadoras e de significativa parcela de operadoras exibindo resultados operacionais negativos, é conveniente e oportuno ponderar essa correlação entre segurança do regulador *versus* capacidade de gestão do regulado de modo a prestigiar mais a capacidade de gestão do regulado, contribuindo, assim, para que ele consiga adotar as medidas que julgar mais adequadas para maximizar os resultados de sua atividade econômica, o que pode levar a resultados mais próximos de um cenário de normalidade. Continuar a impor aos regulados o mesmo fardo regulatório de tempos de normalidade num cenário atípico de maiores dificuldades financeiras significa, na prática, tornar o fardo regulatório mais pesado.

1.21. A esta altura, é importante observar que a alternativa proposta não significa transigir com a exigência de solvência dos regulados, tampouco significa transigir com a necessidade de gestão prudente dos recursos financeiros captados junto ao público. A gestão prudente continua a ser exigida na medida em que a provisão técnica se mantém, de modo a, lançada no passivo, reduzir o resultado contábil e, portanto, anular a falsa percepção de superávit causada pelo ciclo financeiro reverso - típico da oferta de planos de preço pré-estabelecido, a ampla maioria no setor. E a exigência de solvência não se altera, pois, mantida a provisão, lançada no passivo, continua-se a exigir que o regulado ostente bens e direitos, lançados no ativo, de modo a mostrar-se solvente. O que a proposta traz, é bom frisar, é maior capacidade de gestão financeira para o regulado, que, por exemplo, pode livremente dispor de recursos financeiros para investir com vistas a maximizar seu resultado operacional. Traduzida em termos de efeitos jurídicos, a proposta afeta o grau de liberdade de disposição dos bens do regulado, aumentando-a.

1.22. Embora a manutenção da disciplina atual e a adoção da disciplina proposta sejam, ambas, alternativas possíveis dentro da moldura legal, o que torna a escolha matéria puramente discricionária, observa-se que a alternativa de adotar a disciplina proposta vai ao encontro de objetivos juridicamente relevantes, expressos na Lei de Liberdade Econômica e na Constituição da República, orientadores da atuação menos onerosa possível da Administração Pública sobre o administrado.

1.23. Com efeito, um dos princípios norteadores da "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica" é "a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas", conforme o inciso III do artigo 2º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

1.24. E um dos princípios de maior destaque na Constituição da República, no que se refere às relações entre a Administração Pública e os particulares, é o princípio da proporcionalidade, especificamente, aqui, em sua dimensão negativa. Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho:

O princípio da proporcionalidade dizia primitivamente respeito ao problema da limitação do poder executivo, sendo considerado como medida para as restrições administrativas da liberdade individual. É com este sentido que a teoria do estado o considera, já no sec. XVIII, como máxima suprapositiva, e que ele foi introduzido, no séc. XIX, no direito administrativo, como princípio geral do direito de polícia (cfr. art. 272º/1). Posteriormente, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo, também conhecido por princípio da proibição de excesso (Übermassverbot), foi erigido à dignidade de princípio constitucional (cfr. arts. 18º/2, 19º/4, 265º/2).

.....

Subprincípios constitutivos

a) Princípio da conformidade ou adequação de meios ("Geeignetheit")

.....

b) Princípio da exigibilidade ou da necessidade ("Erforderlichkeit")

c) O princípio da proporcionalidade em sentido estrito ("Verhältnismässigkeit")

O campo de aplicação mais importante do princípio da proporcionalidade é o da restrição dos direitos, liberdades e garantias por actos dos poderes públicos.

O princípio da proibição do excesso aplica-se a todas as espécies de actos dos poderes públicos. Vincula o legislador, a administração e a jurisdição.

A administração deve observar sempre, nos casos concretos, as exigências da proibição do excesso sobretudo e principalmente nos casos em que dispõem de espaços de discricionariedade ou de espaços de livre decisão. Nas hipóteses de uma estreita vinculação imposta por lei, o princípio da proibição do excesso analisa-se mais a partir da própria lei do que do acto concreto da administração.

(Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003 272)

1.25. Feita esta breve digressão sobre a fundamentação da proposta e sobre a viabilidade legal de sua adoção, ponto sobre o qual melhor dirá a Procuradoria no exercício de sua competência de aconselhamento jurídico da ANS, volta-se ao exame das formalidades a serem observadas na instrução deste processo administrativo normativo.

