

## INDISPONIBILIDADE DE BENS DA LEI 9.656/98 E LIMITES TEMPORAIS: Um teste de razoabilidade e de proporcionalidade, frente ao prejuízo de sua finalidade

Freeze of assets in law nº 9.656/98 and temporal limits: A teste of reasonableness and proportionality, given the prejudice to its purpose

### AUTORES

Bruno Miguel Drude

1 Centro Universitário Unicarioca -  
UNICARIOCA

### CONTATO

Bruno Miguel Drude

1 bmdrude@yahoo.com.br

**Nota:** este artigo reflete exclusivamente a opinião do(s) autor(es), não representando a posição do IESS.

### RESUMO

O artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, prevê a indisponibilidade de bens dos administradores, gerentes, conselheiros e outros sujeitos que tenham colaborado com o quadro de anormalidade causador da instauração do regime de direção fiscal. Contudo, a legislação e a regulamentação são vacilantes quanto ao limite temporal de manutenção dessa medida cautelar administrativa restritiva de direito. A ausência de previsão objetiva quanto a um limite temporal para persistência da restrição de direitos não pode ser concebida como autorização para sua imposição por tempo indeterminado, alcançando, inclusive, efeito perpétuo. Tal impossibilidade apresentase bastante clara quando analisada sob a perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade. Além disso, demonstra-se que, mesmo não sendo adotado o prazo de vigência do regime de direção fiscal como limite para manutenção da indisponibilidade, há limite intransponível relacionado à vinculação que as medidas cautelares administrativas devem manter necessariamente com o provimento principal cuja eficácia buscam resguardar, sob pena de, admitindo-se sua manutenção sem qualquer vinculação a um provimento principal, ainda que futuro e incerto, ou, quando o provimento principal já não pode ser alcançado, ter-se-ia imposição de medida à margem do Estado de Direito.

**Palavras-chave:** medida cautelares administrativa, indisponibilidade de bens, razoabilidade, proporcionalidade, prejuízo da finalidade

### ABSTRACT

The article 24-A of Law nº 9.656/98 provides for the freeze of assets of administrators, managers, advisors and other individuals who have collaborated with the abnormal situation that led to the establishment of the fiscal management regime. However, the legislation is vague regarding the time limit for maintaining this administrative precautionary measure restricting rights. The lack of an objective provision regarding a time limit for the persistence of the restriction of rights cannot be construed as authorization for its imposition for an indefinite period, even reaching a perpetual effect. This impossibility is quite clear when analyzed from the perspective of reasonableness and proportionality. Furthermore, it is demonstrated that, even if the term of validity of the fiscal direction regime is not adopted as a limit for maintaining the freeze of assets, there is an insurmountable limit related to the link that the administrative precautionary measures must necessarily maintain with the main provision whose effectiveness they seek to protect, under penalty of, admitting their maintenance without any link to a main claim, even if future and uncertain, or, when the main claim can no longer be achieved, there would be an imposition of a measure outside the Rule of Law.

**Keywords:** administrative precautionary measure restricting, freeze of assets, reasonableness, proportionality, prejudice to the purpose

## INTRODUÇÃO

As medidas cautelares objetivam garantir a eficácia de um provimento principal futuro ou evitar o agravamento da lesão causada. Elas são admitidas tanto no âmbito judicial, como no âmbito da administração pública, sendo que, neste último, demandam previsão legal específica.

É o caso da indisponibilidade de bens prevista no caput do artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, tema do presente estudo. Trata-se de medida administrativa restritiva de direito de natureza cautelar, que objetiva assegurar a eficácia de um específico provimento administrativo futuro e incerto.

Importa enfatizar a especificidade do provimento administrativo futuro e incerto que identifica o objeto da cautela assecuratória. Considerando que a medida é aplicada por autoridade administrativa, a imposição de restrição às garantias fundamentais deve se limitar rigorosamente à hipótese autorizada, não sendo admissível o seu alargamento no objetivo de impor a medida para alcançar finalidade diversa daquela especificamente prevista, ainda que a finalidade anômala seja voltada a alcançar interesse público. É o que será demonstrado ao longo do desenvolvimento.

Diga-se, outrossim, que, em regra, a medida cautelar deverá estar vinculada a um processo principal. Existem, no entanto, hipóteses excepcionais, em que a medida não fica imediatamente vinculada a um processo principal. Entretanto, no caso de não estar, ao menos sua motivação deve possuir vinculação à probabilidade/praticabilidade de um específico provimento futuro e incerto, que identifica seu objeto (que está para finalidade do ato administrativo), sob pena dela não poder ser manejada, por ausência de suporte fático que autorize sua incidência.

Dessa forma, a indisponibilidade de bens, prevista do artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, enquanto medida cautelar administrativa, somente poderá ser manejada nos estritos limites autorizados em lei e para alcançar a sua finalidade específica, vale dizer, em razão da instauração de regime de direção fiscal ou decretação de liquidação extrajudicial, a fim de resguardar a eficácia de futura e incerta responsabilização, que poderá vir a ser apurada e liquidada no inquérito administrativo, previsto no artigo 23 da RN nº 522/22, se, e quando, decretada liquidação extrajudicial.

