

# Resolução extrajudicial de conflitos entre consumidores e operadoras de planos de saúde

*Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)  
Ministério da Saúde (MS)*

A Resolução Extrajudicial de Conflitos na ANS se dá por meio da Notificação de Intermediação Preliminar (NIP). A NIP consiste em instrumento que visa à solução de conflitos entre consumidores e operadoras de planos de saúde, em decorrência de demandas de negativa de cobertura assistencial. A NIP objetiva conferir um tratamento mais célere e eficaz às reclamações de consumidores à ANS. A mediação possibilita que a operadora repare sua conduta irregular, evitando-se, assim, a abertura de processo administrativo e judicial, com a resolução das reclamações. A NIP demonstrou grande potencial indutor corretivo de falhas do processo de trabalho das operadoras, possibilitando ações concertadas de mediação e de fiscalização indutora. A NIP alcançou índices de resolutividade (medida do total de reclamações que são finalizadas no âmbito da NIP sem necessidade de abertura de processo administrativo) de 65%, 68,8% e 78,4%, nos anos de 2010, 2011 e 2012, respectivamente.

## **Caracterização da situação anterior e identificação do problema**

O número de demandas de reclamação de consumidores e de processos administrativos sancionadores crescia de forma exponencial ao longo dos anos. Em contrapartida, o quadro de servidores da ANS não sofria acréscimos expressivos que pudessem acompanhar esse quantitativo de trabalho, ocasionando aumento significativo do passivo processual.

Assim, na tentativa de mudar o foco sancionatório e punitivo para o foco educativo/preventivo, como forma de aperfeiçoar o seu processo de trabalho, a ANS implementou o uso da resolução extrajudicial de conflitos no mercado de saúde suplementar, como forma de aprimorar a comunicação entre operadoras e consumidores de planos de assistência à saúde e otimizar os procedimentos fiscalizatórios. A Diretoria de Fiscalização (Difis/ANS) desenvolveu um dispositivo comunicacional para solução prévia de conflitos, denominado Notificação Intermediação Preliminar (NIP).

## **Descrição da iniciativa e da inovação**

O Projeto Piloto NIP iniciou-se em 13 de outubro de 2008, com duração de 60 dias e participação de 35 operadoras de grande porte e com atuação em todo território nacional, alocadas, na sua maioria, na Região Sudeste, por ser próximo à sede da ANS, o que facilitaria o monitoramento e suporte do ente regulador.

Juntamente com a implementação do Projeto Piloto NIP, foi criado um grupo técnico, formado por representantes da ANS, das operadoras participantes e da Federação Nacional de Saúde Suplementar (Fenasaúde), com o propósito de discutir e homologar a proposta final da NIP para apresentação à Diretoria Colegiada da ANS e posterior instituição, por meio de normativo.

Devido ao sucesso da NIP como dispositivo comunicacional, durante o projeto-piloto, as atividades de mediação ampliaram-se a partir de março de 2009 para os núcleos de atendimento da ANS, a fim de que as questões de negativa de cobertura de operadoras de planos de saúde de pequeno e médio porte, atuantes nas regiões de circunscrição de cada núcleo da ANS, fossem também tratadas no âmbito da NIP.

Assim, a NIP tem como potencialidades dar celeridade e solução para as questões de negativa de cobertura, promovendo o instituto da Reparação Voluntária e Eficaz, e encaminha as demandas que não tiveram resolutividade na mediação aos núcleos de atendimento da ANS para abertura de processos administrativos devidamente instruídos, de modo a facilitar o trabalho de apuração realizado pelos fiscais.

Para os beneficiários de planos de saúde, a NIP possibilita uma resposta mais rápida para o seu problema. Em alguns casos, isso não necessariamente significa a autorização imediata do procedimento solicitado por seu médico assistente, mas, sim, uma posição sobre a obrigatoriedade ou não de cobertura da sua operadora de plano de saúde.

Para as operadoras de planos de saúde, a NIP representa a possibilidade de equacionamento de problemas decorrentes de situações particulares com repercussão coletiva e a efetivação da Reparação Voluntária e Eficaz (RVE), como forma menos conflituosa de resolver questões contratuais de cobertura com seus beneficiários.

Finalmente, para a ANS, o instrumento da NIP traz mais eficiência e celeridade ao trabalho ora desenvolvido pelo agente fiscalizador. Ademais, possibilita o monitoramento mais efetivo das práticas do mercado regulado, permitindo vislumbrar, logo no início, determinadas condutas indevidas que podem gerar prejuízo aos consumidores.