1.26. O quadro comparativo entre o texto atual e o texto projetado consta de SEI nº 27904745.

1.27. Não se trata de transformação ou redistribuição de cargos comissionados ou comissionados técnicos.

1.28. O ato proposto não demandará aumento nas despesas comportadas pela dotação orçamentária da ANS.

1.29. Não há impacto em sistemas de informação no âmbito da ANS.

1.30. A publicação é urgente, considerando a necessidade de, frente ao cenário microeconômico de menor volume de resultados líquidos das operadoras de plano de assistência à saúde, dotar os entes regulados de maior liquidez e capacidade de investimento, que naturalmente resultarão da adoção da proposta, considerando que recursos que hoje estão retidos como ativos garantidores passarão a ser de livre disposição dos entes regulados, que poderão mantê-los em seus patrimônios, caso haja necessidade para observância das normas sobre capital regulatório, ou poderão investi-los caso haja folga de ativos em relação às exigências de capital regulatório.

1.31. Todos os documentos pertinentes constam destes autos.

1.32. Explicitada, assim, a Exposição de Motivos.

1.33. Em atenção ao que dispõe o artigo 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; o artigo 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019; o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e a Resolução Normativa nº 548, de 10 de outubro de 2022, observa-se que a proposta se insere entre as hipóteses de dispensa de análise de impacto regulatório porque implicará tratamento menos oneroso para os entes regulados, desobrigando-os da constituição de ativos garantidores no que se refere ao lastro da Provisão para Insuficiência de Contraprestação/Prêmio – PIC.

1.34. Deste modo, a proposta se enquadra como "ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios", uma vez que a eliminação da necessidade de constituição de ativo garantidor para lastrear a PIC, por consequência lógica, elimina os custos inerentes à constituição do ativo garantidor (despesas

de administração de aplicações financeiras, por exemplo), além de diminuir o fardo regulatório - ou custo regulatório - na medida em que atenua ônus sobre os entes regulados.

1.35. Está caracterizada, portanto, a hipótese de dispensa de análise de impacto regulatório prevista no inciso VII do artigo 4º do Decreto nº 10.411, de 2019:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

.....

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

.....

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

1.36. Na mesma linha, a hipótese se enquadra no disposto no inciso VI do artigo 8º da Resolução Normativa ANS nº 548, de 10 de outubro de 2022:

Art. 8º A AIR poderá ser dispensada, por decisão da Diretoria Colegiada - DICOL, nos seguintes casos:

.....

VI - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios.

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será publicada no site da Agência, nota técnica que motive a dispensa, fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo, identifique o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, conforme estabelecido no Anexo I da presente Resolução Normativa, ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 2º Para os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada, a nota técnica terá que constar o prazo máximo para a sua verificação quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório.

§ 3º Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de Avaliação do Resultado Regulatório- ARR no prazo de três anos, contados da data de sua entrada em vigor.

1.37. O sumário executivo de impacto regulatório (SEI nº 27858057) e a nota técnica já referida (SEI nº 27806522), em seu conjunto, constituem nota técnica que "motive a dispensa, fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo, identifique o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar", sendo que dela consta "o prazo máximo para a sua verificação quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório", motivo pela qual a recebo também como nota técnica de dispensa de análise de impacto regulatório e a incorporo a este voto como

fundamentação, na forma do § 1º do artigo 50 da Lei nº 9.784, de 1999, especificamente para conduzir meu voto pela dispensa de AIR.

1.38. Foi demonstrado o atendimento de todas as formalidades do processo administrativo normativo.

1.39. Por força do que dispõe o artigo 9º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, é necessário encaminhar a proposta a consulta pública pelo prazo de 45 dias, mínimo previsto em lei, não parecendo ser a proposta sob exame coberta pelas situações em que a consulta pública seria impertinente ou poderia ser postergada, hipóteses essas alinhadas pela Procuradoria no Parecer nº 59/2020/GECOS/PFANS/PGF/AGU:

35. Em síntese, os destacados Pareceres reconhecem como exceções à regra da obrigatoriedade da consulta pública previamente à tomada de decisão os seguintes casos:

a) Questões de natureza estritamente jurídica, sem qualquer alternativa regulatória, considerando que a participação pública serve para colher subsídios técnicos e fáticos para a tomada de decisão administrativa e não para que seja prestado assessoramento jurídico para as agências, sendo certo que a atividade de consultoria e de assessoramento jurídico das autarquias federais é competência outorgada por lei à Procuradoria-Geral Federal e seus órgãos.