A presente análise se limitará à indisponibilidade promovida em razão da instauração de regime de direção fiscal, tratando-se da problemática relacionada à sua duração. Quando aplicada com fundamento nessa hipótese, a medida não fica vinculada a um procedimento principal, pois sequer há certeza se ele existirá.

Como a apuração da responsabilidade somente ocorrerá se, e quando, advir decretação da liquidação extrajudicial, ela pode não ser promovida. Dessa forma, a medida cautelar pode surgir e findar, sem que nunca tenha existido um processo principal e, por conseguinte, sem que nunca tenha ocorrido análise sobre o provimento principal, cuja eficácia ela pretendia resguardar.

Junto a isso, a Lei nº 9.656/98 não prevê expressamente limite de prazo para manutenção da indisponibilidade. O objetivo geral do presente estudo é demonstrar que, apesar do silêncio da legislação, a medida não pode durar por tempo indeterminado. Objetiva-se, outrossim, em caráter específico, apresentar hipótese na qual a finalidade da medida resta prejudicada, inviabilizando sua imposição ou manutenção.

No caso de regime de direção fiscal, apesar de não haver previsão expressa quanto ao prazo de manutenção da indisponibilidade na regulamentação, existe objetiva previsão para o prazo<sup>1</sup> de duração do regime de direção fiscal.

Assim, em princípio, a indisponibilidade deveria durar pelo mesmo prazo do regime de direção fiscal e, se este viesse a ser convolado em liquidação extrajudicial, a indisponibilidade persistiria até a apuração e liquidação das responsabilidades, desde que observada duração razoável.

Nada obstante, os regimes de direção fiscal não são convolados necessariamente em liquidação extrajudicial. Aliás, isso acontece na minoria dos casos.

Quando o regime de direção fiscal não é convertido em liquidação, ele pode sofrer solução de continuidade ou a administração pública poderá instaurar um novo regime, o que, na prática, significa a manutenção do regime de direção fiscal por períodos muito superiores a 365 dias.

Acrescente-se que a solução de continuidade do regime pode ocorrer em razão de hipóteses previstas na legislação e/ou na regulamentação. Contudo, existem circunstâncias olvidadas ou tratadas imprecisamente pela regulamentação, dando margem a interpretação no sentido de que a indisponibilidade deve ser mantida por tempo indeterminado.

O problema nuclear enfrentado pode ser colocado através do seguinte questionamento: sob a perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade, o artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, pode ser interpretado de forma a autorizar que indisponibilidade adquira definitividade, torne-se absoluta, crônica ou perpétua?

---

<sup>1</sup> É de 365 dias, na forma do artigo 24 da Lei nº 9.656.

Defende-se a hipótese de que, numa análise a partir dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a legislação e a regulamentação oferecem normas a partir das quais é possível estabelecer limites temporais, que podem ser eleitos, conforme as circunstâncias verificadas no caso concreto. Entretanto, demonstra-se não ser possível adotar interpretação que autorize a aplicação da medida em caráter definitivo, absoluto, crônico e/ou perpétuo, sob pena de evidente lesão aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Apresenta-se, ainda, uma hipótese específica na qual parece não ser possível manter a indisponibilidade, considerando a lógica sistêmica das medidas cautelares, a partir da perspectiva binária da incidência de regra.

Para esse objetivo específico, destarte, propõe-se a hipótese de que, em determinadas circunstâncias, resta deflagrada a perda do objeto e o conseqüente prejuízo da finalidade da indisponibilidade. Dessa forma, se mantida nessas circunstâncias, ela, objetivamente, não teria natureza cautelar, assumindo feição de sanção.

O desenvolvimento do tema justifica-se em razão de vários fatores. Desde 2000, foram instaurados mais de 881 regimes de direção fiscal pela ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar e, considerando-se que, segundo posição institucional da própria Autarquia, a instauração de regime de direção fiscal deflagra automaticamente a imposição de indisponibilidade dos administradores, tem-se que milhares de pessoas foram ou estão submetidas aos efeitos dessa medida cautelar.

Considerando-se, outrossim, que, ao longo da história, a ANS instaurou regimes de direção fiscal sequenciais em algumas centenas de casos, tem-se que a problemática debatida no presente artigo identifica questão relevante para o setor, em especial, para as pessoas naturais que exercem cargos de administração, conselho e gerência em operadoras de planos de saúde.

Anote-se, por fim, em relação à relevância do tema, que a matéria não possui uniformidade na jurisprudência, ainda sendo marcada por entendimentos divergentes no âmbito de órgãos do Poder Judiciário e, além disso, relativamente à hipótese específica de prejuízo da finalidade da indisponibilidade, não se tem conhecimento sobre a existência de precedente enfrentando essa questão.

