



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 259, de 2010 – Complementar, que altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, que *dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador ARMANDO MONTEIRO

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 259, de 2010 – Complementar, de autoria do Senador Demóstenes Torres, que altera a Lei Complementar nº 126, de 2007, para equiparar as operadoras de planos de saúde às sociedades seguradoras, como cedente, com o intuito de possibilitar a todas as operadoras de planos de saúde a celebração de contratos de resseguro.

O PLS nº 259, de 2010 – Complementar, compõe-se de dois artigos. Seu art. 1º dá nova redação ao § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 2007, para estabelecer que se equipara a cedente de resseguro não apenas a sociedade seguradora que contrata operação de resseguro, o ressegurador que contrata operação de retrocessão ou a sociedade cooperativa autorizada a operar em seguros privados que contrata operação de resseguro, mas também as operadoras de planos privados de assistência à saúde, classificadas como cooperativas médicas, cooperativas odontológicas,



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

instituições filantrópicas, autogestões, medicinas e odontologias de grupo, desde que a estas sejam aplicadas as condições impostas às seguradoras pelo órgão regulador de seguros.

O segundo artigo trata da cláusula de vigência que é imediata com a publicação.

Em sua justificativa ao PLS nº 259, de 2010 – Complementar, o Senador Demóstenes Torres cita o Parecer Atuarial – Diferenciação de Risco e Mensalidade ou Prêmio entre Faixas Etárias em Planos e Seguros de Saúde – da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPCAFI), da Universidade de São Paulo (USP), que assevera que “planos e seguros de saúde seguem os mesmos princípios dos demais seguros, no que se refere aos aspectos técnicos, econômico-financeiros e atuariais”, para incluir as operadoras de planos privados de saúde como cedentes de resseguro por serem sob o aspecto atuarial, além do econômico-financeiro, similares às sociedades seguradoras.

Especifica o nobre Senador que as operadoras de saúde suplementar que operam no regime de riscos a decorrer são obrigadas a reter riscos sem o estabelecimento de limites máximos de responsabilidade financeira. Além de não poderem fixar tais limites, não contam com o mecanismo do resseguro, visto que as operadoras de saúde não foram contempladas na Lei Complementar nº 126, de 2007, que selou o fim do monopólio do ressegurador oficial, o Instituto de Resseguros do Brasil.

Conclui a justificativa que as operações das operadoras de planos de saúde, sob o ponto de vista técnico, são idênticas às das sociedades seguradoras, para as quais se admite a celebração de contratos de resseguro. Portanto, busca-se a isonomia entre os planos de saúde e as companhias de seguros, o que contribuirá para melhorar o quadro econômico das operadoras de planos privados de saúde.

A proposição foi distribuída apenas para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Em março deste ano, o Senador João Vicente Claudino apresentou relatório favorável à matéria. Em 31 de maio, o relatório foi lido, ocasião em que fui designado relator “ad-hoc” da matéria e que também foi concedida vista coletiva à proposição. Em 07 de junho, o Senador Lindbergh Farias apresentou três emendas ao projeto.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida. Quando a deliberação for em caráter terminativo, o parecer deverá também analisar os aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais, cabendo consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme dispõe o inciso I do art. 101 do RISF.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, o Projeto atende aos requisitos formais. Conforme o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores. Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Além disso, a espécie normativa utilizada no projeto de lei é adequada, pois está de acordo com o disposto no art. 192 da Carta Magna, que prevê a regulamentação do sistema financeiro nacional por leis complementares.

Do ponto de vista da técnica legislativa, não se tem reparo a fazer ao PLS nº 259 – Complementar. Não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

Finalmente, cabe observar que a matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e as finanças públicas.

Sobre o mérito da matéria, cabe concordar, em princípio, com a equiparação que possibilitará às empresas e entidades que operam planos privados de assistência à saúde contratar resseguros para suas operações, a exemplo do que já acontece no mercado de seguros privados, nacional e internacional.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

O resseguro pode ser entendido, no caso específico, como o seguro das operadoras de planos de saúde, isto é, um contrato celebrado entre uma operadora, chamada de cedente, e um ressegurador, o qual se responsabiliza em indenizar a cedente relativamente a uma parte ou a todo o dano que ela tenha que cobrir em decorrência de seus contratos com os beneficiários de planos individuais ou de empresas e entidades, coletivamente.

A principal função do resseguro é o compartilhamento de riscos, especialmente daqueles que dizem respeito a perdas excessivamente elevadas. Porém, esta não é a única função do resseguro. O aumento da capacidade de produção de novos negócios, através da pulverização de riscos, constitui um fator significativo para a contratação de apólices de resseguros, além de utilizá-las também como uma espécie de reforço no patrimônio líquido, auxiliando as seguradoras e operadoras de planos de saúde suplementar em suas dificuldades de capital.

As principais dificuldades para as operadoras de planos privados de assistência à saúde cederem parte do risco de suas operações a resseguradoras são decorrentes da dificuldade das informações sobre sinistros e reservas técnicas; da desvinculação das bases técnicas de precificação dos contratos e controle de riscos dos planos de saúde daquelas preconizadas pelo mercado segurador; da precariedade e falta de transparência com relação às informações econômico-financeiras; e da falta de uma clara base legal.

No entanto, desde a publicação da Lei nº 9.656, de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, muitos avanços foram verificados na administração do setor para permitir a utilização de contratos de resseguros.