Diante da importância da NIP na solução de litígios existentes entre operadoras de planos de saúde e os consumidores de planos de saúde, antes

de sua implantação houve realização de consulta pública, possibilitando a participação da sociedade e a transparência do processo de consolidação da proposta final.

A NIP foi regulamentada por meio da Resolução Normativa (RN) nº 226, de 05/08/2010, tendo início a sua vigência em 06/11/2010, e alterada pela Resolução Normativa (RN) nº 343, de 17/12/2013, que entrou em vigor em 19/03/2014.

### **Concepção da inovação e trabalho em equipe**

A fiscalização como função central da ANS se desenvolve de forma reativa e proativa, com vistas a fazer valer primordialmente as normas que regulam as relações entre as operadoras de planos de saúde e os consumidores e entre a ANS e as operadoras.

Considerando que o papel de uma fiscalização eficiente e efetiva deve ir além da clássica aplicação de sanções, e tendo em vista que, no âmbito de uma agência reguladora de um serviço privado de constitucional relevância pública, houve consenso que a atividade fiscalizadora deveria ser direcionada à solução dos conflitos na origem e ao enfrentamento das suas causas, a necessidade de criação de mecanismo normativo apto a tal finalidade se impôs.

Para implantação da NIP, a ANS propôs a criação de um grupo técnico para discutir e homologar a proposta, bem como para operacionalizar e monitorar o projeto-piloto e propor a configuração final do instrumento para a ANS. Essa, ao final do projeto-piloto e considerando a avaliação feita pelo grupo técnico e a configuração final por ele proposta, procedeu à discussão interna, para aprovação pela Diretoria Colegiada da ANS e implantação do dispositivo comunicacional instituído por meio de normativo a ser adotado pelo setor de saúde suplementar.

O grupo técnico foi constituído da seguinte forma:

- três representantes da ANS;

- dez representantes de operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- um representante de órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

A ANS propôs a participação de operadoras no projeto-piloto com o intuito de identificar a estrutura e recursos necessários nas operadoras para recebimento e manifestação/resposta à notificação. O acompanhamento e monitoramento das atividades do piloto pelas próprias operadoras possibilitaram que essas reconhecessem eventuais lacunas na totalidade do fluxo da NIP, bem como lacunas no nível de operacionalização interno à operadora e no nível do órgão regulador.

Esse reconhecimento permitiu correções no decorrer do projeto-piloto e fomentou a discussão e avaliação da proposta pelo conjunto do grupo técnico.

Igualmente, a participação de órgãos representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor foi fundamental, haja vista que a NIP se propõe como mediadora da relação conflituosa entre operadora e consumidor. Dessa forma, a percepção do consumidor acerca do instrumento de mediação ativa de conflitos que estava em teste poderia evidenciar, igualmente, lacunas e necessidades de correções no curso da NIP.

A ANS, por intermédio dos três representantes indicados, conduziu o grupo técnico, municiando-o com elementos técnicos e estruturantes, de acordo com suas atribuições e competências como órgão regulador, atuando em conformidade com as determinações da Lei nº 9656/98 e suas resoluções, visando a atender o interesse social/coletivo (toda a coletividade de consumidores ou potenciais consumidores de planos de saúde).

Em relação ao aperfeiçoamento do dispositivo da NIP, a busca da celeridade dos procedimentos administrativos da ANS, utilizando a evolução dos meios eletrônicos de comunicação, tornou imperativa a extensão do procedimento

de notificação preliminar para todos os temas de denúncias apresentadas à Agência Nacional de Saúde Suplementar. O objetivo principal foi aprimorar a regulação do setor de saúde suplementar, demonstrando a eficiência dos processos de trabalho da administração pública.

A proposta de aperfeiçoamento da NIP foi desenvolvida por grupo de trabalho composto por servidores da Diretoria de Fiscalização e dos Núcleos da ANS do Rio de Janeiro e São Paulo, a qual resultou na revisão da RN nº 226/2010 e publicação da RN nº 343/2013, em 17/12/2013. A implementação da nova NIP automatizou várias fases do processamento das demandas, agilizando a solução da reclamação junto ao consumidor.

