

# ‘COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 216, DE 2011

Susta a aplicação do Despacho proferido pelo Sr. Secretário de Direito Econômico referente ao Procedimento Administrativo nº 08012.002866/2011-99.

**Autor:** Deputado MANDETTA

**Relator:** Deputado LUIZ COUTO

### I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria do nobre Deputado **Mandetta**, que susta a aplicação do despacho proferido pelo Secretário de Direito Econômico referente ao Procedimento Administrativo nº 08012.002866/2011-99, em desfavor do Conselho Nacional de Medicina, da Associação Médica Brasileira e da Federação Nacional dos Médicos, adotando as seguintes medidas preventivas:

“a) Que os artigos 18, 48, 49 e inciso XV dos Princípios Fundamentais do Código de Ética não sejam utilizados para fundamentar a instauração de sindicâncias ou Processo Administrativo Disciplinar contra médicos que não acompanharem as decisões das entidades médicas quanto a honorários e rescisões contratuais.

b) Que as entidades se abstenham de utilizar os artigos acima artigos para coagir ou obrigar a participação de médicos em movimentos de negociação coletiva ou sua adesão às decisões de entidades médicas.

c) Que as entidades se abstenham de promover, fomentar ou coordenar qualquer movimento de paralisação coletiva de atendimentos aos beneficiários de planos de saúde por tempo indeterminado ou descredenciamento em massa;

d) Que as entidades se abstenham de fixar ou divulgar valores de consultas, portes e Unidades de Custo Operacionais, ou quaisquer indexações que reflitam nos valores pagos pelas operados(sic.) aos médicos;

e) Que as entidades se abstenham de impedir a negociação direta e individual de honorários entre médicos e operados(sic.) de planos de saúde ou hospitais;

f) Que as entidades determinem a suspensão da vigência de qualquer ato normativo ou orientação que respaldem a cobrança direta pelos médicos de valores adicionais por consultas ou procedimentos dos beneficiários de planos de saúde;

g) Que as entidades determinem a suspensão da vigência de qualquer ato normativo ou orientação que fixe valores de consultas e procedimentos médicos;”

Na Justificativa, o ilustre autor lembra ser atribuição constitucional do Congresso Nacional preservar sua competência legislativa.

Afirma haver uma ingerência desproporcional da Secretaria de Direito Econômico na forma pela qual são conduzidos os procedimentos dos Conselhos de Medicina Federal e Regionais, lembrando que a própria lei confere prerrogativas aos Conselhos e determina ser atribuição do Conselho Federal expedir instruções necessárias ao bom funcionamento dos Conselhos Regionais.

Sustenta que tais Conselhos têm liberdade de fundamentar suas decisões, principalmente se respaldadas pelas normas do Conselho de Ética. E que não há justificativa para impedir que tais dispositivos sejam utilizados na fundamentação da instauração de sindicâncias ou procedimentos administrativos, uma vez que se destinam à apuração das motivações dos médicos que não acompanharam as decisões das entidades, não havendo coação, punição nem procedimento sem contraditório e ampla defesa, justamente o que garante a Constituição.

Alega que os referidos Conselhos defendem os princípios fundamentais do Código de Ética, como a garantia das boas condições de trabalho e da remuneração adequada, além do direito de paralisação. Defende, pois, que, ao determinar que as entidades médicas se abstenham de promover ou coordenar paralisações coletivas, a Secretaria de Direito Econômico está infringindo o direito constitucional à reunião e à greve.

Sustenta que a negociação direta e individual de honorários gera insegurança e disparidade, levando ao aviltamento, cabendo aos Conselhos de Medicina zelar pela publicidade de seus atos, visando à lisura nas cobranças de honorários. As orientações da Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos visam estabelecer parâmetros na cobrança de honorários, com fins de referência, da mesma maneira como ocorre em outros conselhos profissionais.

Assevera que a cobrança pelo médico de valores adicionais dos beneficiários de planos de saúde não é arbitrária, mas decorrente de contrato assinado pelo beneficiário.