Os principais fatores a serem elencados que permitem, atualmente, o desenvolvimento do mercado ressegurador das operadoras de planos de saúde são a melhoria da qualidade e da transparência das informações econômico-financeiras das operadoras; o uso consolidado da tecnologia da informação no gerenciamento de carteiras; o aperfeiçoamento das exigências sobre garantias financeiras obrigatórias; a padronização da Troca de Informações em Saúde Suplementar (TISS), entre prestadores e operadoras de saúde; a padronização dos produtos; a classificação do setor em segmentos bem definidos, tais como cooperativas e autogestões; e a obrigatoriedade de auditoria independente.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

A própria Lei nº 9.656, de 1998, já prevê em seu art. 35-M, incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001, a possibilidade de empresas fornecedoras de planos privados de assistência à saúde celebrarem contratos de resseguro com empresas resseguradoras devidamente autorizadas a operar em tais atividades. Além disso, a Lei nº 10.185, de 2001, equipara o seguro saúde ao plano privado de saúde e a sociedade seguradora de saúde a operadora privada de plano de saúde.

Nesse sentido, a Circular SUSEP nº 215, de 2002, autoriza as seguradoras que operam com “Ramos Elementares”, isto é, os relacionados com o patrimônio, obrigações, saúde e integridade física do segurado, a efetuar resseguros.

Todavia, a Lei nº 9.656, de 1998, por redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001, previu em seu art. 34 que as seguradoras que operam com saúde devem constituir-se em empresa específica e desvinculada de qualquer outro tipo de atividade, as quais passaram a ser fiscalizadas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), órgão vinculado ao Ministério da Saúde. As seguradoras que operam nos demais ramos continuaram a ser fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda.

Dessa forma, pode-se entender que o resseguro teria que ser necessariamente por intermédio de uma seguradora de saúde – empresa concorrente diretamente das demais operadoras de saúde complementar – o que impede legalmente e comercialmente as operadoras de planos de saúde, particularmente as que atuam como grupo ou autogestão, de contratarem o resseguro.

Assim, dificuldades técnicas somaram-se a impedimentos legais para inibir a contratação de resseguro pelas operadoras de planos privados de saúde.

O projeto de lei em análise visa dar segurança jurídica a esse importante segmento do setor de serviços da economia moderna, ao permitir que todas as operadoras de planos de saúde possam contratar resseguros e, dessa forma, vem fortalecer e aprimorar operacionalmente tanto o mercado de saúde suplementar como o de resseguros.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Todavia, entendemos que a proposta seria mais adequada se também propusesse a alteração do § 1º do art. 9º da Lei Complementar nº 126, de 2007, com o propósito de incluir as operações de resseguro de saúde complementar entre aquelas que são exclusivas de resseguradores locais, como as operações relativas a seguro de vida por sobrevivência e previdência complementar.

Quanto às emendas do Senador Lindberg Farias entendemos que são contribuições relevantes e que no mérito merecem prosperar, o que nos levou a apresentar um substitutivo ao Projeto de Lei.

A primeira emenda destina-se a modificar a redação proposta pela referida propositura, de modo a tornar clara a competência do respectivo “órgão regulador de seguros” apenas aos aspectos atinentes ao contrato de resseguro, preservadas assim as condições regulatórias estabelecidas na órbita de competência da Agência Nacional de Saúde Suplementar. Foi feita apenas uma alteração na redação dessa emenda, preservando o seu mérito e mantendo a generalidade necessária da proposição.

A segunda emenda amplia o alcance do Projeto de Lei em análise, tendo como objeto incluir as entidades de previdência complementar entre aquelas equiparadas à cedente, de modo a harmonizar a Lei Complementar nº 126, de 2007, com a Lei Complementar nº 109, de 2001, que dispõe sobre o regime de previdência complementar.

Embora a Lei Complementar nº 109, de 2001, em seu art. 11, estabeleça que as entidades de previdência complementar estejam autorizadas a contratar operações de resseguro, por iniciativa própria ou determinação do órgão regulador, os resseguradores não podem celebrar tais contratos, justamente porque a Lei Complementar nº 126, de 2007, não inclui tais entidades de previdência entre as cedentes ou instituições equiparadas a cedentes. Nesse caso acatamos integralmente a propositura.

Por fim, a terceira emenda é um dispositivo que se destina a tornar clara a inserção, na órbita de competência da Agência Nacional de Saúde Suplementar, dos aspectos referentes às transferências de risco entre as operadoras de planos privados de saúde.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Neste caso, um ajuste foi feito para autorizar o Poder Executivo a determinar que a regulação da transferência de risco entre operadoras de planos de saúde seja feita por entidade diversa do órgão regulador de seguros, no caso, a SUSEP.

Isso porque não cabe ao Congresso Nacional, por lei de sua iniciativa, determinar que órgão daquele Poder regulará esse ou qualquer outro assunto, conforme dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *b*, da Constituição Federal, combinado com o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Carta Magna.

III – VOTO

Tendo em vista o exposto, manifesto-me pela aprovação do PLS nº 259, de 2010 – Complementar e das Emendas nºs 1, 2 e 3 - CAE, nos termos da emenda substitutiva abaixo:

EMENDA Nº 1 - CAE (SUBSTITUTIVO)

(ao PLS nº 259, de 2010)

Altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º**

§ 3º. Equipara-se à cedente:

- I - a sociedade cooperativa autorizada a operar em seguros privados que contrata operação de resseguro, desde que lhe sejam aplicadas as condições impostas às seguradoras pelo órgão regulador de seguros;
- II - a operadora de plano privado de assistência à saúde, desde que lhe sejam aplicadas as condições impostas às seguradoras pelo órgão regulador de seguros;
- III - a entidade de previdência complementar.

§ 4º. O Poder Executivo determinará o órgão regulador das transferências de risco entre operadoras de plano privado de assistência à saúde.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator