

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, cumpre 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/6624072), Investigação do Problema Regulatório 1 (26899769) e Nota Técnica nº 1/2023/COESP/ASSNT-DIFIS/DIRAD-DIFIS/DIFIS/700573) como relatório de AIR, 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 definição de um segundo problema regulatório e ensaiar os possíveis impactos das ações para o alcance dos objetivos pretendidos.

4. Assim, para melhor enquadramento dos projetos, classifica-se o projeto que cuida das centrais de atendimento da operadora, já em debate com a sociedade, como primeiro subtema do Tema da Diretoria de Fiscalização previsto na Agenda Regulatória 2023/2025. Enquanto isso o escopo do presente processo, que pretende rediscutir a forma de fiscalização da ANS, enquadra-se como o segundo subtema desse item da Agenda. Ambos guardam plena conexão com o tema em apreço, uma vez que buscam diminuir os conflitos existentes no setor com maior eficiência, corroborando para a melhoria do relacionamento entre operadoras e beneficiários.

DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

5. Nesse tópico é importante descrever a situação/contexto que ganhou relevo suficiente a justificar uma possível intervenção regulatória¹¹. Como conceituado pelo Guia Orientativo para Elaboração de AIR¹², "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."

6. 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?"

7. Trabalhando em cima das indagações, é importante retomar em parte a Nota Técnica nº 3/2023/COESP/ASSNT-DIFIS/DIRAD-DIFIS/DIFIS (SEI 28279705), já submetida à Diretoria Colegiada por ocasião da 599ª reunião ordinária, atualizando alguns dados:

Número de demandas NIP e Informações (Tabela 1)

Tipo de Demanda	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (até mar/24)
Reclamação NIP	89.635	90.507	98.361	132.775	152.197	188.055	234.402	352.633	92.766
Informação	279.299	268.135	252.277	293.936	270.577	227.844	252.893	214.813	56.187

Fonte: SIF Consulta - atualização abr/24

Evolução do Passivo de demandas para análise NIP (Tabela 2)

Data	dez/18	dez/19	dez/20	dez/21	dez/22	dez/23	mar/24
Quantidade (*)	3.161	4.985	8.229	12.879	23.171	85.083	86.875
Aumento %	-	58%	65%	57%	80%	267%	2%

Fonte: Relatório Mensal da DIFIS - atualização abr/2024

(*) Quantidade não considera "Fase eletrônica" e "Classificação Residual"

Evolução do Passivo de Processos Sancionadores para análise de 1ª instância (Tabela 3)

Data	dez/18	dez/19	dez/20	dez/21	dez/22	dez/23	mar/24
Quantidade	4.519	6.323	8.379	8.044	15.155	19.132	21.403
Aumento %	-	40%	33%	-4%	88%	26%	12%

Fonte: Relatório Mensal da DIFIS - atualização abr/2024

(*) Quantidade não considera "Classificação Residual"

Tempo Médio de análise na fase NIP, por natureza de demanda, em dias (Tabela 4)

Natureza	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (até mar/24)
Assistencial	35	37	69	110	117	170	215
Não Assistencial	34	51	52	88	181	258	302
Geral	34	42	63	103	122	252	300

Fonte: SIF Consulta - atualização abr/2024

Nota: Para o cálculo do indicador de "Tempo de análise na NIP" utilizou-se a data de classificação da demanda menos sua data de atendimento, excluindo-se o tempo de classificação residual e demandas finalizadas na fase eletrônica.

Tempo Médio das Fases Processuais da 1ª instância, em dias (Tabela 5)

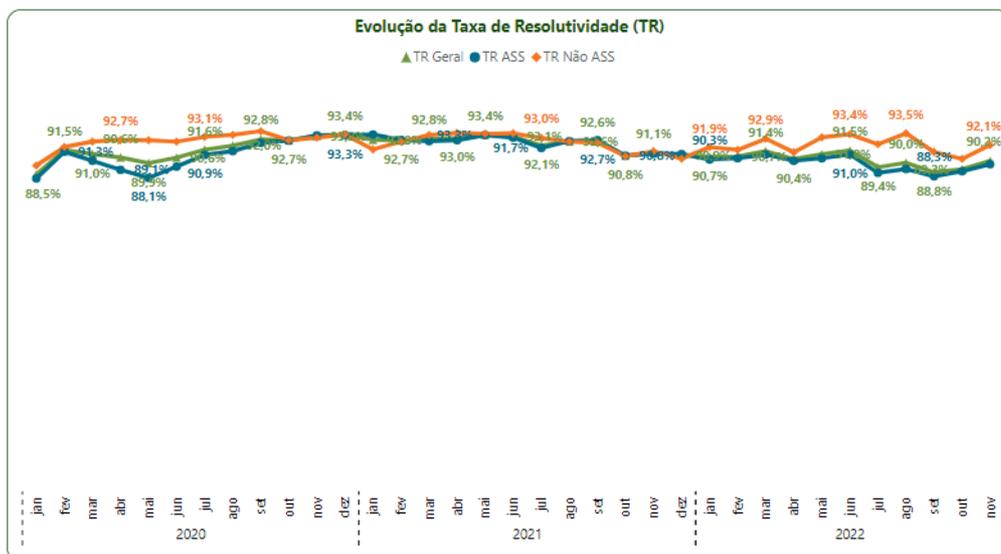
Fase	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (até mar/24)
Tempo Médio de Decisão	58	76	112	139	136	277	353
Tempo Médio de Juízo de Reconsideração	26	38	104	288	516	643	755

Fonte: Relatório Mensal da DIFIS - atualização abr/2024

Nota 1: Não foram contabilizados os processos que ainda não tinham a data final de cada fase e também os com tempo negativo.