Entende que a atividade médica não é mercantil, embora remunerada. Sustenta, assim, que o despacho ultrapassa o justo e o razoável, indo além das atribuições regulamentares da Secretaria de Direito Econômico.

A matéria foi distribuída às Comissões de Seguridade Social e Família; Trabalho, de Administração e Serviço Público; e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 13 de junho último, a Comissão de Seguridade Social e Família aprovou, à unanimidade, a proposição, nos termos do voto do Relator, o nobre Deputado Eleuses Paiva, que entendeu serem os serviços de saúde de relevância pública; e “descabida a interferência do Estado para inibir a legítima ação de defesa das entidades médicas”.

Em 21 de novembro de 2012, também a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público aprovou unanimemente o Projeto de Decreto Legislativo n. 216, de 2011, nos termos do voto do Relator, o ilustre Deputado Mauro Nazif, que fez menção a decisão judicial que concedeu ao Conselho Federal de Medicina antecipação de tutela com vistas à inaplicabilidade do despacho que se pretende sustado, bem como a julgado do

Tribunal Regional Federal da 1ª Regional afirmando a constitucionalidade da fixação de tabela de honorários profissionais como referência.

Nos termos do artigo 32, IV, *a*, *d* e *e*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade, da técnica legislativa, bem como sobre o mérito da proposição, que tramita sob o regime ordinário e está sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Na lição de José Afonso da Silva, essa prerrogativa constitui verdadeiro controle político de constitucionalidade, visto que a exorbitância do poder regulamentar corresponde, em última análise, à violação da competência legislativa do Congresso Nacional<sup>1</sup>.

O ponto central, portanto, está em determinar (a) se o ato questionado constitui ato normativo e, em caso afirmativo, (b) se este excede os limites estatuídos em lei, explícita ou implicitamente.

Para fazer a análise, deve-se ter em vista o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), responsável pela promoção de uma economia competitiva, por meio da prevenção e da repressão de ações que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência no Brasil, com atuação orientada pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

O SBDC é composto pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), órgão do Ministério da Justiça; pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), órgão do Ministério da Fazenda; e pelo

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed. – São Paulo: Malheiros, 2007, p. 405.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça.

A SDE é o órgão responsável por instruir a análise concorrencial dos atos de concentração econômica (fusões, aquisições, etc.), bem como investigar infrações à ordem econômica. A Seae, por sua vez, é responsável por emitir pareceres econômicos em atos de concentração, investigar condutas para oferecer representação à SDE, bem como elaborar facultativamente pareceres em investigações sobre condutas anticoncorrenciais. Por fim, o CADE é responsável pela decisão final, na esfera administrativa, dos processos iniciados pela SDE ou Seae. Assim, após receber os pareceres da SDE e Seae, que não são vinculativos, o CADE tem a tarefa de julgar tanto os processos administrativos que tratam de condutas anticoncorrenciais quanto as análises de atos de concentração econômica.

No caso concreto, examina-se uma série de determinações exaradas pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça em um particular processo administrativo (**que não foi juntado aos autos**), inclusive com a sugestão de cominação de multa diária no valor de 50.000 UFIRs em caso de descumprimento.

A iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de decreto legislativo é legítima e incorrem-nos quaisquer reparos ao projeto em exame, no tocante à sua constitucionalidade, formal ou material.

Da mesma forma, no que se refere à juridicidade, o projeto de decreto legislativo aqui avaliado não diverge de princípios jurídicos que possam barrar a sua aprovação por esta Comissão.

Eventuais questões de constitucionalidade e juridicidade se confundem com o mérito e como tais serão tratadas.

No que concerne à técnica legislativa e redacional, a proposição obedece aos dispositivos da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, que "*dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*", alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de abril de 2001.

Chega-se, por fim, ao polêmico **mérito** do projeto.