b) Urgência da alteração regulatória, haja vista que o prejuízo que pode causar a manutenção do *status quo* autoriza o uso do poder geral de cautela, devendo, para que isto ocorra, haver fundamentação técnica para a mudança que demonstre o *fumus boni iuris*, e também ficar expresso o perigo de demora para a alteração normativa, ficando a realização de consulta pública para momento posterior.

c) Simples incorporação e organização formal de normas editadas pelo Governo Federal, desde que não haja qualquer alteração de conteúdo ou de mérito, nem qualquer alternativa regulatória, o que deve ser avaliado de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto (nessa hipótese, poder-se-ia também incluir o simples cumprimento de determinações legais, em que não haja opção regulatória, bem como a consolidação de normas vigentes editadas pela própria agência, sem qualquer alteração de mérito ou conteúdo, e ainda, a revogação de normas obsoletas ou as propostas de alterações estritamente formais em normas vigentes: situações de total inexistência de escolha por parte da agência, e, sendo a consulta pública um elemento de suporte e legitimação das escolhas feitas pela agência, não há porque realizá-la quando inexistir qualquer escolha).

36. Outro caso que pode ser acrescentado a essa relação consta da Lei nº 13.655/2018, de 25 de abril de 2018, que incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. No art. 29 introduzido no supracitado Decreto está dito que "em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão".

37. Assim, a princípio, atos normativos de mera organização interna não se submetem à regra da prévia realização de consulta pública.

38. Vale destacar que, enquanto norma geral, o art. 29 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, não foi revogado ou modificado pelo art. 9º da Lei nº 13.848/2019, que cuida de norma especial (Art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942: A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior).

39. De todo modo, importa ressaltar que a regra insculpida na Lei nº 13.848/2019 é a realização de consulta pública como condição *sine qua non* para a edição de atos normativos de interesse geral.



40. Com efeito, a consulta pública, como disciplinada pelo art. 9º da Lei nº 13.848/2019, compõe o devido processo regulatório na atividade normativa das agências reguladoras, apresentando-se como importante instrumento legitimador de sua atuação e um critério adicional a ser observado pelo Judiciário no desempenho de sua atividade de controle.

41. Faz parte do controle judicial da atividade normativa da Administração a apreciação dos procedimentos em si mesmos, para verificar se foram convenientemente conduzidos. Daí a imprescindibilidade da escrupulosa observância dos ritos previstos em lei.

1.40. Com efeito: (i) não se trata de matéria estritamente jurídica sem qualquer alternativa regulatória, ao contrário: trata-se de matéria estritamente técnica que, no que se refere à diminuição do fardo regulatório, encontra respaldo jurídico; (ii) embora se trate de proposta que requer tramitação urgente, não se trata de matéria que revele *periculum in mora*, risco de dano iminente, que justifique a adoção de medida cautelar administrativa, de modo a, num procedimento de ponderação de bens e interesses, afastar a exigência legal de prévia participação social; (iii) não se trata de simples incorporação e organização formal de normas editadas pelo Governo Federal, desde que não haja qualquer alteração de conteúdo ou de mérito, nem qualquer alternativa regulatória; ao contrário: trata-se de ato circunstanciado especificamente no âmbito do setor de saúde suplementar que é fruto de atuação inovadora da ANS; e (iv) não se trata de ato de mera organização interna.

1.41. Estando o processo devidamente instruído, passo ao encaminhamento para deliberação.

## 2. CONCLUSÃO

2.1. Isto posto, VOTO por encaminhar à Diretoria Colegiada proposta de alteração da Resolução Normativa nº 521, de 29 de abril de 2022, e, com relação a tal proposta, voto **(i)** pela dispensa da Análise de Impacto Regulatório com base no artigo 4º, inciso III, do Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020, e artigo 8º, inciso III, da Resolução Normativa n.º 548, de 10 de outubro de 2022, por ser considerado um ato normativo de baixo impacto; e **(ii)** pela realização de consulta pública pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para propiciar à sociedade civil e aos agentes regulados a possibilidade de apresentar sugestões e contribuições para a proposta de alteração da Resolução Normativa nº 521, de 29 de abril de 2022.

Rio de Janeiro, na data da assinatura.

**JORGE ANTÔNIO AQUINO LOPES**

Diretor de Normas e Habilitação das Operadoras



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Antonio Aquino Lopes, Diretor(a) de Normas e Habilitação das Operadoras**, em 25/10/2023, às 14:51, 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 **27903558** e o código CRC **88F2409B**.