Nota 2: Só foram considerados processos de consumidores e institucionais cujos autos tinham o status "anulado" ou "finalizado"

Figura 1



Total de multas aplicadas e arrecadadas a partir de 2019 comparada (Tabela 6)

Tipo	2020	2021	2022	2023
Multas Aplicadas	570.092.735,00	557.995.338,00	516.072.370,00	523.974.752,00
Multas Arrecadadas	147.955.944,00	143.986.503,00	173.673.736,00	142.552.169,00
Percentual da arrecadação das multas em face do montante das aplicadas	25,95%	25,80%	33,65%	27,20%

Fonte: SIF Consulta - Extração: Dezembro/2023

Nota 1: Ano das Multas Arrecadadas não necessariamente se refere ao Ano das Multas Aplicadas. Ex: pode haver quantias no numerário de 2022 que se referem a multas aplicadas em 2019.

Total de multas aplicadas e arrecadadas vs. Receita Total por ano (Tabela 7)

Tipo	2020	2021	2022	2023
Multas Aplicadas	570.092.735,00	557.995.338,00	516.072.370,00	523.974.752,00
Multas Arrecadadas	147.955.944,00	143.986.503,00	173.673.736,00	142.552.169,00
Receita Total - Operadoras	244.661.630.955,83	270.019.806.602,09	271.735.684.259,32	319.153.476.628,66

Fonte: SIF Consulta - Extração: Dezembro/2023

Nota 1: Ano das Multas Arrecadadas não necessariamente se refere ao Ano das Multas Aplicadas. Ex: pode haver quantias no numerário de 2022 que se referem a multas aplicadas em 2019.

8. Assim, a partir desse contexto estatístico, identificam-se algumas evidências importantes que se relacionam com aspectos que orbitam o debate sobre o modelo de fiscalização adotado:

- **Crescimento significativo nos últimos anos no número de reclamações recepcionadas pela ANS, conforme Tabela 1, dados que revelam ainda tendência de aumento;**
- **Aumento significativo, ano a ano, do número de reclamações recebidas pela ANS, com estabilidade da Taxa de Resolutividade NIP (figura 1) evidenciando que a NIP pode estar sendo tratada como uma extensão dos SACs/centrais de atendimento das operadoras;**
- **Considerando que a NIP é um processamento eletrônico e que as Tabelas 2 e 4 denotam um crescimento do passivo com aumento do tempo médio de análise, ocorre um maior desconhecimento pelo órgão regulador daquilo que vem ocorrendo no mercado (Assimetria Regulatória);**
- **Perda da tempestividade do tratamento do caso concreto com aplicação da sanção com a evolução do tempo médio - Tabelas 3 e 5;**
- **Em desdobramento ao item anterior, risco crescente da ocorrência sistêmica de prescrição trienal, diminuindo a capacidade de resposta fiscalizatória da Agência às infrações praticadas pelos agentes regulados;**
- **Considerando o percentual da arrecadação frente ao montante de multas aplicadas quase constante; considerando o percentual de multa arrecada x receita total das operadoras, infere-se que há indícios de que as operadoras adotam estratégias relacionadas à efetiva arrecadação de multas, o que depõe contra a assertividade da aplicação (Tabela 6 e 7);**

9. Aprofundando evidências, verifica-se abaixo a listagem das 20 operadoras mais demandadas por ano a partir de 2021 até 2024 (essa informação pode ser extraída do site da ANS [\[3\]](#)):

2021			
Reg. ANS	Operadora	Qtd. Demanda	%
359017	NOTRE DAME INTERMÉDICA SAÚDE S.A.	28.508	15,1%
326305	AMIL ASSISTÊNCIA MÉDICA INTERNACIONAL S.A.	27.302	14,5%

005711	BRADESCO SAÚDE S.A.	15.566	8,3%
368253	HAPVIDA ASSISTENCIA MEDICA S.A.	11.553	6,1%
006246	SUL AMERICA COMPANHIA DE SEGURO SAÚDE	9.680	5,1%
339679	UNIMED NACIONAL - COOPERATIVA CENTRAL	7.154	3,8%
393321	UNIMED-RIO COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO DO RIO DE JANEIRO	6.175	3,3%
302091	SÃO FRANCISCO SISTEMAS DE SAÚDE SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA	3.003	1,6%
343889	UNIMED BELO HORIZONTE COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO	2.309	1,2%
417173	QUALICORP ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS S.A.	2.281	1,2%
323080	GEAP AUTOGESTÃO EM SAÚDE	1.942	1,0%
309222	GRUPO HOSPITALAR DO RIO DE JANEIRO LTDA	1.729	0,9%
301949	ODONTOPREV S/A	1.729	0,9%
302147	PREVENT SENIOR PRIVATE OPERADORA DE SAÚDE LTDA	1.654	0,9%
346659	CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL	1.652	0,9%
348520	NOTRE DAME INTERMÉDICA MINAS GERAIS SAÚDE S.A.	1.587	0,8%
340782	CLINIPAM CLINICA PARANAENSE DE ASSISTENCIA MEDICA LTDA	1.571	0,8%
403911	VISION MED ASSISTÊNCIA MÉDICA LTDA	1.518	0,8%
000701	UNIMED SEGUROS SAÚDE S/A	1.456	0,8%
317144	UNIMED DE FORTALEZA SOCIEDADE COOPERATIVA MÉDICA LTDA.	1.432	0,8%
Somatório das 20 operadoras mais reclamadas		129.801	68,9%
Total de demandas		188.271	100,0%
Fonte: SIF Consulta - Extração: abril/2024			