### **Objetivos da iniciativa**

- Resolução extrajudicial de conflitos entre operadoras e consumidores de planos de saúde.
- Redefinir o processo de trabalho da fiscalização da ANS.
- Incrementar a eficiência.
- Implementar nova metodologia de análise das demandas de reclamação de consumidores.
- Zelar pela proporcionalidade regulatória.
- Conferir maior legitimidade e transparência à ação regulatória.

### **Público-alvo da iniciativa**

A Resolução Extrajudicial de Conflitos afeta diretamente:

- *Consumidor*: possibilidade de solução mais rápida de sua reclamação.
- *Operadora*: promoção de uma análise da situação conflituosa com o consumidor, possibilitando a reversão de uma negativa de cobertura indevida

e o ajuste de seu processo de trabalho para melhor atendimento aos seus consumidores.

- *ANS*: maior celeridade e eficiência na análise das demandas de negativa de cobertura e o monitoramento das práticas do mercado regulado.

E afeta indiretamente:

- *Prestadores de Serviços de Assistência à Saúde*: a celeridade da resolução dos conflitos entre operadora e consumidor possibilita que os prestadores de serviços exerçam sua atividade sem restrição.

- *Órgãos de Defesa do Consumidor*: com a resolução extrajudicial de conflitos exitosa no âmbito da ANS, diminui a demanda aos órgãos de defesa do consumidor para tratar de questões envolvendo saúde suplementar.

- *Ministério da Saúde*: atende às diretrizes de promoção integral de assistência à saúde.

- *Poder Judiciário*: redução da judicialização dos conflitos envolvendo operadoras e consumidores de plano de saúde, tendo em vista a resolução extrajudicial das demandas de reclamação no âmbito da ANS.

### **Ações e etapas da implementação**

A primeira etapa da NIP foi implementada por meio da Resolução Normativa (RN) nº 226/2010, e consistia em um instrumento de resolução de conflitos entre consumidores e operadoras de planos privados de assistência à saúde acerca das demandas de negativa de cobertura.

As demandas de negativa de cobertura a serem processadas na NIP se restringiam aos casos em que o procedimento ou evento em saúde ainda não tinha sido realizado ou havia sido realizado custeado pelo consumidor.

<b>1ª Fase do Projeto Resolução Extrajudicial de Conflitos – NIP</b>	<b>Data da Realização</b>
Projeto-Piloto	Outubro/2008 – 60 dias
Criação de Grupo Técnico de Trabalho Intersectorial	Outubro/2008 – 60 dias
Ampliação do Projeto-Piloto aos Núcleos Regionais da ANS	Março/2009
Conclusão da Elaboração do Projeto	Março/2010
Desenvolvimento da Funcionalidade NIP no Sistema Integrado de Fiscalização	Março/2010
Elaboração da Norma do Projeto	Julho/2010
Aprovação da Diretoria Colegiada da ANS	Agosto/2010
Implantação da Resolução Extrajudicial de Conflitos – NIP	Novembro/2010

A segunda etapa da NIP foi implementada por meio da Resolução Normativa (RN) nº 343/2013, e passou a contemplar todas as demandas de reclamação de consumidores: demandas assistenciais e não assistenciais.

A NIP assistencial é a notificação de toda e qualquer restrição de acesso à cobertura assistencial do consumidor; e a não assistencial é a notificação de outros assuntos que não sejam a cobertura assistencial, desde que o consumidor seja diretamente afetado pela conduta e a situação seja passível de mediação.

IMPLANTAÇÃO DO NOVO FLUXO DA NIP		
Etapa	Atividade	Data de Realização
Desenvolvimento	1 Desenvolvimento das alterações no Sistema Integrado de Fiscalização e no <i>site</i> da ANS para a Nova NIP	Até 31/01/2014
Homologação	2 Homologação das alterações desenvolvidas para o Sistema Integrado de Fiscalização e para o <i>site</i> da ANS	De 31/01/2014 a 17/02/2014
Desenvolvimento de tutoriais	3 Desenvolvimento de tutoriais para treinamento de operadoras e das equipes da ANS.	Até 17/02/2014
Oficinas – Núcleos	4 Realização de treinamento dos Núcleos da ANS e da sede para atuação na NIP.	De 17/02/2014 a 27/02/2014
Oficinas – Operadoras e SNDC	5 Realização de treinamento das operadoras e Sistema Nacional de Defesa do Consumidor para atuação na NIP.	17/02/2014 a 20/02/2014
Início Operacional da Nova NIP	6 Entrada em vigor das trocas de informações entre a ANS/Operadoras/Consumidores via <i>site</i> , no Espaço NIP.	19/03/2014

O fluxo da Nova NIP possui duas fases:

*Fase de Notificação Preliminar*

- cadastro da demanda;
- publicação da NIP no espaço da operadora, no *site* da ANS;
- recebimento de resposta da operadora;
- contato com consumidor para saber se sua reclamação foi resolvida;
- distribuição das demandas para fase seguinte;
- encerramento automático no sistema das “demandas inativas NIP Não Assistencial” e “demandas inativas NIP Assistencial”.