Trata-se de tema de alta relevância social, relacionando-se com o acesso aos serviços médicos por parte de milhões de pessoas que contratam planos de saúde. Envolve interesses divergentes entre operadoras de planos de saúde, profissionais da medicina e autarquias profissionais, que defendem sua liberdade para fiscalizar o exercício da profissão.

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência depara-se já há anos com tais questões. O CADE já puniu entidades médicas por movimentos de negociações coletivas com planos de saúde aliados a outros meios de pressão que geravam, no mais das vezes, prejuízos que acabavam repassados exclusivamente ao consumidor de planos de saúde.

Foi-nos informado que, recentemente, a SDE entendeu como legítima a possibilidade de os médicos negociarem coletivamente por melhores remunerações com os planos de saúde, que são o elo mais forte da relação. No entanto, estabeleceu também a norma coletiva “preventiva” que o PDC pretende suspender, com o fim de garantir aos médicos a possibilidade de negociar individualmente com os planos sem sofrer punição ética nem serem obrigados a se descredenciar, e proteger o consumidor da desassistência em virtude de boicotes ou descredenciamentos em massa organizados pelas entidades médicas.

No caso concreto (que contempla apenas um dos quase cem processos administrativos que envolvem essa questão na Secretaria de Direito Econômico – SDE), o Conselho Federal de Medicina ajuizou a Ação nº 27.438-35.2011.4.01.3400, distribuída ao Juízo da 9ª Vara da Justiça Federal desta Seção Judiciária do Distrito Federal (SDE), cujo titular entendeu que a Secretaria de Direito Econômico tem competências relativas a “mercado” e “empresa”, que não se confundem nem se aplicam à prática da atividade da “medicina” e suas relações. O magistrado entendeu, pois, “que o ato administrativo está viciado pelo abuso de poder, dada a ausência de competência para interferir nas relações dos Médicos com seus pacientes ou com os Planos de Saúde que pretendem mediante contrato de adesão, fazer com que trabalhem para os terceiros que solicitam os serviços de sua arte científica pelos valores que se propõem a pagar” e concedeu antecipação de tutela SUSPENDENDO OS EFEITOS do referido despacho do Secretário de Direito Econômico até o julgamento do mérito da ação.

O Desembargador Daniel Paes Ribeiro, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, deferiu, no entanto, a antecipação da tutela recursal no agravo de instrumento interposto pela União Federal (0029461-66.2011.4.01.0000/DF), entendendo que, embora a atuação do CFM, em princípio, não traduza intervenção no cenário econômico, uma vez que sua missão institucional precípua é a de fiscalizar a atividade médica, em tese, ele pode exacerbar-se na defesa dos direitos de seus associados e, se houverem práticas abusivas, elas não poderão ficar à margem da atuação da Secretaria de Direito Econômico.

Sem solução judicial, portanto, fomos informados de que está em negociação, no CADE, um acordo a resolver de uma vez por todas a questão, motivo pelo qual entendemos que o ideal seria não apreciar, por enquanto, a matéria.

De qualquer sorte, conquanto entendamos que, em princípio, os Conselhos Profissionais podem instaurar sindicâncias ou procedimentos administrativos disciplinares com base em quaisquer dispositivos de seu Código de Ética, desde que garantidos o contraditório e a ampla defesa, bem como que faz parte de suas funções fixar valores de honorários profissionais como referência, o processo administrativo em exame demonstra, no caso concreto, que há ameaças (prévias) de aberturas de processos disciplinares contra médicos que não acatem valores ou mantenham atendimento a empresas cuja prestação do serviço tenha sido suspensa por determinação das entidades, e determinações de cobranças extraordinárias a pacientes, justificando as medidas extremas tomadas em benefício do consumidor dos planos de saúde.

Por todo o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no **mérito**, pela **rejeição** do Projeto de Decreto Legislativo n.º 216/2011.

Sala da Comissão, em 11 de março de 2013.

Deputado LUIZ COUTO  
Relator