



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PARECER N° 03 /2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei N° 1.790/2017, que "dispõe sobre sanções a serem aplicadas às operadoras de plano de assistência ou seguro à saúde que estabelecerem limitação de prazo, valor ou quantidade, para internações, no âmbito do Distrito Federal".

AUTOR: Deputado AGACIEL MAIA

RELATOR: Deputado DANIEL DONIZET

I - RELATÓRIO

Chega a esta comissão o projeto em epígrafe, que "dispõe sobre sanções a serem aplicadas às operadoras de plano de assistência ou seguro à saúde que estabelecerem limitação de prazo, valor ou quantidade, para internações, no âmbito do Distrito Federal".

Conforme proposto, as pessoas jurídicas de direito privado operadoras de planos de assistência ou seguro à saúde que praticarem atos de qualquer natureza com a finalidade de estabelecer limites de tempo ou monetários para internações a seus beneficiários ficarão sujeitas a penalidade de multas a serem regulamentadas pelo Poder Executivo, independentemente de inquérito policial, processo criminal ou condenação penal transitada em julgado em razão do fato.

Além disso, o projeto dispõe sobre as penalidades a serem impostas em caso de reincidência, consistentes no impedimento a: firmar contrato com a administração pública distrital; tomar parte de processo licitatório; gozar de benefícios tributários; gozar de dispensa parcial ou total do pagamento de multas ou quaisquer obrigações



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



acessórias aos tributos "estaduais"; receber benefícios decorrentes de programas de desenvolvimento, fomento ou apoio à produção industrial, comercial ou de serviços.

Na justificação, o Autor manifesta o propósito de punir, no âmbito administrativo, as operadoras que descumprirem o preceito da Lei nº 9.656/1998, que veda, em caso de internação, a limitação de prazo, valor máximo e quantidade em clínicas básicas e especializadas.

O projeto recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Educação, Saúde e Cultura, na forma original, e da Comissão de Defesa do Consumidor, na forma da Emenda nº 1, que suprimiu o art. 3º, o qual prevê que as despesas decorrentes da lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Nesta comissão, durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão emitir parecer, em caráter terminativo, sobre a admissibilidade *constitucional, jurídica, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa* das proposições em geral.

Cuida-se aqui de projeto que dispõe sobre **sanções a serem aplicadas, no âmbito do Distrito Federal, às operadoras de plano de assistência ou seguro à saúde que estabelecerem limitação de prazo, valor ou quantidade para internações hospitalares**, prática vedada pela Lei federal nº 9.656/1998, que "dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde", cujo art. 12, inciso II, alínea "a", prevê:

"Art. 1º Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade, adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições:

I - Plano Privado de Assistência à Saúde: prestação continuada de serviços ou cobertura de custos assistenciais a preço pré ou pós estabelecido, por prazo



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



indeterminado, com a finalidade de garantir, sem limite financeiro, a assistência à saúde, pela faculdade de acesso e atendimento por profissionais ou serviços de saúde, livremente escolhidos, integrantes ou não de rede credenciada, contratada ou referenciada, visando a assistência médica, hospitalar e odontológica, a ser paga integral ou parcialmente às expensas da operadora contratada, mediante reembolso ou pagamento direto ao prestador, por conta e ordem do consumidor;

(...)

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

(...)

II - quando incluir internação hospitalar:

a) cobertura de internações hospitalares, **vedada a limitação de prazo, valor máximo e quantidade, em clínicas básicas e especializadas**, reconhecidas pelo Conselho Federal de Medicina, admitindo-se a exclusão dos procedimentos obstétricos;"(g.n.)

Em análise à admissibilidade, impõe-se reconhecer que **a propositura**, conquanto fundada em louvável propósito, **não atende ao requisito da constitucionalidade, inicialmente, em virtude de dispor sobre matéria da competência privativa da União** assim prevista na Constituição:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

VIII - administrar as reservas cambiais do País e **fiscalizar as operações** de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as **de seguros** e de previdência privada;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

VII - **política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;**"

Tais dispositivos constitucionais reservam à competência da União a iniciativa legislativa sobre seguros – tema no qual se inserem, por equiparação, os planos de saúde e seguro saúde. Assim, não cabe aos estados-membros e ao Distrito Federal legislar para o caso, como aqui pretendido.

A **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade formal de normas estaduais sobre o tema em pauta, em julgamentos que esclarecem o **enquadramento constitucional da matéria.**

Confira-se:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que fixa prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames pelas **operadoras de plano de saúde**. (...)

2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/1988, art. 22, I).

3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial."¹ (g.n.)