2022			
Reg	Operadora	Qtd. Demanda	%
359017	NOTRE DAME INTERMÉDICA SAÚDE S.A.	30.522	13,0%
326305	AMIL ASSISTÊNCIA MÉDICA INTERNACIONAL S.A.	23.584	10,0%
368253	HAPVIDA ASSISTENCIA MEDICA S.A.	19.310	8,2%
005711	BRADESCO SAÚDE S.A.	17.231	7,3%
006246	SUL AMERICA COMPANHIA DE SEGURO SAÚDE	15.029	6,4%
393321	UNIMED-RIO COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO DO RIO DE JANEIRO	10.826	4,6%
339679	UNIMED NACIONAL - COOPERATIVA CENTRAL	9.234	3,9%
302147	PREVENT SENIOR PRIVATE OPERADORA DE SAÚDE LTDA	3.379	1,4%
343889	UNIMED BELO HORIZONTE COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO	2.817	1,2%
	NOTRE DAME		

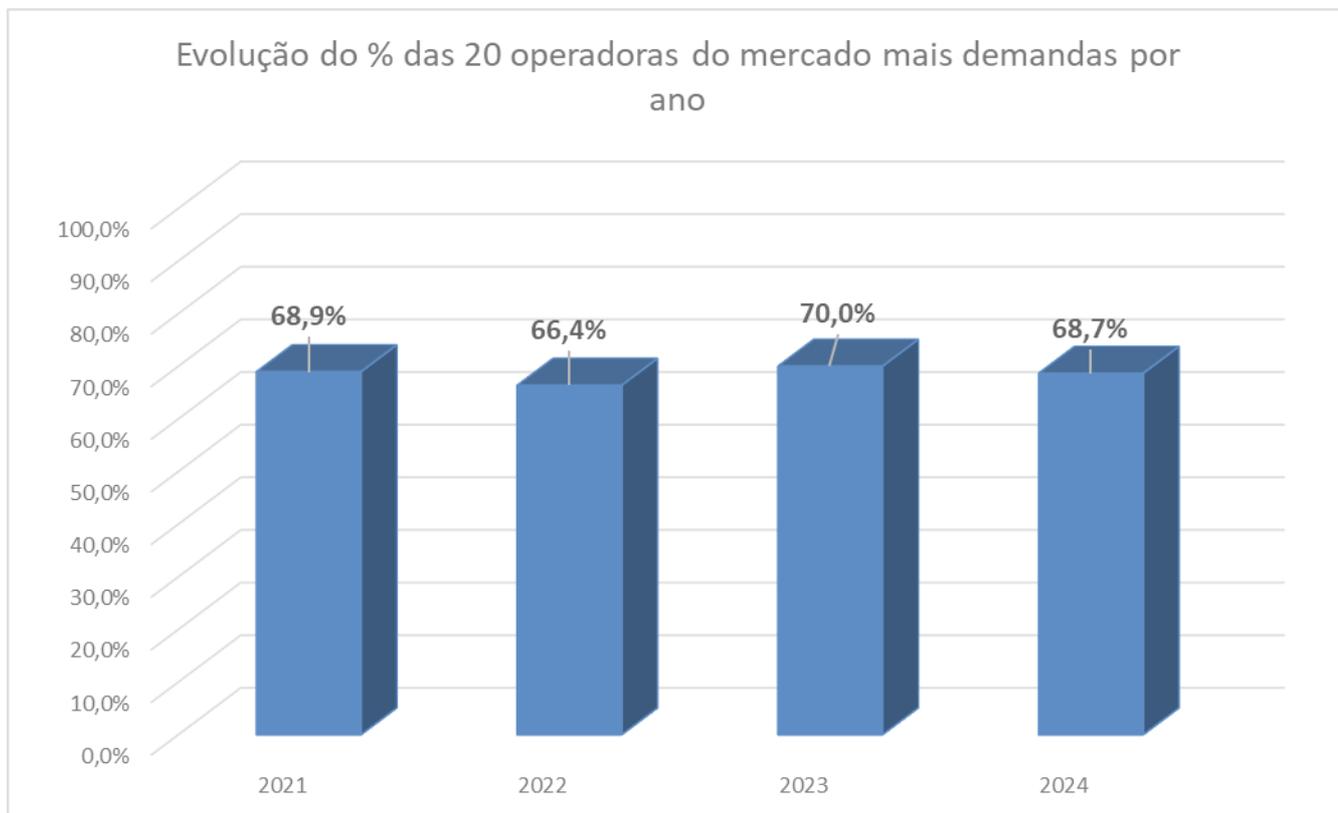
348520	INTERMÉDICA MINAS GERAIS SAÚDE S.A.	2.673	1,1%
317896	UNIMED VERTENTE DO CAPARAÓ - COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO LTDA	2.670	1,1%
000701	UNIMED SEGUROS SAÚDE S/A	2.442	1,0%
340782	CLINIPAM CLINICA PARANAENSE DE ASSISTENCIA MEDICA LTDA	2.343	1,0%
403911	VISION MED ASSISTÊNCIA MÉDICA LTDA	2.246	1,0%
417173	QUALICORP ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS S.A.	2.198	0,9%
309222	GRUPO HOSPITALAR DO RIO DE JANEIRO LTDA	2.193	0,9%
416428	SUL AMÉRICA SERVIÇOS DE SAÚDE S.A.	1.892	0,8%
000582	PORTO SEGURO - SEGURO SAÚDE S/A	1.857	0,8%
346659	CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL	1.763	0,8%
357391	UNIMED VITORIA COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO	1.762	0,7%
Somatório das 20 operadoras mais reclamadas		155.971	66,4%
Total de demandas		235.002	100,0%
Fonte: SIF Consulta - Extração: abril/2024			

