

PROCESSO Nº: 33910.038963/2023-77

NOTA TÉCNICA Nº 2/2023/COESP/ASSNT-DIFIS/DIRAD-DIFIS/DIFIS

CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Cumpre a presente Nota apresentar estudos sobre aperfeiçoamento do art. 10 da Resolução Normativa nº 489/2022, que dispõe sobre a aplicação de penalidades para as infrações à legislação dos planos privados de assistência à saúde.

2. Segue a transcrição do artigo:

Art. 10. Serão considerados os seguintes fatores multiplicadores para o cálculo do valor das multas, com base no número de beneficiários das operadoras, constante no cadastro já fornecido à ANS:

I - de 1 (um) a 1.000 (mil) beneficiários: 0,2 (dois décimos);

II - de 1.001 (mil e um) a 20.000 (vinte mil) beneficiários: 0,4 (quatro décimos)

III - de 20.001 (vinte mil e um) a 100.000 (cem mil) beneficiários: 0,6 (seis décimos);

IV - de 100.001 (cem mil e um) a 200.000 (duzentos mil) beneficiários: 0,8 (oito décimos); ou

V - a partir de 200.001 (duzentos mil e um): 1,0 (um).

§1º Para os fins deste artigo, será aplicado o fator indicado no inciso V às operadoras que não tiverem fornecido à ANS o cadastro de beneficiários ou às administradoras de benefícios que não tiverem informado o número de vidas administradas, por meio de Termo de Compromisso firmado, conforme o art. 49 parágrafo único da Instrução Normativa ANS nº 1/2022.

§2º Quando o fator multiplicador tomar por base o número de beneficiários, este será considerado de acordo com o registrado no Sistema de Informações de Beneficiários - SIB na data do fato. Caso não seja possível aferir a data do fato, será utilizada a data do auto de infração ou documento equivalente.

§ 3º Caso as operadoras classificadas como administradoras de benefícios voluntariamente informarem o número total de vidas administradas na forma do §1º, este número será considerado para fins de aplicação do caput deste artigo.

§ 4º Nos casos em que a operadora se encontra com registro ativo na ANS, mas não tem beneficiários, aplicar-se-á o disposto no inciso I do art. 10.

§5º Para os casos de cancelamento de registro da Operadora e transferência de carteira, caso não seja possível precisar a data do fato, será considerado o último número de beneficiários informado no SIB.

§ 6º Para as infrações de natureza permanente ou continuadas será considerado o último número de beneficiários informado, quando da cessação da prática infrativa.

3. O referido dispositivo dá concretude ao exercício do Poder Normativo da ANS em relação ao art. 27 da Lei nº 9.656/1998, na parte que se refere à aplicação da multa de acordo com o porte econômico da operadora, in verbis:

Art. 27. A multa de que trata o art. 25 será fixada e aplicada pela ANS no âmbito de suas atribuições, com valor não inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e não superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) de acordo com o porte econômico da operadora ou prestadora de serviço e a gravidade da infração, ressalvado o disposto no § 6º do art. 19.

4. Assim, em termos práticos, na dosimetria de penalidade, por exemplo, de uma multa-base fixada em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), como no caso de descumprimento de cobertura prevista no rol obrigatório de procedimentos editado pela ANS (ref: art. 101 da RN nº 489/2022), temos o seguinte desdobramento, conforme art. 10 da RN nº 489/2022:

I - de 1 (um) a 1.000 (mil) beneficiários: o valor de R\$ 80.000,00 é multiplicado por 0,2, sendo aplicado efetivamente a multa de R\$16.000,00.

II - de 1.001 (mil e um) a 20.000 (vinte mil) beneficiários: o valor de R\$ 80.000,00 é multiplicado por 0,4, sendo aplicado efetivamente a multa de R\$ 32.000,00.

III - de 20.001 (vinte mil e um) a 100.000 (cem mil) beneficiários: o valor de R\$ 80.000,00 é multiplicado por 0,6, sendo aplicado efetivamente a multa de R\$ 48.000,00.

IV - de 100.001 (cem mil e um) a 200.000 (duzentos mil) beneficiários: o valor de R\$ 80.000,00 é multiplicado por 0,8, sendo aplicado efetivamente a multa de R\$ 64.000,00.

V - a partir de 200.001 (duzentos mil e um) beneficiários: o valor de R\$ 80.000,00 é multiplicado por 1, sendo aplicado efetivamente a multa de R\$80.000, o mesmo valor da multa-base.

5. Importante frisar que desde a edição da RDC nº 24/2000, e posteriormente por meio da RN nº 124/2006, a ANS tem adotado o critério do número de beneficiários da operadora para circunstanciar o pretendido no aludido no art. 27 da Lei.

6. São motivos que influenciam a adoção desse critério, todos válidos para o fim colimado:

a) alta correlação entre quantidade de beneficiários e a receita obtida por meio de contraprestação pecuniária (mensalidades), o que ocorre em aproximadamente 90% do setor, permitindo que a ANS fizesse essa inferência de caráter geral;

Evolução da Receita do Setor da Saúde Suplementar

Descrição	2021	2022	2023 (3º trimestre)
Receita Total	270.019.806.602,09	271.735.684.259,32	233.446.670.312,47
Receita com Contrapresta	245.402.959.765,44	238.308.332.614,81	205.560.027.821,99
% de Contrap./Total	90,9%	87,7%	88,1%

Fonte: Painel Econômico-Financeiro ANS Extração: Dezembro/2023

b) na linha anterior, a categorização das operadoras com base no número de beneficiários foi um movimento visto na ANS como um todo no trato das obrigações regulatórias, não apenas uma ideia pontual da Diretoria de Fiscalização para fins de proporcionalidade na dosimetria de penalidades; e

c) a informação objetiva e periódica produzida pelo Sistema de Informação de Beneficiário - SIB como fonte de pesquisa de fácil acesso pelo fiscal na aplicação de penalidades.

7. Dentro do tema em questão, importante ressaltar o Parecer nº 0237/2006/PROGE/GECOS, elaborado em fase prévia à edição da RN nº 124/2006, o qual reforçou que a subsunção do termo da Lei ao regramento da ANS decorre da discricionariedade técnica do Órgão Regulador, mediante motivação e razoabilidade, itens presentes no critério do art. 10.

"No que concerne à aplicação do fator moderador, restou demonstrado, ainda, na Exposição de Motivos, que foi considerada, como porte econômico da operadora, a estratificação utilizada da RDC no 24/00.

Neste passo, vale salientar que, de acordo com o art. 27 da Lei no 9.656/98, o porte econômico da operadora deve ser efetivamente considerado para a aplicação da penalidade. E a determinação do que se entende por porte econômico tem caráter técnico não sendo de atribuição desta Procuradoria analisar tal questão, lembrando-se, apenas que o critério utilizado para aferir este aspecto deve ser correlato ao respectivo termo, não se prescindindo, ainda, do princípio da razoabilidade."

8. Cita-se ainda a RN nº 489/2022, editada em sintonia com Decreto nº 10.139/2019 (gestão do estoque regulatório), que teve como premissa o olhar do normativo sob o ângulo da técnica legislativa/clareza dos dispositivos, não adentrando no mérito do item ora objeto de análise.

9. Ainda no que se refere à retrospectiva histórica, foi possível verificar iniciativa anterior que buscou o aprimoramento nas faixas do art. 10, sem colocar em xeque o modelo atual adotado para dosimetria da penalidade (33902.537563/2016-10) Naquela altura a intenção era substituir o critério número de beneficiários pelo critério faturamento anual do infrator. Sobre isso, cabe esclarecer que os estudos à época e os debates no âmbito da Diretoria Colegiada indicaram que a proposta carecia de maior aprofundamento.

10. Desde então novas legislações federais entraram em vigor, em especial, a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), a Lei Geral das Agências (Lei nº 13.848/2000), os Decretos nº 10.139/2019 e 10.411/2000, todas com um chamado para que as Agências Reguladoras reavaliassem seus processos de trabalho sob o viés da proporcionalidade, importante vertente do favorecimento ao ambiente de negócios e concorrência.

11. Dessa forma, no ano de 2021, a Diretoria de Normas e Habilitação de Operadoras - DIOPE na busca de aperfeiçoamento da proporcionalidade em assuntos de sua competência liderou projeto aprovado pela Diretoria Colegiada da ANS que culminou na edição da Resolução Normativa nº 475/2021, que dispõe sobre a classificação das operadoras de planos de saúde para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial.

12. Segunda informação colhida no manual de aplicação da RN nº 475/2021, "pretende-se por meio dessa classificação adotar medidas proporcionais de acordo com o porte econômico-financeiro e risco de cada operadora e suas atuações geográficas. Por esse motivo, priorizaram-se variáveis econômico-financeiras. Além disso, deu-se destaque aos critérios concorrenciais e assistenciais." (https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/assuntos/espaco-da-operadora-de-plano-de-saude/regulacao-prudencial-acompanhamento-assistencial-e-economico-financeiro/Manual_Classificacao_Proportional_RN_475.pdf)

13. São 4 (quatro) as classificações possíveis previstas pelo Normativo (segmentos S1, S2, S3 e S4), considerando um mix de critérios modernos de regulação, levando em conta o percentual da receita anual frente ao setor, a noção de grupo prudencial, verticalização e mercado relevante, passando ainda por outras avaliações proporcionais, conforme enquadramento em operadoras médico-hospitalares, administradoras de benefícios, autogestões por RH ou com mantenedor e operadoras exclusivamente odontológicas.

14. Basicamente o cenário estruturado é o seguinte. As operadoras são classificadas em ordem decrescente de risco prudencial (de S1 a S4). Essas classificações podem produzir efeitos mais amplos, não por acaso, o próprio parágrafo único do art.1º da RN nº 475/2021, dispõe de forma programática no sentido que "a ANS, no âmbito de suas atribuições, poderá estabelecer os requisitos prudenciais e os reportes regulatórios aplicáveis a cada segmento".

15. Dentro desse contexto a Diretoria de Fiscalização da ANS estudou a possibilidade de utilizar os critérios já postos pela RN nº 475/2021 para fins de aprimoramento do art. 10 da RN nº 489/2022, a partir das seguintes bases:

- a) a existência de espaço regulatório para avançar em aprimoramento de como a ANS define o porte econômico para fins de proporcionalidade na aplicação de multas;
- b) a busca de referência na Diretoria de Normas e Habilitação de Operadoras -DIOPE, Diretoria que possui competência regimental/expertise na ANS em assuntos relacionados a aspectos econômico-financeiros dos entes regulados no setor de saúde suplementar;
- c) a edição da RN nº 475/2021 como nova norma da ANS, liderada pela DIOPE, que traz diretriz a respeito de classificações que atendam a proporcionalidade no setor e que leva em conta o porte econômico dos agentes e itens afins;
- d) a percepção que o período de maturação da aplicação do normativo já foi ultrapassado, em vias de completar dois anos de vigência em janeiro de 2024;
- e) a avaliação se eventual utilização converge com os fins específicos da dosimetria de penalidade prevista na RN nº 489/2022 e se há ganho em relação ao critério vigente; e
- f) a necessária abordagem se eventual proposta nesse sentido tem baixo impacto ou não.

DA ANÁLISE

16. Primeiramente, importante sinalizar que hoje o art. 10 da RN nº 489/2022 traz 5 faixas de porte, enquanto o critério da RN 475/21 é desenvolvido em 4 faixas, denominados como segmentos.

17. O mesmo manual de aplicação da RN nº 475/21 já citado anteriormente traz didaticamente o quadro explicativo dos enquadramentos em S1, S2,S3 e S4 para fins de risco prudencial.