Em seu voto, o relator dessa ADI assim se manifestou:

"A meu ver, porém, a questão contratual talvez nem seja a mais relevante. Como indicam os precedentes, **é da União a competência para regular o mercado de planos de saúde, o que inclui não apenas a normatização da matéria (CF/88, art. 22, VII), mas também toda a fiscalização do setor (CF/88, art. 21, VIII). O enquadramento da matéria nesses dispositivos não depende da qualificação dos planos de saúde como seguros para todos os fins, mas sim da sua evidente afinidade a essa e a outras figuras textualmente incluídas nos enunciados em tela (e.g., a previdência privada)**. Todas elas têm em comum um elemento de risco financeiro evidente, certo caráter aleatório, que justifica a regulação estatal do mercado. Ademais, os planos de saúde compartilham com os seguros e a previdência privada um forte componente atuarial. Tudo isso aponta decisivamente para uma compreensão mais ampla dos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição, a fim de considerar incluída nos dispositivos a referência aos planos de saúde.

(...)

Em suma: **a lei impugnada é inconstitucional, seja porque dispõe sobre obrigações contratuais privadas, seja porque a regulação dos planos de saúde, em particular, está incluída na competência privativa da União.**"² (g.n.)

Em outro julgado, assim decidiu o Supremo:

"A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos **contratos de seguros atinentes à área da saúde**, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto **normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I e VII, da CF)**. Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro."²

¹ **ADI 4.701**, rel. min. Roberto Barroso, j. 13-8-2014, **unânime**, P, DJE de 25-8-2014.

² **ADI 3.207**, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 12-4-2018, **unânime**, P, DJE de 25-4-2018. No mesmo sentido: **ADI 1.646**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 2-8-2006, **maioria**, P, DJ de 7-12-2006: "Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei 11.446/1997 do Estado de Pernambuco). Vício formal. **Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre**



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Em seu voto, o relator dessa ação consignou:

*"A lei estadual sob análise, independentemente de sua justificativa apontar para a questão de saúde pública, competência administrativa comum aos entes federativos, tem por objeto a obrigação de elaboração de uma lista referencial de honorários e de serviços de procedimentos médicos, de observância obrigatória por parte das **operadoras de planos de assistência à saúde**, criando, inclusive, obrigações para as empresas seguradoras dos serviços de planos de saúde e **impondo – em seu artigo 7º – sanções pelo descumprimento da referida lista. Isso acaba por interferir "na operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde", como bem ressaltado no parecer do Procurador-Geral da República, e, conseqüentemente, interferindo "nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas". Configuram, conseqüentemente, normas de direito civil e de seguros, previstas como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, incisos I e VII, da Constituição Federal.**"*
(g.n.)

Como se vê, a proposição em análise, ao dispor sobre sanções a serem aplicadas às operadoras de plano de assistência ou seguro à saúde, incide em **inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União.**

A propósito, é importante ressaltar que o ente federal, no exercício da sua competência, estipulou sanções para a hipótese de que trata o projeto em apreço na Lei nº 9.656/1998, cujo art. 25 dispõe:

"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."(g.n.)

política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente: ADI 1.595 MC/SP, rel. min. Nelson Jobim, DJ de 19-12-2002, Pleno, **maioria.**"



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Até por isso, a proposição em causa incide, também, em **inconstitucionalidade material** por ofensa ao **princípio da impossibilidade de aplicação de sanção em *bis in idem***³ ao pretender estipular, a par da multa prevista no art. 25 da Lei nº 9.656/1998, outra multa a ser aplicada aos prestadores dos serviços no âmbito do Distrito Federal, ensejando, assim, dupla punição à mesma conduta pelo mesmo fundamento em decorrência de duas normas editadas com a mesma finalidade⁴.

Além disso, a proposição também incide em **inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da proporcionalidade** por conta do parágrafo único do art. 1º, que estipula **sanções pela reincidência na conduta vedada**. Isso porque, nos termos propostos, tais sanções são **impedimentos absolutos, de duração indeterminada e aplicados já na primeira reincidência**, a saber: proibição de contratação com a administração pública distrital, de participação em processo licitatório e de obtenção de benefícios tributários e benefícios decorrentes de programas de desenvolvimento, fomento ou apoio à produção industrial, comercial ou de serviços.

O cotejo com a Lei nº 9.656/1998 demonstra cabalmente a inconstitucionalidade que apontamos. De fato, além de não prever nenhuma das sanções previstas no parágrafo único do art. 1º do projeto, a lei nacional ainda prevê a possibilidade de **suspensão do processo administrativo** pertinente **antes de aplicada a penalidade** se a operadora ou prestadora de serviço assinar **termo de compromisso de ajuste de conduta** obrigando-se a **cessar a prática dos atos** objetos da apuração e **corrigir as irregularidades**, inclusive **indenizando os prejuízos** delas decorrentes, conforme previsão do art. 29, § 1º.