2023			
Reg	Operadora	Qtd. Demanda	%
359017	NOTRE DAME INTERMÉDICA SAÚDE S.A.	48.962	13,9%
005711	BRADESCO SAÚDE S.A.	37.354	10,6%
368253	HAPVIDA ASSISTENCIA MEDICA S.A.	28.053	7,9%
006246	SUL AMERICA COMPANHIA DE SEGURO SAÚDE	25.669	7,3%
393321	UNIMED-RIO COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO DO RIO DE JANEIRO	22.573	6,4%
326305	AMIL ASSISTÊNCIA MÉDICA INTERNACIONAL S.A.	21.406	6,1%
339679	UNIMED NACIONAL - COOPERATIVA CENTRAL	14.335	4,1%
343889	UNIMED BELO HORIZONTE COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO	5.155	1,5%
340782	CLINIPAM CLINICA PARANAENSE DE ASSISTENCIA MEDICA LTDA	5.048	1,4%
000701	UNIMED SEGUROS SAÚDE S/A	4.290	1,2%
348520	NOTRE DAME INTERMÉDICA MINAS GERAIS SAÚDE S.A.	4.140	1,2%
302147	PREVENT SENIOR PRIVATE OPERADORA DE SAÚDE LTDA	4.129	1,2%
000582	PORTO SEGURO - SEGURO SAÚDE S/A	3.909	1,1%
357391	UNIMED VITORIA COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO	3.794	1,1%
417173	QUALICORP ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS S.A.	3.649	1,0%
313971	FEDERAÇÃO DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE TRABALHO MÉDICO DO ACRE, AMAPÁ,	3.370	1,0%

	AMAZONAS, PARÁ, RONDONIA E RORAIMA		
403911	VISION MED ASSISTÊNCIA MÉDICA LTDA	2.998	0,8%
382876	UNIMED GOIANIA COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO	2.889	0,8%
309222	GRUPO HOSPITALAR DO RIO DE JANEIRO LTDA	2.860	0,8%
346659	CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL	2.820	0,8%
Somatório das 20 operadoras mais reclamadas		247.403	70,0%
Total de demandas		353.455	100,0%
Fonte: SIF Consulta - Extração: abril/2024			

