PARECER Nº 255/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0184/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da Nobre Vereadora Sandra Tadeu, que estabelece a obrigatoriedade dos hospitais, clínicas e laboratórios privados localizados no Município de São Paulo de informar aos pacientes e usuários acerca da cobertura ou negativa de cobertura dos convênios médicos e planos de saúde em consultas, exames e cirurgias, e dá outras providências.

De acordo com o projeto, referidos estabelecimentos devem disponibilizar a relação de todos os convênios médicos e planos de saúde que oferecem cobertura, sendo que, na ausência de cobertura, os pacientes deverão ser informados antes do atendimento a respeito dos valores que deverão pagar se houver a opção pelo atendimento particular. A pena para o descumprimento da norma é de multa no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), dobrada em caso de reincidência.

A nobre autora aduz que a praxe dos estabelecimentos de saúde é ficar com os dados da carteira do convênio ou plano de saúde, mas posteriormente efetuar a cobrança de procedimentos sob a justificativa de negativa de cobertura, o que atenta contra os direitos consumeristas.

O projeto deve prosseguir em tramitação.

De acordo com o art. 24, inciso V, da Constituição Federal, é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre produção e consumo. Esse dispositivo deve ser lido em consonância com o art. 30, incisos I e II, da Carta Republicana, que atribui aos Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, tudo sempre visando disciplinar matéria de interesse local.

Vale destacar que o projeto em análise não extrapolou o interesse peculiar do Município, pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos. Conforme ilustrado pelo Ministro Ricardo Lewandowski no voto proferido no julgamento da ADPF nº 109, realizado em 22.04.09, "em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios".

Essa conclusão se justifica porque a Constituição Federal erige a defesa do consumidor como direito fundamental no seu art. 5º, inciso XXXII, além de fixá-la como princípio da ordem econômica no art. 170, inciso V, também da Carta Magna.

Importante ressaltar que o pretendido pelo projeto encontra fundamento, ainda, no Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90), que entre os direitos básicos do consumidor, elencados em seu art. 6º, prevê o direito à "informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem" (inciso III).

Saliente-se que, assim como a Constituição Federal, o código consumerista fixa no § 1º do seu art. 55 a competência normativa de todos os entes federados para fiscalização e controle da produção, industrialização, distribuição, da publicidade de produtos e serviços e do

mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor.

Essa atribuição normativa, quando dirigida a particulares - o que é o caso desta propositura -, nada mais é do que o exercício do poder de polícia, conceituado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional como a "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

Sobre o assunto Zelmo Denari ensina que (In, Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 5ª ed. Rio do Janeiro: Forense Universitária, 1998. p.468):

"O § 1º [do art. 55 do CDC], por sua vez, atribui aos três entes políticos - incluindo, portanto, os Municípios - competência para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

Nesta passagem, o dispositivo tanto faz alusão às normas ordinárias de consumo quanto às normas de bens ou serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa".

Especificamente quanto à questão dos valores relativos às despesas com saúde, a questão do acesso à informação adequada e clara assume especial relevo, eis que além de, frequentemente, se estar diante de situação emocional delicada em razão da doença - fator que, inclusive, pode, por si só, comprometer a capacidade de decisão do usuário do serviço - a assunção da responsabilidade pelo pagamento das despesas sem ter a necessária dimensão do valor envolvido pode levar à ruína financeira. Neste sentido, oportuno citar segmento de matéria jornalística bastante elucidativa sobre o assunto ("O lado oculto das contas de hospital", Cristiane Segatto, disponível em <http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2014/05/o-lado-oculto-das-bcontas-de-hospitalb.html>, acesso em 11.06.18):

"Quando o convênio se recusa a cobrir algum procedimento hospitalar ou, por qualquer razão, o paciente é internado num hospital privado sem ter plano de saúde, a família vive um choque de realidade. Descobre o abominável mundo dos custos de saúde. Ser admitido num hospital na categoria paciente particular é uma operação de altíssimo risco. Significa estar à mercê de um sistema de preços confuso, criado num ambiente de transparência zero. Durante ou depois da internação, o doente ou seu responsável legal se veem atolados em cobranças.

...

Os consumidores tomam decisões que provocam gastos sem ter a informação necessária para fazer bom uso do dinheiro, disse Bobbi a ÉPOCA. É preciso encorajá -los a exigir informação dos prestadores de serviço. Segundo ela, isso criará comp etição, aumentará a eficiência e reduzirá custos. No ano passado, o governo americano criou dois sites para ajudar o cidadão a comparar e a escolher hospitais e planos de saúde. Nas páginas www.medicare.com e www.cms.gov, é possível acessar indicadores de qualidade de 3.300 hospitais e comparar preços de 130 procedimentos. No Brasil, o discurso da transparência é mais eloquente que a prática." (grifamos)

Oportuno dizer que a competência legislativa privativa da União para legislar sobre política de seguros (art. 22, inciso VII, da Constituição Federal) não é obliterada pelo comando contido nesta propositura, uma vez que o acesso à informação pelos consumidores em nada interfere na relação deles com os respectivos convênios e planos de saúde.

Corroborando tudo o que foi até aqui exposto, o Supremo Tribunal Federal decidiu recentemente pela competência legislativa ampla dos entes federados para tratar do assunto veiculado nesta propositura, conforme se verifica da seguinte informação relativa à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.512, constante no Informativo nº 890 daquela Corte:

"Planos de saúde e direito do consumidor

O Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei 3.885/2010 do Estado de Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre a obrigatoriedade de entrega ao usuário, por escrito, de comprovante fundamentado com informações pertinentes a eventual negativa, parcial ou total, de cobertura de procedimento médico, cirúrgico ou de diagnóstico, bem como de tratamento e internação.

O Tribunal afirmou que, ao exigir da operadora de planos privados de assistência à saúde a entrega imediata e no local do atendimento médico de informações e documentos, nos termos da lei impugnada, o legislador estadual atuou dentro da competência legislativa que lhe foi assegurada constitucionalmente.

Salientou que a lei questionada instituiu prática essencialmente extracontratual voltada à proteção do consumidor e ao acesso à informação.Sublinhou que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado no sentido da observância da competência privativa da União para legislar sobre assuntos pertinentes a planos e seguros de assistência à saúde, quando estritamente consideradas as vertentes contratual e securitária da questão, que demandam atuação centralizada do ente federal.

No caso em questão, contudo, a norma resguarda a função estatal de proteção ao consumo, de modo que não há interferência nos acordos firmados entre as operadoras e os usuários, ou sobre o equilíbrio atuarial das operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde, ou mesmo sobre os meios de fiscalização do setor.O Colegiado rememorou que o STF tem prestigiado a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal na edição de normas que objetivam a proteção e a prestação de informações ao consumidor.A norma impugnada tem o potencial de, ao contrário de limitar a livre iniciativa, fomentar o desenvolvimento de um mercado mais sustentável em consonância com as diretrizes apresentadas para a defesa do consumidor.

Por fim, a Corte concluiu que o Estado de Mato Grosso do Sul não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial ou sobre política de seguros.

ADI 4512/MS, rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 7.2.2018. (ADI - 4512)"

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/03/2019.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

Reis - PT

Ricardo Nunes - MDB

Rinaldi Digilio - PRB - Relator

Rute Costa - PSD

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/03/2019, p. 131

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.