*Fase de Análise Fiscalizatória*

- demandas com retorno do consumidor informando que a questão não foi solucionada pela operadora;
- demandas sem resposta da OPS;
- demandas com relato de realização no SUS;
- demandas com relato de realização por liminar judicial;
- demandas institucionais.

É elaborado relatório conclusivo para todas as demandas NIP na fase de análise fiscalizatória, determinando a finalização da demanda (NP (não procedente) ou RVE (reparação voluntária e eficaz) ou a abertura de processo administrativo sancionador (Núcleo)).

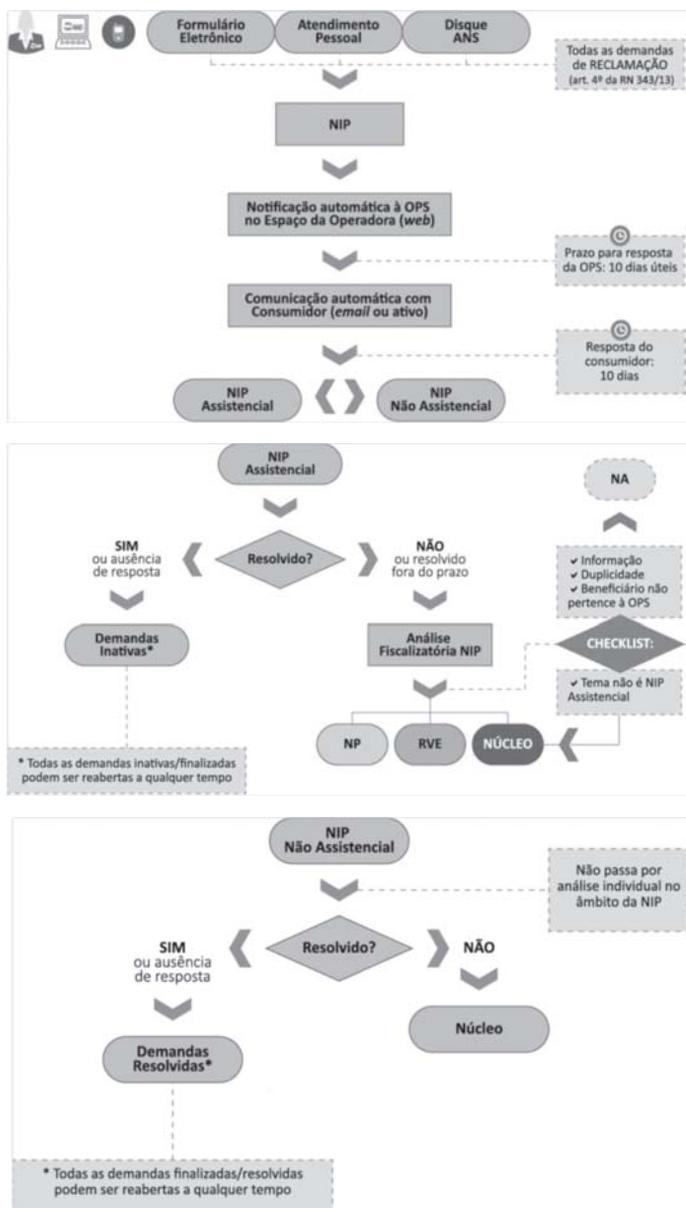


Figura: Fluxo atual da Resolução Extrajudicial de Conflitos – NIP.

### **Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos**

- Recursos humanos: um gerente-geral, um gerente operacional, um coordenador, doze técnicos, cinco apoios administrativos, dois estagiários de Direito e um estagiário nível médio, lotados na sede da ANS. E nos núcleos da ANS, distribuídos em várias regiões, nove técnicos.

- Recursos financeiros: projeto incluído na dotação orçamentária da ANS. Recursos materiais: mobiliário institucional, computadores, impressoras e linhas telefônicas.

- Recursos tecnológicos: utilização do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF) e *site* da ANS.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

Com a resolução extrajudicial de conflitos no âmbito da NIP, aproximadamente 134.533 processos administrativos sancionadores deixaram de ser abertos na ANS, no período compreendido entre 2009 a 2013. Das 172.686 demandas de reclamação de negativa de cobertura recebidas nos canais de atendimento da ANS, entre 2009 a 2013, 134.533 demandas (78%) foram resolvidas no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos, por meio da Notificação de Intermediação de Preliminar (NIP).

Um processo administrativo sancionador tem uma duração considerável, tendo em vista que ele passa por várias fases, tais como autuação, proferimento de decisão em 1ª instância, juízo de reconsideração, análise do recurso pela 2ª instância, análise da regularidade pela Procuradoria da ANS e inscrição em dívida ativa. Logo, o transcorrer de um processo administrativo sancionador consome um volume enorme de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos da ANS.

## Monitoramento e avaliação da iniciativa

Para monitorar e avaliar o procedimento de resolução extrajudicial de conflitos, foi criado o Índice de Resolutividade da NIP. A meta pactuada no contrato de gestão celebrado entre a ANS e o Ministério da Saúde utiliza como insumo o índice de resolutividade NIP para acompanhar a eficiência do projeto. O índice é aferido trimestralmente. Segue abaixo o método de cálculo do índice de resolutividade NIP:

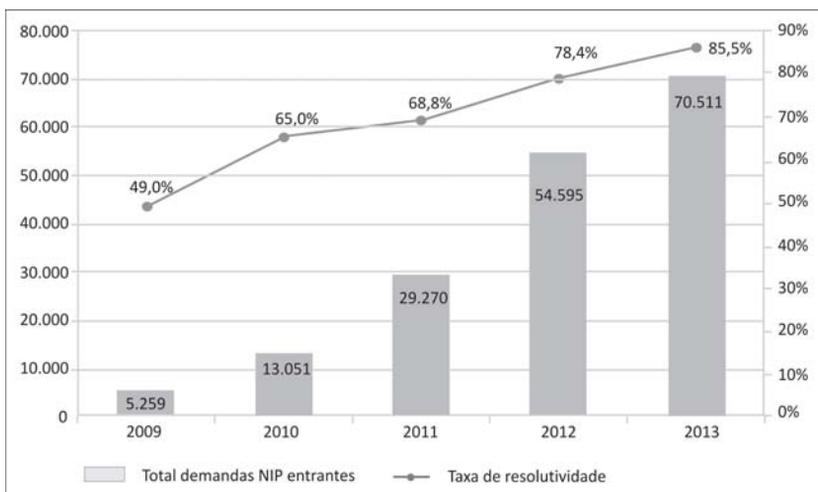
<b>Indicador</b>				
<b>2.1.1 Taxa de Resolutividade da Notificação de Investigação Preliminar (NIP)</b>				
DIRETORIA/ÁREA: DIFIS/GGART				
Perspectiva Estratégica	Sustentabilidade do Mercado Cliente.			
Objetivo Estratégico	Conferir maior celeridade e qualidade na resposta às demandas individuais e coletivas.			
Linhas de Ação	Utilização de instrumentos de mediação ativa de conflitos .			
Benefício da Ação	Diminuição do número de procedimentos administrativos, solução imediata do conflito entre operadora e consumidor, garantia da cobertura assistencial, correção de condutas infrativas por parte da operadora, melhoria da imagem institucional, aumento da capacidade preditiva pela análise da tendência de comportamento das operadoras.			
Conceito	Mediação ativa de conflitos por meio da comunicação preliminar da ANS com as operadoras para a resolução de demandas de reclamação objetos de NIP antes da instauração do processo administrativo. O presente indicador mede a capacidade de resolução das demandas objetos de NIP recebidas, sem a necessidade de abertura de processo administrativo.			
Método de Cálculo	$\left[ \frac{\sum \text{Demandas NIP classificadas} - \text{enviadas ao Núcleo} - \text{exceção}}{\sum \text{de Demandas NIP concluídas}} \right] \times 100$			
Meta	60%			
Fontes de Dados	Sistema Integrado de Fiscalização (SIF)			
Resultados	Cálculo do Indicador			
	Variável /Mês	ABR	MAI	JUN
	$\sum$ Demandas NIP classificadas (a)			
	Demandas enviadas ao Núcleo (b)			
	Exceção (c)			
	$\sum$ Demandas NIP concluídas (d)			
	Indicador $\left[ \frac{(a-b-c)}{d} \right] \times 100$			

## Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

No setor de saúde suplementar, há atualmente cerca de 60,1 milhões de consumidores e 1.420 operadoras de planos de saúde. Por efeito do enorme esforço empreendido pelas equipes de trabalho da NIP nacional e regional, o procedimento conta hoje com a participação de 76,5% das operadoras setoriais e alcança aproximadamente 58 milhões de beneficiários, ou seja, 96,5% dos consumidores de planos de saúde.