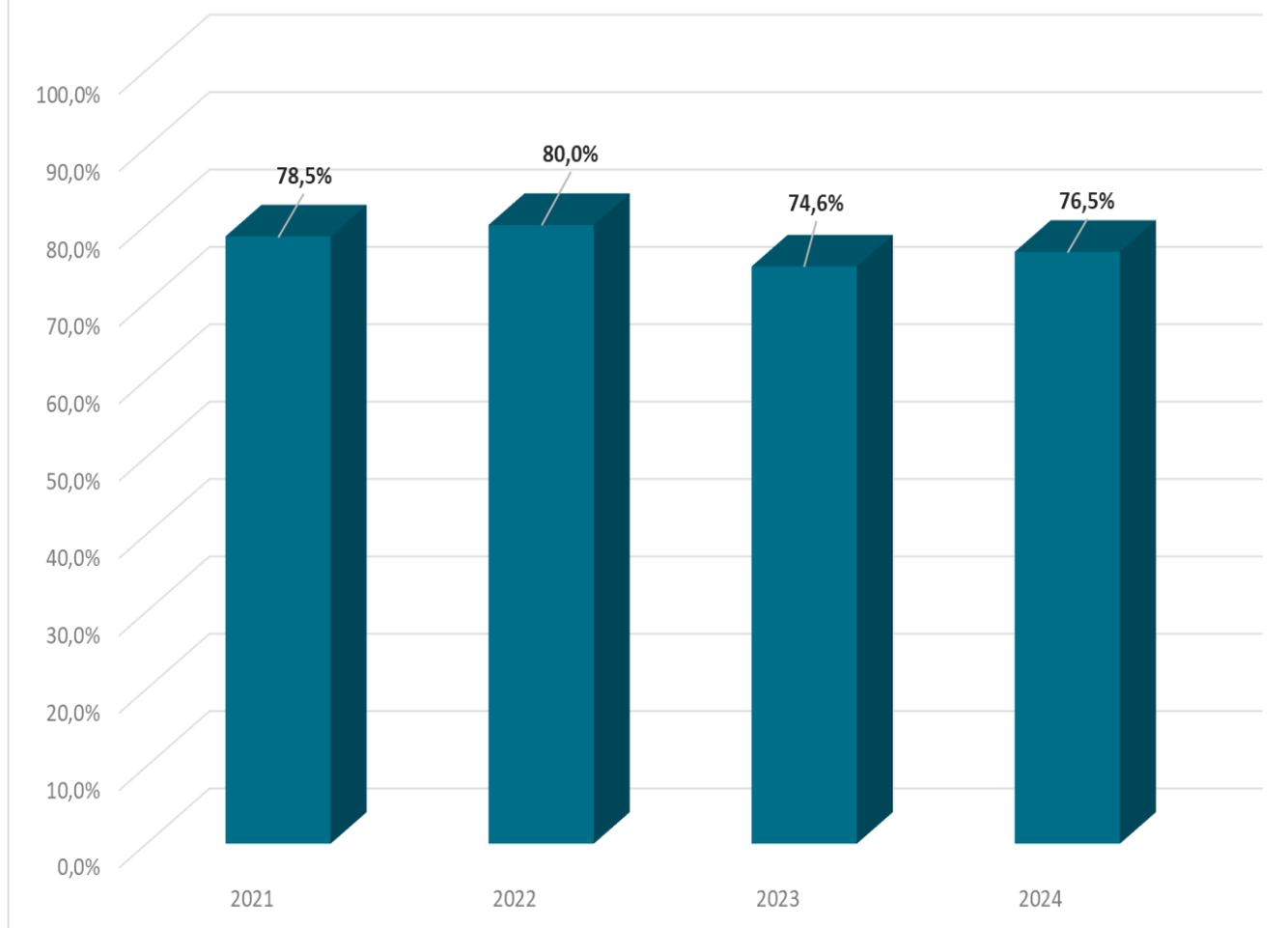
2024			
Reg	Operadora	Qtd. Demanda	%
005711	BRADESCO SAÚDE S.A.	10.349	11,2%
359017	NOTRE DAME INTERMÉDICA SAÚDE S.A.	9.770	10,5%
393321	UNIMED-RIO COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO DO RIO DE JANEIRO	7.266	7,8%
326305	AMIL ASSISTÊNCIA MÉDICA INTERNACIONAL S.A.	6.577	7,1%
368253	HAPVIDA ASSISTENCIA MEDICA S.A.	6.233	6,7%
006246	SUL AMERICA COMPANHIA DE SEGURO SAÚDE	5.233	5,6%
339679	UNIMED NACIONAL - COOPERATIVA CENTRAL	3.792	4,1%
343889	UNIMED BELO HORIZONTE COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO	1.537	1,7%
313971	FEDERAÇÃO DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE TRABALHO MÉDICO DO ACRE, AMAPÁ, AMAZONAS, PARÁ, RONDONIA E RORAIMA	1.521	1,6%
417173	QUALICORP ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS S.A.	1.377	1,5%
348520	NOTRE DAME INTERMÉDICA MINAS GERAIS SAÚDE S.A.	1.244	1,3%
000701	UNIMED SEGUROS SAÚDE S/A	1.176	1,3%
346659	CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL	1.102	1,2%
382876	UNIMED GOIANIA COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO	1.092	1,2%
302147	PREVENT SENIOR PRIVATE OPERADORA DE SAÚDE LTDA	1.028	1,1%
312363	UNIMED DO EST. DO RJ FEDERAÇÃO EST. DAS COOPERATIVAS MÉDICAS	1.022	1,1%
421715	BRADESCO SAÚDE - OPERADORA DE PLANOS S/A	885	1,0%
000582	PORTO SEGURO - SEGURO SAÚDE S/A	863	0,9%
357391	UNIMED VITORIA COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO	823	0,9%
304701	UNIMED CURITIBA - SOCIEDADE COOPERATIVA DE MÉDICOS	752	0,8%
Somatório das 20 operadoras mais reclamadas		63.642	68,7%
Total de demandas		92.693	100,0%

10. Ademais, no gráfico abaixo demonstra-se a concentração percentual de demandas nesse bloco de 20 operadoras listadas como mais demandadas por ano (Gráfico 1):



11. Ademais, no gráfico abaixo demonstra-se a concentração percentual de multas nesse bloco de 20 operadoras listadas como mais demandadas por ano (Gráfico 2):

Evolução da Representatividade das Multas Aplicadas às 20 operadoras mais sancionadas



12. Assim, a partir desse outro contexto estatístico, identificam-se mais evidências importantes:

- Há um número significativo dos mesmos agentes performando na listagem ao longo dos anos estudados, denotando um possível baixo poder coercitivo regulatório para correção das condutas infrativas, apesar do grande volume de processos sancionadores e grande valor de multas aplicadas;
- Percentual elevado e quase constante ao longo dos anos da concentração das demandas e de multas no bloco das 20 operadoras mais demandadas (Gráficos 1 e 2);

13. Rememora-se ainda o estudo feito no primeiro subtema em que se evidenciou o outro lado da tabela (Nota Técnica 4/2023/DIRAD-DIFIS/DIFIS - SEI nº 26624072), em que se comprova que as operadoras podem ter menos reclamações perante o órgão regulador, evidência trazida, inclusive, por meio de comparação mais focal, levando em conta aspectos de porte/segmentação. Em outras palavras, há diferenças de comportamento entre operadoras do mesmo porte e mesmo modelo de negócio, já com a equiparação metodológica feita pelo Índice Geral de Reclamações - IGR.