Figura 2 Parâmetros de Aferição para a Classificação de Operadoras em Segmentos de Risco Prudencial conforme a RN nº 475/21

Seg.	OPS MH	ADM. BENEFÍCIOS	AUTOG RH / Mantenedor	OPS Excl. 00
S1	RECEITA _{Ops} * ≥ 2% RECEITA _{Setor} *			
S2	RECEITA _{Ops} * ≥ 0,14% e < 2% RECEITA _{Setor} *			
	RECEITA _{Ops} * < 0,14% RECEITA _{Setor} * SE Líder com mais de 20% de market-share: a) em pelo menos 3 MR, ou b) em pelo menos 2 MR, se OPS tiver rede própria com Hospital Geral			
S3	RECEITA _{Ops} * < 0,14% RECEITA _{Setor} * (Desde que não se encaixe nas hipóteses do S2)	RECEITA _{Ops} * < 0,14% e > 0,01% RECEITA _{Setor} *	BENEF MHops ≥ 50 mil	RECEITA _{Ops} * ≥ 0,14% RECEITA _{Setor} *
	OPS Exclus. Ambulatoriais (Independente da RECEITA)			
S4		RECEITA _{Ops} * < 0,01% RECEITA _{Setor} *	BENEF MHops < 50 mil	RECEITA _{Ops} * < 0,14% RECEITA _{Setor} *

Fonte: RN nº 475/21. Elaboração própria.

18. Em todos os segmentos percebe-se que são considerados aspectos da receita da operadora, havendo uma escala decrescente: S1 maior ou igual a 2% da receita do setor; S2 entre 0,14% e 2% da receita do setor; S3 entre 0,01% e 0,14% da receita do setor; e S4 se menor que 0,01% da receita do setor.

19. Por sua vez, o termo receita está conceituado no art. 2º, inciso I: "receita total acumulada da operadora nos últimos 12 (doze meses)".

20. Além de contemplar a receita anual, o sistema introduzido por meio da RN nº 475/2021 traz diferenciações conforme modalidade ou segmento da operadora, distinção essa que o art. 10 da RN nº 489/2022 não faz.

21. É possível observar tratamento específico para operadoras médico-hospitalares, diferenciando inclusive aquelas que oferecem planos exclusivamente ambulatoriais. De igual modo há tratamento específico para operadoras classificadas como autogestão por RH/mantenedor e para as operadoras exclusivamente odontológicas.

22. Também há um destaque específico para as operadoras médico-hospitalares consideradas líderes. A norma ainda traz a visão sistêmica de que o valor da receita da operadora deve ser considerado individualmente ou, se pertencente ao mesmo grupo prudencial, o cálculo é feito em conjunto com outras operadoras do mesmo grupo.

23. Em relação às administradoras de benefícios cabe realçar que o critério hoje adotado na RN nº 489/2022 possui um entrave que a aplicação da RN nº 475/2022 resolveria. Melhor explicando, segundo o §1º do art. 10 da norma de penalidades, as administradoras de benefícios para não serem enquadradas na faixa mais gravosa de dosimetria da penalidade são estimuladas a firmar Termo de Compromisso - TC para informar o número de vidas administradas. Isso se dá porque o critério adotado leva em conta o número de beneficiários sendo que as Administradoras de benefícios, segundo o art.29 da RN nº 500/2022, estão dispensadas da obrigatoriedade do fornecimento dessa informação junto ao Sistema de Informação de Beneficiários- SIB. Assim, eventual mudança de critério na linha do presente estudo tem esse ganho por desvincular a noção de número de beneficiários passando a ser considerada a receita anual da administradora de benefícios.

24. As administradoras de benefícios também são tradicionalmente menos multadas em comparação com outros segmentos.

25. No que tange às operadoras exclusivamente odontológicas o avanço no tema da proporcionalidade de multas também é tecnicamente viável para a fiscalização, pelo fato de serem operadoras tradicionalmente com poucos processos sancionadores e consequentemente multas na ANS, conforme quadro comparativo abaixo.

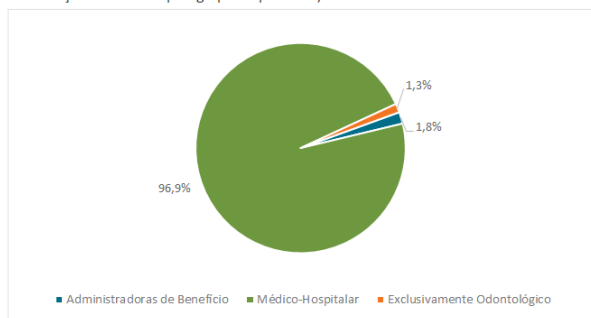
26. O número de multas desse segmento também é bem inferior proporcionalmente a operadoras médico-hospitalares. Aproveita-se para acrescentar também na tabela e gráfico informações sobre as administradoras de benefícios.

Evolução do Número de Multas, por grupos específicos

Segmentação	2019	2020	2021	2022	2023 (Até outubro)
Administradoras de Benefício	75	153	150	106	99
Médico-Hospitalar	2.181	4.957	6.020	5.214	5.334
Exclusivamente Odontológico	45	84	162	80	74
Total	2.301	5.194	6.332	5.400	5.507

Fonte: SIF-Consulta Extração: Dezembro/2023

Distribuição das Multas por grupos específicos, em 2023



Fonte: SIF-Consulta Extração: Dezembro/2023

27. Também corrobora essa avaliação o fato da RN nº 475/2021 prever diferenciações diversas, não focando apenas nesse segmento. Contempla, também, por exemplo, as autogestões por RH/mantenedor e operadoras médico-hospitalares exclusivamente ambulatoriais. Esse ponto favorece a segurança jurídica no que se refere à aplicação do princípio da isonomia. Também não estão categorizadas exclusivamente em segmento próprio, ou seja, não existe apenas um segmento para as exclusivamente odontológicas. Elas podem figurar na RN nº 475/2021 como S3 ou S4 juntamente com outras modalidades do setor. Com efeito, o critério percentual de receita de uma exclusivamente odontológica também é considerado (se maior ou igual a 0,14% da receita do setor é S3; se menor é S4).

28. Em relação ao tratamento especial para as operadoras médico-hospitalares exclusivamente ambulatoriais, isso decorreria porque também são tradicionalmente pouco demandadas e multadas na ANS, potencialmente, pelo número pequeno de entes regulados nessa categoria e ainda o fato de ofertarem produto com menor alcance mais propensos à resolução de potenciais conflitos.

29. Para as autogestões por RH/mantenedor novamente se observa poucas multas em termos comparativos. Os dados confirmam também a diferença existente na fiscalização quando utilizado o mesmo corte feito pela RN nº 475/2021 (autogestões por RH/mantenedor com mais de 50.000 mil beneficiários ou menos).

30. Outros aspectos que as diferem é a relação mais próxima com o beneficiário com estruturas de SAC/centrais de atendimento mais customizadas a essa demanda específica, bem com a existência de interessados diretos no corpo diretivo das empresas zelando pela garantia do serviço adequado, itens que encontram ressonância para fins de fiscalização/aplicação de penalidades.

31. Dentro dessa análise comparativa é possível verificar também que o número de multas de operadoras difere bastante quando se observa as operadoras que atuam como autogestão sem mantenedor.

32. Segue quadro comparativo amplo que demonstra o panorama acima informado:

Evolução do Número de Multas, por Ano, Modalidade e Atividade

Segmentação	2019	2020	2021	2022	2023 (Até outubro)
Aut. RH	25	45	58	38	40
Aut. com Mant.	18	25	12	7	9
Aut. sem Mant.	141	205	168	141	117
Demais	2.115	4.915	6.089	5.211	5.341
Op. MH - Exc. Amb.	2	4	5	3	-
Total	2.301	5.194	6.332	5.400	5.507

Fonte: SIF-Consulta Extração: Dezembro/2023

33. Sobre o critério relacionado a grupo prudencial e líderes há pertinência de absorção dessa lógica para a ótica da aplicação de penalidades, mormente pelo fato de maior possibilidade de centralização e uniformização da governança, sendo comum, por exemplo, o compartilhamento de

estruturas de SAC/centrais de atendimento no mesmo grupo, além de outros serviços de apoio e de tomada de decisão, o que pode refletir na conduta junto ao beneficiário de plano de saúde. Na teoria concorrencial, a formação de grupos econômicos tende a gerar uma organização central para definição das orientações concorrenciais na cúpula do referido grupo - Ref: https://www.ans.gov.br/images/stories/noticias/pdf/Dissertacao_Leonardo_Fernandes_Ferreira_-_versao_final_Biblioteca_FGV.pdf

34. Com efeito, essa avaliação se limita ao objeto do presente estudo, qual seja, aspectos exclusivamente relacionados a definição de porte econômico, o que não se confunde com solidariedade, que segundo a Lei não pode ser presumida, resulta da lei ou da vontade das partes.

35. Outros pontos positivos vislumbrados. A norma prevê expressamente que as classificações em segmentos serão disponibilizadas no site da ANS anualmente, conferindo prévia oportunidade de discordância de enquadramento antes da classificação final (art.8º), rito que protege a administração de possíveis alegações futuras de erro no enquadramento.

36. Merece também ser estacado que o link para consulta é de fácil acesso para os interessados, contendo as métricas para se chegar ao resultado das classificações, além das próprias classificações, por ano (<https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/operadoras/regulacao-prudencial-acompanhamento-assistencial-e-economico-financeiro/regulacao-prudencial-1/classificacao-de-operadoras-aplicacao-proporcional-da-regulacao-prudencial-1>).

37. Dessa forma, para o agente de fiscalização, em caso de aproveitamento dessa base vislumbra-se, inclusive, a inserção dessa informação de forma mais direta que a atual.

38. Ainda em comparação com o SIB que é também de fácil acesso pelo agente de fiscalização, há maiores ganhos no que se refere à estabilidade da informação. A regra geral do art.5º da RN nº 475/2021 indica o período mínimo de dois anos para se avaliar mudanças de classificação.

39. Ao contrário dessa sistemática, a informação produzida no SIB é mensal e pode ser objeto de correções posteriores pelo ente regulado por meio do procedimento de retificação (art.2º, inciso II, "b"/c/c art. 6º § 2º da RN nº 500/2022). Ainda que seja possível o agente de fiscalização demonstrar o número de beneficiários aplicáveis ao caso concreto registrados no SIB quando faz a pesquisa à base de dados, a adoção da RN nº 475/2021 representaria ponto positivo nesse sentido.

40. Ainda dentro dessa avaliação, a precisão com a classificação feita com base na RN nº 475/2021 tende a ser de atuação ainda mais segura, uma vez que produz tão somente efeitos prospectivos (arts.5º a 7º).

41. Em prosseguimento, a convergência para critério adotado pela DIOPE, como dito, com competência e expertise em assuntos relacionados a porte econômico-financeiros e afins dos entes regulados é mais um item que se destaca, uma vez que reflete a visão sistêmica do setor e a uniformização desejável e eficiente dentro do próprio Ente Regulador. Quanto mais as normas das ANS convergirem, melhor será a atuação da Agência Reguladora, bem como melhor será para o próprio setor que necessita lidar no dia a dia com diferentes normativos.

42. Algumas questões merecem atenção no cotejo com a norma de penalidades.

43. Para a RN nº 475/2021 operadoras entrantes passam por um período transitório sem classificação, até posteriormente, nos termos do normativo, serem efetivamente classificadas. Nesta Nota, apenas para diferenciá-las das demais serão denominadas de NA, não se aplica. Não ter uma classificação ou ser equiparada ao Segmento S4 não parece ser razoável para fins de fiscalização/aplicação de penalidades. É que à medida em que a operadora inicia a sua atuação perante as regras da ANS é sujeita à aplicação de penalidades pela ANS, não sendo adequada dispensá-las de tratamento ou enquadrá-las na faixa menos gravosa. Esse é um ponto para amadurecimento mais adiante.

44. Outro ponto a ser enfrentado é como a Diretoria de Fiscalização adaptaria o seu modelo hoje baseado em 5 faixas para um modelo de 4 faixas, por exemplo, sem que isso represente desvirtuamento/esvaziamento do poder sancionador da ANS. Modulações devem ser feitas nesse sentido tendo como mote também o fato das faixas do art.10 da RN nº 489/2022 merecerem atualização ante o tempo decorrido sem ajustes.

45. **Com efeito, embora a norma precipuamente tenha sido concebida para nortear outros normativos de condução da DIOPE, malgrado algumas questões a serem superadas como sintetizado acima, temos que em uma análise sistemática das normas do setor de saúde suplementar, que a RN nº 475/2021 vai ao encontro da expressão porte econômico trazida pelo art. 27 da Lei, representando critério mais moderno que o atualmente praticado no art. 10 da RN 489/2022 baseado no número de beneficiários da operadora.**

46. Além disso, atenderia a vários pontos positivos, como uma solução estável para a aplicação do art.10 da RN nº 489/2022 para as administradoras de benefícios, a facilidade de pesquisa da informação e maior estabilidade juntamente com a existência de prévio contraditório à classificação final, além da boa prática de convergência entre normativos que tratam de assuntos correlatos.

47. Esclareça-se que não se trataria de ajuste por necessidade, uma vez que o critério hoje adotado expressa corretamente o que o legislador previu, o que se busca é o seu amadurecimento e aperfeiçoamento contemplando aspectos mais modernos de regulação, que como visto, também trará pontos secundários positivos.

48. Importante destacar que em fase prévia à elaboração da presente Nota Técnica a equipe da DIFIS se reuniu com a equipe da DIOPE para coletar mais subsídios sobre a RN nº 475/21, tendo sido dado retorno preliminar favorável à medida aventada, sem prejuízos de modulações que a DIFIS entendesse necessárias. Também foi transmitida a segurança que a execução da norma vem fluindo bem desde a entrada em vigor no início do ano de 2022.

49. Também cabe esclarecimento sobre um outro cenário possível (considerar a receita pura e simplesmente com base na média da receita do setor) que não traz os avanços vislumbrados na RN nº 475/2021.

50. Nessa linha, de forma a robustecer a tomada de decisão, eventual aplicação desse critério não atenderia a premissa principal que era trazer modernidade/conceitos avançados de regulação, aptos a justificar a alteração de um critério já existente, válido e adequado para os fins propostos. Além de não ter rito próprio de contraditório prévio como o critério da RN nº 475/2021, também perde no fato de não estar estruturado em classificação prospectiva, o que poderia trazer alguma dificuldade de pesquisa pelo fiscal.

51. Ademais, a própria informação, embora presente na transparência ativa da ANS, não está em formato de agrupamento como ocorre com a classificação da RN nº 475/21. Por fim, seria mais um critério, mais uma classificação, quando o ideal é a ANS caminhar com a maior uniformidade possível considerando as atribuições das Diretorias.

DAS MODULAÇÕES CONSIDERANDO A FINALIDADE ESPECÍFICA DO ART. 10 DA RN Nº 489/2022

52. Uma vez analisada a possibilidade de utilizar para fins do art.10 da RN nº 489/2022 as classificações em segmentos S1 a S4 previstas na RN nº 475/2021, passa-se agora a avaliar como obter a melhor sintonia fina e equilíbrio nessa transposição, considerando o objeto em estudo.

53. A começar pela quantidade de incisos hoje existentes no referido art.10, uma importante informação foi extraída de pesquisa feita no banco de dados do Sistema Integrado de Fiscalização - SIF.

54. Primeiramente foi realizado estudo sobre as multas aplicadas, por ano de decisão, em

um espectro significativo que contempla praticamente os dois últimos anos (de janeiro de 2022 a outubro de 2023), separado pelos cinco incisos do art. 10 da RN nº 489/2022:

Qtd de OPS + Adm e decisões de multa pecuniária em 1ª instância (aplicadas entre jan/2022 e out/2023), por ano da data da decisão, segundo as faixas do art. 10 da RN 489									
Inciso	Faixa	Fator multiplicador	2022		2023		Total		Percentual (%) de Op./Adm. Ativas multadas desde 2022
			Qtd OPS	Qtd Multas	Qtd OPS	Qtd Multas	Qtd OPS	Qtd Multas	
I	0 ⁽¹⁾ - 1.000 Benef.	0,2	11	24	8	39	14	63	11,7%
II	1.001 - 20.000 Benef.	0,4	89	429	90	411	140	840	29,1%
III	20.001 - 100.000 Benef.	0,6	137	568	138	781	180	1.349	64,1%
IV	100.001 - 200.000 Benef.	0,8	44	249	48	244	53	493	82,8%
V	A partir de 200.001 Benef.	1	49	4.078	53	3.996	53	8.074	91,4%
V	Sem Informação de Benef.	1	22	52	23	36	42	88	33,9%
Total			352	5.400	360	5.507	482	10.907	42,7%

Fonte: SIF, SIB e Tabela do TC (art. 49, parágrafo único, da IN 1/2022). Data de extração: 24/11/2023.

(1) Embora a literalidade do art. 10, I seja "de 1 (um) a 1.000 (mil) beneficiários: 0,2 (dois décimos)", na presente tabela se está usando o zero como limite inferior, por força do disposto no art.10, § 4º.

(2) Também se enquadraram no inciso V, as OPS que não forneceram informação de beneficiários/vidas à ANS (art. 10, §1º da RN 489). Ademais, para fins do presente estudo, também foram enquadradas nessa categoria as OPS sem registro.

Nota: A data de atendimento foi utilizada como "proxy" da data do fato, com a finalidade de enquadrar as Operadoras e Administradoras de benefícios, bem como as multas pecuniárias, nas faixas do art.10 da RN 489, ou seja, considerou-se a quantidade de beneficiários/vidas informados na data do atendimento para fins do enquadramento.

55. Em um segundo momento foi feita a mesma pesquisa, só que agora considerando a classificação adotada na RN nº 475/2021, ou seja, o enquadramento do ente regulado nos Segmentos S1, S2, S3 ou S4, de forma a tentar fazer uma análise comparativa.