³ Tal princípio, embora não expressamente previsto na Constituição, está relacionado diretamente aos princípios da legalidade, da proporcionalidade e do devido processo legal. Nesse sentido, cf.: BRINDEIRO, Geraldo. O devido processo legal e o Estado Democrático de Direito. Revista Consulex. Ano I. Nº 9. Set. 1997.

⁴ “Em formulação rasa, o princípio do *non bis in idem* vedaria a persecução sancionadora (penal ou administrativa), com a imposição ao acusado de duas ou mais sanções, tendo como fundamento os mesmos fatos apurados em processo prévio.” (voto do Min. Gilmar Mendes no MS 32788/GO – GOIÁS - MANDADO DE SEGURANÇA – Relator: Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 05/12/2017 Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 19-03-2018 PUBLIC 20-03-2018).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



A propósito disso, cabe observar que a Lei federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo⁵, de aplicação subsidiária aos processos da área de saúde complementar⁶, prevê:

*"Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, **proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência."*(g.n.)

E a mesma lei determina:

"Art. 2º (...)

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

*VI - adequação entre meios e fins, **vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;**"*(g.n.)

À vista de tudo isso, mesmo considerada a gravidade da conduta consistente em estabelecer limite temporal ou monetário para internações hospitalares – contra a qual, com razão, o autor do projeto se volta –, **resta claro o caráter desproporcional das sanções previstas no parágrafo único do art. 1º do projeto**, sobretudo no que diz respeito ao **impedimento à participação em licitações e à contratação com a administração pública distrital**, hipótese nas quais **a proposição determina punições mais graves que as mais graves punições previstas na Lei nº 8.666/1993**, que "regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências".

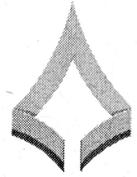
⁵ Aplicada ao âmbito distrital por força da Lei nº 2.834/2001, que dispõe: "**Art. 1º** Aplicam-se aos atos e aos processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, com a redação conferida pela Lei federal nº 12.008, de 29 de julho de 2009."

⁶ Cf. art. 2º, parágrafo único, da Resolução Normativa - RN Nº 388, de 25 de novembro de 2015, da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



De fato, a Lei das Licitações determina a aplicação de tais sanções somente em caso de **inexecução do contrato** e, ainda assim, **limita a duração das punições**. Confira-se:

*"Art. 87. Pela **inexecução total ou parcial do contrato** a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:*

I – advertência;

II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

*III – **suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;***

*IV – **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.**"(g.n.)*

Diante de todas essas constatações – que apontam, com apoio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade formal e material da proposição em pauta –, não há como reconhecer-lhe condição de admissibilidade.

Por isso, manifestamos voto pela **INADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL** do Projeto de Lei nº 1.790/2017, restando prejudicada a análise dos demais aspectos pertinentes à atribuição desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, ...

Deputado REGINALDO SARDINHA

Presidente


Deputado DANIEL DONIZET

Relator

PL Nº 1790/17
FOLHA Nº 17(V) RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça



FOLHA DE VOTAÇÃO

PROPOSIÇÃO Nº PL 1790-2017

Dispõe sobre sanções a serem aplicadas às operadoras de plano de assistência ou seguro à saúde que estabelecerem limitação de prazo, valor ou quantidade, para internações, no âmbito do Distrito Federal.

Autoria: Deputado(a) Agaciel Maia
Relatoria: Deputado(a) Daniel Donizet
Parecer: Pela Inadmissibilidade
Assinam e votam o parecer os Deputados:

TITULARES	Presidente	ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
	Relator(a)	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente	
	Leitor(a)					
Reginaldo Sardinha	P	X				
Martins Machado		X				
Daniel Donizet	R	X				
Roosevelt Vilela		X				
Prof. Reginaldo Veras		X				
SUPLENTES		ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
João Cardoso						
Delmasso						
Robério Negreiros						
Hermeto						
Cláudio Abrantes						
TOTAIS		5				

() Concedido Vista ao(s) Deputado(s): _____ Em: ____/____/____

() Emendas apresentadas na reunião: _____

RESULTADO:

(X) APROVADO **Parecer do Relator - CCJ**

Voto em separado – Deputado _____

() REJEITADO Relator do parecer do vencido – Deputado _____

23ª REUNIÃO ORDINÁRIA, em 05 . 11 . 2019

Pat
Patricia Nogueira de Andrade Moraes

Secretária da CCJ
Mat. 22.233

Comissão de Constituição e
Justiça
PL 1790-2017

FL nº 18 Rubrica _____