14. Ainda cabe contextualizar questões afetas à fiscalização planejada da ANS. Primeiramente, importante reconhecer que no âmbito da 586ª e 593ª reuniões de Diretoria Colegiada foi apresentado à instância máxima da ANS evidências que o indicador de fiscalização planejada ficou saturado, razão pela qual a Intervenção Fiscalizatória (art. 47 e ss da RN nº 483/22 c/c Instrução Normativa - IN ANS nº 1, de 30 de março de 2022), foi suspensa, mantida a regular execução dos processos instaurados em ciclos anteriores. Dentre outros aspectos, um dos problemas da saturação estava relacionado a critérios de exclusão que estipulava rodízio entre os regulados que somado a outros critérios de exclusão, passou a apontar operadoras a serem selecionadas em faixas menos gravosas, não justificando a medida pelo critério de razoabilidade e otimização de esforços.

15. Soma-se a isso a baixa capacidade operacional da equipe que cuida da ação planejada, ainda que com o apoio dos Núcleos, muito em virtude da sobrecarga do maior processo de trabalho da DIFIS que traz a análise individualizada de casos concretos. Enquanto a norma de Intervenção produzia efeitos, a média de operadoras selecionadas a cada ciclo 6 meses, conforme capacidade operacional, era de 5 operadoras.

16. É preciso ainda reconhecer que a forma como estruturada a norma da Intervenção não permitia maior poder coercitivo a longo prazo. As operadoras diligenciadas *in loco* no Programa de Intervenção, majoritariamente, atendiam às recomendações feitas pelos fiscais, sendo possível observar melhorias em um curto prazo. Ocorre que passado a médio, longo prazo, as operadoras objeto de fiscalização voltavam novamente a apresentarem comportamentos reiterados indesejados, carecendo a norma de instrumentos de monitoramento com coerção nessas hipóteses.

17. Para suprir a lacuna deixada pela Intervenção Fiscalizatória, iniciou-se o projeto pilotos das Ações Planejadas Focais de Fiscalização - APF, que têm como objetivo a seleção de operadoras de planos de saúde e administradoras de benefícios de acordo com índices estabelecidos pela ANS, em especial o Índice Geral de Reclamações (IGR), além de verificação de aspectos como número absoluto de reclamações e média de reclamações, com a finalidade de apontar assuntos ou questões que sejam objeto de reclamações recorrentes de beneficiários sobre os serviços a eles prestados, com vistas ao incentivo ao exercício da autorregulação, através da identificação das suas causas e a adoção de medidas para a sua adequação ou correção, e posterior acompanhamento. Além do indicador saturado dar pouco peso para a entrada de reclamações, a prática mostrou algum viés na fórmula, principalmente, por conta da diluição do resultado, conforme número de beneficiários.

18. Não obstante a experiência positiva, que em boa parte tende a ser inspiração para a revisitação da forma de fiscalizar os entes regulados, pela característica não normativa do projeto piloto, há limitações sobre poder coercitivo.

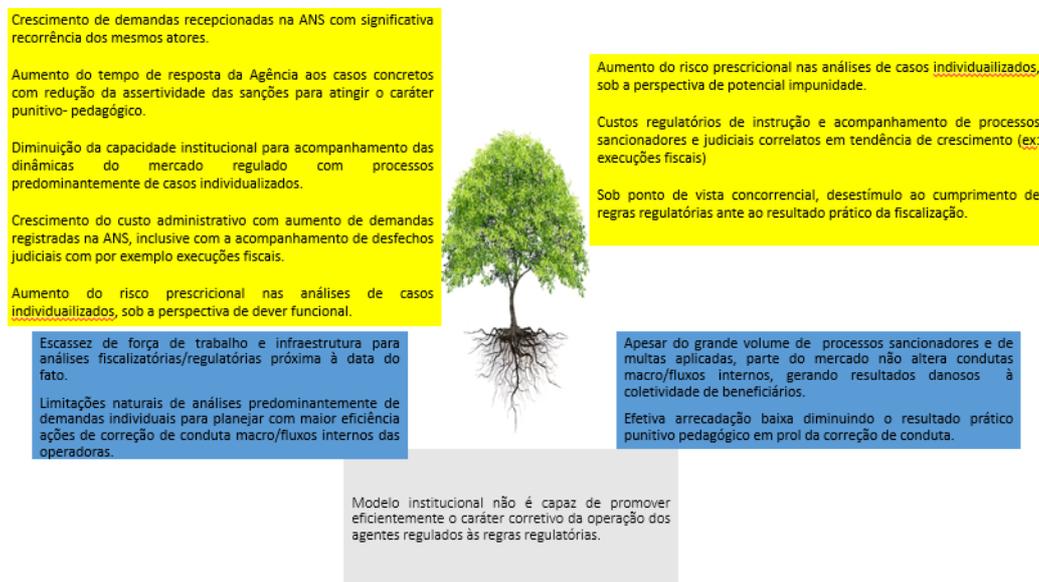
19. Partindo-se do conjunto dos dois blocos de evidências anteriores, reforçada a premissa ainda de que há uma tendência de aumento da chegada de reclamações de beneficiários na ANS, dentro do escopo do presente projeto, **o problema regulatório objeto do presente estudo centra-se numa falha do modelo institucional de promover eficientemente o caráter corretivo da operação dos agentes regulados às regras regulatórias**. Assim, delimita-se para os fins do presente processo que há um problema de natureza de falha institucional, posto que os instrumentos fiscalizatórios estão em um processo gradativo de obsolescência, sem capacidade de promover uma correção de curso do mercado. Apesar dos esforços empreendidos no modelo adotado, não se está alcançando o princípio primordial da ação fiscalizatória ser capaz de mudar comportamentos do fiscalizado.

CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

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

21. Além do mencionado Guia de Elaboração de AIR, a agência ANS⁴¹ 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.

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



IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES AFETADOS

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. A administração pública é afetada em seus processos de trabalho, uma vez que o modelo atual se torna inviável num cenário preditivo, especialmente pela ocorrência da prescrição dos processos sancionadores, bem como retira dela a capacidade de enxergar as melhores e mais eficazes medidas fiscalizatórias aptas a correção do mercado.

27. Em relação ao porte e classificação das operadoras, parâmetros exemplificativos descritos no § 2º do art.9º da RN^[5] para identificação dos entes regulados, verifica-se que a prática de condutas infrativas independe desses critérios de diferenciação como se denota da Nota Técnica nº 3/2023/COESP/ASSNT-DIFIS/DIRAD-DIFIS/DIFIS (SEI28279705) com conteúdo de ordem geral. Isso não impede de em etapas vindouras, avaliar a existência ou não de determinadas particularidades de entes regulados quanto à melhor conformação para o enfrentamento do problema regulatório identificado.

IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

28. Como se pode denotar a partir da análise da a ANS possui um consolidado espaço de competência normativa para regular as condutas infrativas e o modelo de atuação fiscalizatória.

29. No uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, incisos XXIX, XXX e XLI, alínea f e §1º da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, e conforme os artigos 25, 27 e 29 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998,^[6] a ANS pode dispor sobre a matéria, conforme dispositivos citados nas Resoluções Normativas nº 483 e 489, ambas de 2022.

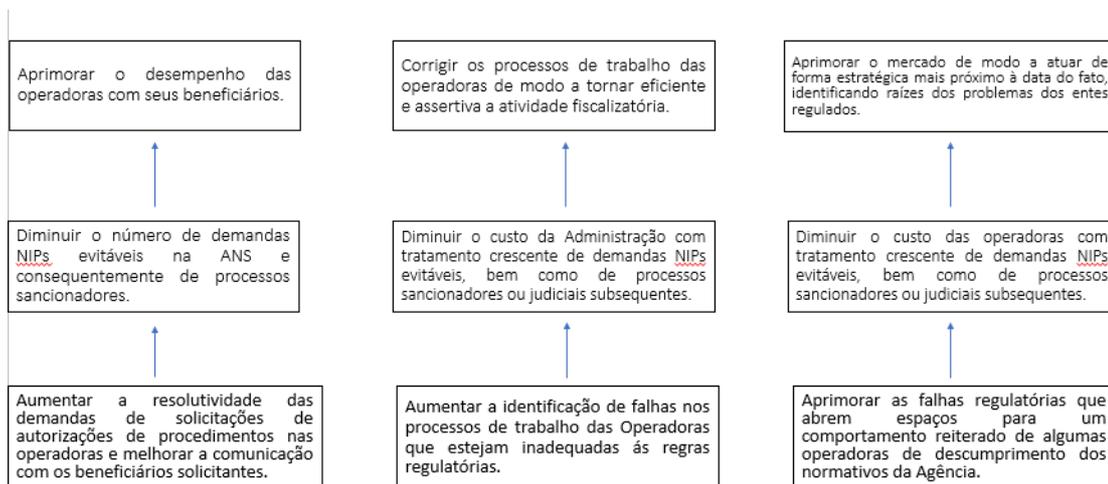
30. Essas balizas legais serão submetidas à Procuradoria Federal junto à ANS, que fará o controle de legalidade em momento oportuno de entrega no âmbito desse processo regulatório.

QUAIS SÃO OS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR?

31. 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."

32. 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

33. 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.

34. Encaminham-se os estudos para uma próxima etapa, qual seja, a modelagem de opções regulatórias com a descrição das possíveis alternativas de ação.

35. À consideração superior.

Pedro da Silveira Villela
Coordenadoria de Estudos e Projetos

Diretoria de Fiscalização

Alex Urtado Abreu

Coordenadoria de Assuntos Normativos e Institucionais

Diretoria de Fiscalização

Gustavo Junqueira Campos

Assessor Normativo

Diretoria de Fiscalização

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

Marcus Teixeira Braz

Diretor Adjunto de Fiscalização

37. 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

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;
(...)"

§ 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."

§ 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."

(...)

XXIX - fiscalizar o cumprimento das disposições da [Lei nº 9.656, de 1998](#), e de sua regulamentação;

(...)

XXX - aplicar as penalidades pelo descumprimento da [Lei nº 9.656, de 1998](#), e de sua regulamentação;

(...)

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

(...)"

"Art. 25. As infrações dos dispositivos desta Lei e de seus regulamentos, bem como aos dispositivos dos contratos firmados, a qualquer tempo, entre operadoras e usuários de planos privados de assistência à saúde, sujeitam a operadora dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, seus administradores, membros de conselhos administrativos, deliberativos, consultivos, fiscais e assemelhados às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - advertência;

II - multa pecuniária;

III - suspensão do exercício do cargo;

IV - ~~inabilitação temporária para exercício de cargos em operadoras de planos ou seguros de assistência à saúde;~~

IV - inabilitação temporária para exercício de cargos em operadoras de planos de assistência à saúde; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

V - inabilitação permanente para exercício de cargos de direção ou em conselhos das operadoras a que se refere esta Lei, bem como em entidades de previdência privada, sociedades seguradoras, corretoras de seguros e instituições financeiras.

VI - cancelamento da autorização de funcionamento e alienação da carteira da operadora. [\(Vide Medida Provisória nº 1.665, de 1998\)](#) [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

(...)

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. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

(...)

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. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

§ 1º O processo administrativo, antes de aplicada a penalidade, poderá, a título excepcional, ser suspenso, pela ANS, se a operadora ou prestadora de serviço assinar termo de compromisso de ajuste de conduta, perante a diretoria colegiada, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, obrigando-se a:

[\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

I - cessar a prática de atividades ou atos objetos da apuração; e

[\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

II - corrigir as irregularidades, inclusive indenizando os prejuízos delas decorrentes.

[\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

- § 2º O termo de compromisso de ajuste de conduta conterá, necessariamente, as seguintes cláusulas: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- I - obrigações do compromissário de fazer cessar a prática objeto da apuração, no prazo estabelecido; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- II - valor da multa a ser imposta no caso de descumprimento, 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 da prestadora de serviço. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- § 3º A assinatura do termo de compromisso de ajuste de conduta não importa confissão do compromissário quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta em apuração. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- § 4º O descumprimento do termo de compromisso de ajuste de conduta, sem prejuízo da aplicação da multa a que se refere o inciso II do § 2º, acarreta a revogação da suspensão do processo. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- § 5º Cumpridas as obrigações assumidas no termo de compromisso de ajuste de conduta, será extinto o processo. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- § 6º Suspende-se a prescrição durante a vigência do termo de compromisso de ajuste de conduta. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- § 7º Não poderá ser firmado termo de compromisso de ajuste de conduta quando tiver havido descumprimento de outro termo de compromisso de ajuste de conduta nos termos desta Lei, dentro do prazo de dois anos. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- § 8º O termo de compromisso de ajuste de conduta deverá ser publicado no Diário Oficial da União. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)
- § 9º A ANS regulamentará a aplicação do disposto nos §§ 1º a 7º deste artigo. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

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

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

[3] [https://app.powerbi.com/view?](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiNTdmZTY1OWEteYmY5ZC00M2NjLTKyN2YotOTQ4NjA5NTZlMzIwZDk1YmEzLTBmYjEzZmY1ZiZj)

[r=eyJrJoiNTdmZTY1OWEteYmY5ZC00M2NjLTKyN2YotOTQ4NjA5NTZlMzIwZDk1YmEzLTBmYjEzZmY1ZiZj](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiNTdmZTY1OWEteYmY5ZC00M2NjLTKyN2YotOTQ4NjA5NTZlMzIwZDk1YmEzLTBmYjEzZmY1ZiZj)

[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.

[6] "Art. 4º Compete à ANS:

(...)

XXIX - fiscalizar o cumprimento das disposições da [Lei nº 9.656, de 1998](#), e de sua regulamentação;

(...)

XXX - aplicar as penalidades pelo descumprimento da [Lei nº 9.656, de 1998](#), e de sua regulamentação;

(...)

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;

Art. 25. As infrações dos dispositivos desta Lei e de seus regulamentos, bem como aos dispositivos dos contratos firmados, a qualquer tempo, entre operadoras e usuários de planos privados de assistência à saúde, sujeitam a operadora dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, seus administradores, membros de conselhos administrativos, deliberativos, consultivos, fiscais e assemelhados às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:

I - advertência;

II - multa pecuniária;

III - suspensão do exercício do cargo;

IV - inabilitação temporária para exercício de cargos em operadoras de planos de assistência à saúde;

V - inabilitação permanente para exercício de cargos de direção ou em conselhos das operadoras a que se refere esta Lei, bem como em entidades de previdência privada, sociedades seguradoras, corretoras de seguros e instituições financeiras.

VI - cancelamento da autorização de funcionamento e alienação da carteira da operadora.

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.

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.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro da Silveira Villela, Coordenador(a) de Estudos e Projetos**, em 18/06/2024, às 10:00, 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 18/06/2024, às 10:26, 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 18/06/2024, às 11:16, 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 **MARCUS TEIXEIRA BRAZ, Diretor(a)-Adjunto(a) da DIFIS**, em 18/06/2024, às 13:14, 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 18/06/2024, às 15:12, 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 **29194644** e o código CRC **6311E538**.