Qtd de OPS + Adm e decisões de multa pecuniária em 1ª instância (aplicadas entre jan/2022 e out/2023), por ano da data de decisão segundo os segmentos da Regulação Prudencial ¹							
Segmento	2022		2023		Total		Percentual (%) de Op./Adm. Ativas multadas desde 2022
	Qtd OPS	Qtd Multas	Qtd OPS	Qtd Multas	Qtd OPS	Qtd Multas	
NA	3	3	11	11	14	14	50,0%
S1	22	3.664	23	3.523	23	7.187	100,0%
S2	104	711	99	892	120	1.603	77,9%
S3	164	982	160	1.044	223	2.026	42,9%
S4	25	40	32	37	50	77	12,4%
Total	318	5.400	325	5.507	430	10.907	38,1%

Fonte: SIF e Enquadramento Inicial de Operadoras por Segmentos (RN475/21) – Data-base: 31/12/2022.

¹ Extraído do site ANS, link <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/operadoras/regulacao-prudencial-e-companhamento-assistencial-e-economico-financeiro/regulacao-prudencial-1/classificacao-de-operadoras-aplicacao-proporcional-da-regulacao-prudencial-1>.

56. Alguns importantes achados.

57. Em relação ao total de entes regulados multados o resultado foi muito próximo nos dois cenários (42,7% x 38,1%).

58. Um ponto importante revelado pelas tabelas também é que a quantidade de entes regulados multados por faixa em comparação com o total de entes regulados da respectiva faixa. É possível perceber que os incisos mais gravosos do art.10 quase a totalidade dos entes regulados foram multados no período de pesquisa (inciso V – 91,4% e inciso IV – 82,8%).

59. O mesmo movimento se percebe para quem está enquadrado em S1 e S2, com percentual de 100% e 77,9%, respectivamente do total de entes regulados aplicáveis àquela faixa.

60. Depois verifica-se que os dados para o inciso III do art.10 da RN nº 489/2022 tem comportamento com mais tendência à metade dos entes regulados elegíveis a uma multa, ainda mais quando sopesado com o S3 (64,1% x 42,9%).

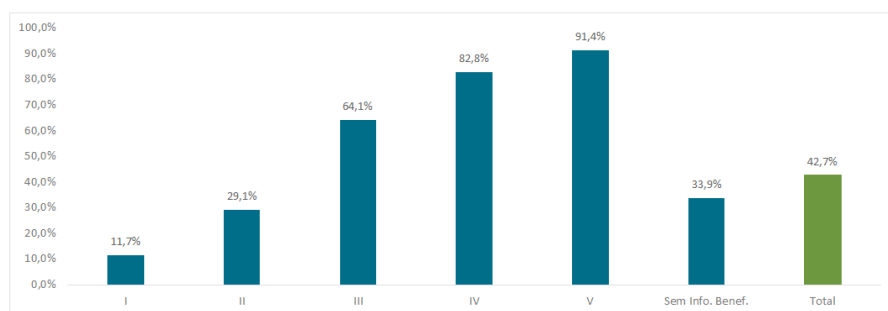
61. Por fim, é possível aferir que multas para os incisos I e II do art. 10 da RN nº 489/2022 são bem residuais (11,7% e 29,1%, respectivamente, de representatividade), assim como seriam para quem está em S4 (12,4%).

62. Saíndo da lógica da quantidade de entes regulados, também se percebe semelhanças entre faixa V e IV do art.10 e S1 e S2 da RN nº 475/21, faixa III do art.10 e S3 da RN nº 475/21 e faixas I e II do art.10 em relação a S4 da RN nº 475/21 quando se analisa a distribuição de multas.

63. Assim, podemos verificar que há uma concentração de operadoras multadas e em S1 e S2, depois um comportamento distinto para S3 e mais distinto ainda para S4. No mesmo sentido, observa-se que a distribuição de multas entre as faixas ou segmentos também tem comportamentos semelhantes.

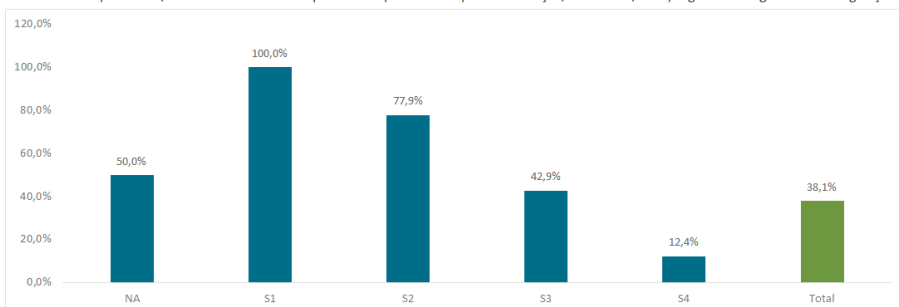
64. Os gráficos abaixo ilustram de outra forma as informações acima, facilitando a visualização para fins de comparação:

Percentual de Operadoras/Administradoras ativas que tiveram penalidade aplicada entre jan/2022 e out/2023, segundo as faixas do art. 10 da RN 489



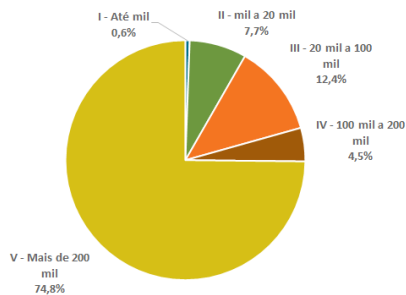
Fonte: SIF-Consulta Extração: Dezembro/2023

Percentual de Operadoras/Administradoras ativas que tiveram penalidade aplicada entre jan/2022 e out/2023, segundo os segmentos da Regulação Prudencial



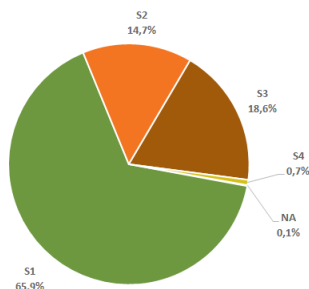
Fonte: SIF-Consulta Extração: Dezembro/2023

Distribuição de multas aplicadas entre jan/2022 e out/2023 segundo as faixas do art. 10 da RN 489



Fonte: SIF-Consulta Extração: Dezembro/2023

Distribuição de multas aplicadas entre jan/2022 e out/2023, segundo os segmentos da Regulação Prudencial



Fonte: SIF-Consulta Extração: Dezembro/2023

65. Esclareça-se que NA aqui se refere a operadoras entrantes, que segunda a RN nº 475/21, são tratadas transitoriamente como S4.