Em 2013, das 70.511 demandas de reclamação de consumidores processadas pela NIP, 60.320 foram resolvidas por resolução extrajudicial de conflitos. Isto é, de cada cinco notificações recebidas pela ANS, quatro foram resolvidas com a aplicação do instrumento de mediação, sem necessidade de abertura de processo administrativo sancionador.

O gráfico a seguir apresenta os índices de resolutividade da NIP alcançados de 2009 a 2013.



Fonte: Sistema Integrado de Fiscalização da ANS – SIF Consulta

## Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Durante a implantação da Nova NIP, foram constatados alguns problemas para execução do projeto, tais como:

- informática: erros de fluxo impactaram a conclusão das demandas NIP;
- área de Tecnologia da Informação (TI): atrasos de entrega de correções de erros de sistema pela fábrica de *software* impactam o processamento das demandas na NIP;
- curva de aprendizagem impacta a produtividade da equipe.

A fim de sanar os obstáculos encontrados, foram realizadas diversas reuniões com as equipes de TI da ANS, com o objetivo de corrigir erros pontuais e erros sistêmicos, para que os erros não se repitam. Além disso, a equipe de servidores que trabalham na NIP foi ampliada desde a implantação do projeto, em 2010, até o presente momento. O aperfeiçoamento do sistema é contínuo. Atualmente, estão sendo homologadas diversas melhorias do sistema, várias sugeridas por operadoras de planos de saúde.

## Fatores críticos de sucesso

O sucesso da iniciativa do projeto de resolução extrajudicial de conflitos se deu por inúmeros fatores:

- aumento exponencial de demandas de reclamação recebidas pelos canais de reclamação na ANS, fomentando o corpo técnico da ANS a estudar medidas alternativas de resolução de conflitos;
- ampla discussão do tema “resolução de conflitos” pelo Poder Judiciário e Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;
- celebração de acordos de cooperação técnica com Procons e Ministérios Públicos pela ANS, permitindo uma troca valiosa de informação entre os órgãos;

- criação de grupo técnico de servidores pela Diretoria de Fiscalização da ANS para discutir formas alternativas de solução dos conflitos;
- apoio do projeto pela Diretoria Colegiada da ANS.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?**

O projeto de Resolução Extrajudicial de Conflitos, por meio da Notificação de Intermediação Preliminar (NIP), pode ser considerado uma inovação em gestão, porque criou um instrumento de resolutividade das demandas de reclamação de consumidores de planos de saúde até então não utilizado pela administração pública federal.

Com a NIP atual, a troca de informação entre os atores do mercado de saúde suplementar (operadoras/consumidores/ANS) passou a ocorrer em ambiente totalmente digital via *site*. O sistema desenvolvido faz o processamento automático das demandas, de acordo com a resposta da operadora e consumidor.

A resolução das demandas de reclamação dos consumidores passou a ocorrer em até cinco dias úteis para temas assistenciais e até dez dias úteis para temas não assistenciais, resultando numa maior efetividade na resposta da ANS aos consumidores.

A Resolução Extrajudicial de Conflitos pode ser considerada uma inovação em gestão porque resultou numa mudança de paradigma na relação entre os atores do mercado de saúde suplementar. Criou um ambiente comunicacional no mercado regulado e aumentou a confiança e a transparência das relações entre o consumidor e a operadora de plano de saúde. A ANS passou a desempenhar com maior eficiência seu papel de fomentar o equilíbrio do mercado de saúde suplementar.

***Responsável***

Jacqueline Figueiredo de Lima Pauxis  
Gerente

***Endereço***

Rua Augusto Severo 84, 11º andar, Glória  
Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20021-040  
Telefone: (21) 2105 0488  
jacqueline.lima@ans.gov.br

***Data do início da implementação da iniciativa***

Novembro de 2010