66. Cabe reforçar que a RN nº 475/2021 não garante tratamento específico por segmento, cabendo modulações conforme o objeto em estudo. Exemplo recente é oriundo da própria normatização em andamento proposta pela DIOPE com determinação de obrigatoriedade de fornecimento de DIOPS simplificado mensal para operadoras dos segmentos S1 e S2 (ref: 598ª reunião da DICOL realizada em 27/11/2023). Na mesma linha deve seguir a proposta da DIFIS.

67. Desse modo, a junção de S1 com o S2 se justifica para fins do art.10, considerando os dados apresentados no âmbito da atividade fiscalizatória. Importante destacar também que os enquadrados em S1 e S2 representam pouco mais de 15% dos entes regulados.

Qtd de Operadoras e Administradoras de Benefícios ativas, segundo os segmentos da Regulação Prudencial¹

Segmento	Qtde OPS	%
S1	23	2,0%
S2	154	13,7%
S3	520	46,1%
S4	403	35,7%
NA	28	2,5%
Total	1.128	100,0%

Fonte: CADOP e Enquadramento Inicial de Operadoras por Segmentos (RN475/21) – Data-base: 31/12/2022.

¹Extraído do site ANS, link <https://www.gov.br/ans/pls-br/ans/unto/operadoras/regulacao-prudencial-acompanhamento-assistencial-e-economico-financeiro/regulacao-prudencial-tclassificacao-de-operadoras-aplicacao-proporcional-da-regulacao-prudencial-1>

68. Outro ponto relevante é que nessa atualização estabeleceu-se uma simetria entre os intervalos, de 0,3 entre eles. Sendo três faixas de multiplicadores teríamos a multiplicação da multa-base, conforme quadro a seguir:

Segmento da RN 475/21	Fator multiplicador para fins de aplicação de penalidade
S1 e S2	1
S3	0,7
S4	0,4

69. Também dentro desse exercício tivemos o cuidado de avaliar possíveis consequências para os entes regulados que figuravam no inciso I do art.10 vigente, haja vista que a proposta extinguiria o fato de 0,2% para as operadoras com menos 1.000 (mil) beneficiários. Conforme os dados de janeiro de 2022 a outubro de 2023 representam apenas 0,6% das multas aplicadas, o que aumenta o conforto decisório para contemplar a simetria de intervalo único de 0,3 entre as faixas.

70. Outra pesquisa realizada foi no sentido de verificar o grau de influência das mudanças em um exercício de simulação retroativa de multas considerando o mesmo período de janeiro de 2022 a outubro de 2023, separado os exercícios para melhor visualização porque compara com impacto total das receitas dos respectivos agrupamentos.

71. Como se observa da tabela abaixo nos dois anos haveria impacto na diminuição de valor das multas para o segmento exclusivamente odontológico e para as administradoras de benefícios. Haveria aumento na aplicação de multas para o segmento médico-hospitalar, mesmo assim, sem representar irrazoabilidade, mormente porque, como já ilustrado, são responsáveis por 97% das multas aplicadas na ANS e o aumento simulado não superaria 0,0014% da receita anual desse segmento específico.

72. Com efeito, em uma visão sistemática, mesmo pequena a diferença, é ainda mais relativizada quando se identifica que apenas 9 operadoras do segmento médico-hospitalar são responsáveis por 50% da diferença no ano de 2022, enquanto 9 operadoras do mesmo segmento são responsáveis por 60% da diferença simulada para o ano de 2023.

Simulação do Impacto (em R\$) do Total de multas aplicadas e Total de multas conforme fatores propostos (para operadoras ativas em nov/2023)

Segmentação	Multas Aplicadas 2022	Multas (Proposto) 2022	Diferença 2022 ** (Proposto - Aplicado)	Multas Aplicadas até out/2023	Multas (Proposto) até out/2023	Diferença 2023 *** (Proposto - Aplicado)	Receita Total 2022	% (2022) Diferença / RT	% (2023) Diferença / RT
Administradora de Benefício	5.293.880,00	4.707.112,67	-586.767,33	5.054.400,00	4.685.420,00	-368.980,00	2.886.253.773,66	-0,020%	-0,013%
Médico Hospitalar	472.002.068,20	502.943.801,44	30.941.733,24	422.683.921,09	460.191.768,49	37.507.847,40	270.549.491.899,54	0,011%	0,014%
Exclusiv. Odontológico	5.894.629,47	3.926.820,63	-1.967.808,84	6.611.300,00	4.545.080,00	-2.066.220,00	4.297.272.818,68	-0,046%	-0,048%

* Considerando fator 1 para S1 e S2; fator 0,7 para S3 e NA; e fator 0,4 para S4.

** 9 operadoras MH são responsáveis por 50% da diferença, em 2022, ou seja, em torno de R\$ 15,5 mi.

*** 9 operadoras MH são responsáveis por 60% da diferença, em 2023, ou seja, em torno de R\$ 22,4 mi.

73. A previsão de pagamento de multas com desconto, conforme previsões contidas na RN nº 483/2022 também devem ser consideradas dentro desse contexto de possibilidade de redução do valor da penalidade, sendo instituídos ao alcance das médico-hospitalares.

74. Ainda deve ser cotejado com outro projeto em andamento, qual seja, o da reforma da RN nº 395/16, objeto de autorização de consulta pública pela Diretoria Colegiada na 598ª reunião ordinária da DICOL.

75. Naquela proposta o desconto de 40% para pagamento à vista e antecipado de desconto passaria a ser 60% nos tipos infrativos predominantes de atuação (negativa de cobertura - arts.101 a 103 da RN 489/2022) para as operadoras que cumpriram as metas do indicador proposto. Resta mantido o percentual de 40% para outros tipos infrativos.

76. Não se pode perder de vista também que a proposta decorrer de prerrogativa da ANS em definir a dosimetria de penalidade relacionada à repressão de infrações no setor de saúde suplementar.

77. Esclareça-se que a ANS tem competência expressa definida em lei para definir o rito aplicável quando o assunto envolver a repressão de infrações, conforme art. 29 da Lei nº 9.656/1998 c/c art. 4º da Lei nº 9.961/2000:

Lei 9.656/1998

Art. 29. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto de infração, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, cabendo à ANS dispor sobre normas para instauração, recursos e seus efeitos, instâncias e prazos.

Lei 9.961/2000

Art. 4º Compete à ANS:

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:

(...)

f) normas de aplicação de penalidades;"

78. Avalia-se que o ajuste ora proposto além de decorrer da prerrogativa acima alinhada à boa prática de modernização do critério "porte econômico" em sintonia com a nova legislação de proporcionalidade adotada como referência, não adentraria no alicerce do art.2º, inciso IV, do Decreto nº 10.411/2020, à medida em que não estão sendo criadas "novas exigências e obrigações estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente", expressão utilizada como condição para o conceito de custo regulatório.

79. Não obstante, ainda que se compreendida a aplicação do art. 2º, II do Decreto nº 10.411/2019, na visão da área técnica da Diretoria de Fiscalização, a norma proposta seria de baixo impacto, conforme dados apresentados. Cabe reproduzir seu teor:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

80. Dando-se ênfase à alínea "a" cabe, ponderar, inclusive, o alcance da expressão "aumento expressivo de custos para os agentes regulados". Notadamente a intenção do legislador se refere ao zelo que o ente regulador deve ter com a criação de novas obrigações, o que não se encaixa no presente caso. Com efeito, compete a todas os entes regulados zelar pela legislação do setor de saúde suplementar e cumpri-la.

81. Em relação às operadoras entrantes que pela RN nº 475/2021 não são classificadas por um determinado período tendo em vista a ausência de informação contábil referente ao fechamento do exercício. Possuem obrigação de capital equivalente a operadoras enquadradas em S4 temporariamente até que possam ser efetivamente classificadas. Nessa linha cabe modulação pela Diretoria de Fiscalização.

82. Ao mesmo tempo que sob a ótica da proporcionalidade não deveriam ser equiparadas com as operadoras nas faixas mais gravosas de dosimetria de penalidades, também colocá-las na faixa mais benéfica para o art.10 da RN nº 489/2022 se mostra inadequado. Além de não ser possível prever o perfil das operadoras entrantes, o fato de estarem sujeitas a penalidades desde o início da operação corroboram para a escolha do caminho do meio até que se posicionem de fato na classificação da RN nº 475/2021.

83. Assim, com a definição sobre essas operadoras, aqui ora denominadas como NA, temos o seguinte quadro proposto:

Segmento da RN 475/21	Fator multiplicador para fins de aplicação de penalidade
S1 e S2	1
S3 e NA	0,7
S4	0,4

ASPECTOS COMPLEMENTARES

84. Não se vislumbra perda de objeto dos termos de compromisso assinados com Administradoras de Benefícios ou em negociação para fornecimento de vidas administradas com impactos não apenas no art.10 vigente da RN nº 489/2022, mas também no art. 9º e na classificação das Administradoras em indicador de fiscalização proativa/ planejada. Deve ser objeto de nova avaliação no futuro.

85. A presente proposta não tem por objeto a outra parte do art. 27 da Lei nº 9.656/1998, que preconiza a fixação de multa de "de acordo com a gravidade da infração". Esse requisito é cumprido por meio dos diferentes preceitos secundários dos tipos infrativos da norma de penalidades, além da previsão de circunstâncias agravantes e atenuantes.

86. Em sendo implementada a proposta, importante que se monitore o comportamento do mercado frente ao novo critério para avaliar eventual medida a ser adotada.

CONCLUSÃO

87. Diante do exposto, avalia-se como adequada a proposta de substituição do critério do art.10 da RN nº 489/2022 por critério que considere os aspectos da RN nº 475/21, critério este mais moderno que o atualmente praticado baseado no número de beneficiários da operadora.

88. Além disso, atenderia a vários pontos positivos, como uma solução estável para a aplicação do art.10 da RN nº 489/2022 para as administradoras de benefícios, a facilidade de pesquisa da informação e maior estabilidade juntamente com a existência de prévio contraditório à classificação final, além da boa prática de convergência entre normativos que tratam de assuntos correlatos.

89. Mais uma vez esclareça-se que não se trataria de ajuste por necessidade, uma vez que o critério hoje adotado expressa corretamente o que o legislador previu, o que se busca é o seu amadurecimento e aperfeiçoamento contemplando aspectos mais modernos de regulação, que como visto, também trará pontos secundários positivos.

90. À consideração superior.

Pedro da Silveira Villela
Coordenador de Estudos e Projetos

Alex Urtado Abreu
Coordenador de Assuntos Normativos e Institucionais

Gustavo Junqueira Campos
Assessor Normativo - DIFIS

Márcio Nunes de Paula
Assessor de Informações e Sistemas - DIFIS

De acordo. Encaminha-se à Diretora de Fiscalização.

Marcus Teixeira Braz
Diretor-Adjunto de Fiscalização

Aprovo a Nota Técnica.

Eliane Aparecida de Castro Medeiros
Diretora de Fiscalização

OBS.: Atenção - Antes de assinar verifique se possui autoridade no Regimento interno da ANS para assinar este tipo de documento.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro da Silveira Villela, Coordenador(a) de Estudos e Projetos**, em 07/12/2023, às 18:16, 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 07/12/2023, às 18:20, 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 **Marcio Nunes de Paula, Assessor de Informações e Sistemas da DIFIS**, em 07/12/2023, às 18:41, 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 **Alex Urtado Abreu, Coordenador(a) de Assuntos Normativos e Institucionais**, em 07/12/2023, às 18:44, 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 07/12/2023, às 19:01, 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 07/12/2023, às 19:05, 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 **28278755** e o código CRC **97FA9B1D**.