O artigo é essencialmente analítico e seu desenvolvimento valeu-se do método dedutivo e, numa menor proporção, indutivo. Para estabelecer as premissas, selecionei, através de pesquisa bibliográfica, o conteúdo doutrinário conceitual médio dos institutos jurídicos envolvidos na problemática, a fim de estabelecer conclusões amparadas em

lógica dedutiva.

Tanto para sustentar a fixação desses conceitos, quanto para estabelecer limite de alcance aos institutos jurídicos pesquisados, também houve a utilização de precedentes jurisprudências.

Com a finalidade de demonstrar pragmaticamente o posicionamento institucional da ANS, assim como a irrazoabilidade da interpretação criticada ao longo do desenvolvimento, foram utilizados alguns artifícios empíricos, como fontes documentais e estatísticas, voltados a questionar a utilidade histórica da indisponibilidade mantida por períodos excessivamente longos.

## 1 INDISPONIBILIDADE DE BENS NA LEI Nº 9.656

O caput, do artigo 24-A<sup>2</sup>, da Lei nº 9.656/98, determina seja promovida indisponibilidade dos bens de administradores da operadora de planos de saúde, na hipótese de ser instaurado regime de direção fiscal ou decretada liquidação extrajudicial.

Prudente pontuar que existe uma outra espécie de medida cautelar administrativa prevista no § 1º, do artigo 24, da Lei nº 9.656/98. Ela autoriza o afastamento de administradores, conselheiros e empregados que causem embaraços ao bom andamento do regime de direção fiscal ou da liquidação extrajudicial. Contudo, não será objeto de análise no presente estudo.

Retornando à indisponibilidade, anote-se que ela, formalmente, não provoca a perda da propriedade, impedindo apenas que os bens sejam alienados ou onerados<sup>3</sup>.

O caput, do artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, determina que a indisponibilidade perdurará até a apuração e liquidação final das responsabilidades. O conteúdo dessa disposição é o objeto central do presente estudo.

Se reportando ao caput, o § 1º consigna<sup>4</sup> que a indisponibilidade é deflagrada diretamente a partir do ato que instaurar o regime de direção fiscal ou que decretar a

---

<sup>2</sup> Art. 24-A. Os administradores das operadoras de planos privados de assistência à saúde em regime de direção fiscal ou liquidação extrajudicial, independentemente da natureza jurídica da operadora, ficarão com todos os seus bens indisponíveis, não podendo, por qualquer forma, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los, até apuração e liquidação final de suas responsabilidades.

<sup>3</sup> Vale ressaltar que a afirmativa é realizada tão somente a partir da manutenção jurídica da propriedade. Sob uma perspectiva econômica, é possível sustentar que pode haver perda parcial da propriedade ocasionada pela indisponibilidade, nos casos em que ela imponha a redução da expressão monetária do patrimônio em níveis superiores aqueles que seriam gerados, caso a substituição dos bens ou dos produtos financeiros viabilizasse maiores ganhos ou menores perdas.

<sup>4</sup> “§ 1º A indisponibilidade prevista neste artigo decorre do ato que decretar a direção fiscal ou a liquidação extrajudicial e atinge a todos aqueles que tenham estado no exercício das funções nos doze meses anteriores ao mesmo ato.”

liquidação extrajudicial, alcançando os administradores da operadora que tenham ocupado as respectivas funções nos 12 meses anteriores.

Essa regra não pode ser interpretada no sentido de que a indisponibilidade é deflagrada automaticamente (mas não tacitamente) em relação a todos os sujeitos que podem ser alcançados pela medida, pois isso retiraria a utilidade do § 3º. Por isso, o § 1º deve ser lido no sentido de que a incidência automática da indisponibilidade se dá apenas em relação aos administradores, mas o período nele mencionado deve ser observado também para o caso da medida ser estendida aos gerentes, conselheiros e outros sujeitos.

Veja-se, outrossim, que, relativamente ao regime de direção fiscal, a indisponibilidade pode ser dispensada, a partir de deliberação da Diretoria Colegiada (§2º, do art. 24-A)<sup>5</sup>. Confirma-se, com isso, que, em relação aos administradores, a indisponibilidade, em regra, opera-se automaticamente.

Em seu § 3º, resta previsto que a indisponibilidade pode ser estendida a outros sujeitos<sup>6</sup>. O inciso I estabelece que ela poderá alcançar os bens de gerentes, conselheiros e a todos aqueles que tenham concorrido para instauração do regime de direção fiscal ou para decretação da liquidação extrajudicial. Enquanto o inciso II autoriza sua aplicação a terceiros que tenham adquirido bens dos sujeitos mencionados no inciso I, durante o período nele estabelecido.

Verifica-se, portanto, que a medida pode ser implementada automaticamente em relação aos administradores, não exigindo apresentação de evidências a respeito do nexo de causalidade entre suas condutas e o quadro de anormalidade que justificou a instauração do regime de direção fiscal ou a decretação de liquidação. Mas, relativamente aos conselheiros, gerentes e outros sujeitos, resta claro, pelo disposto no inciso I, do § 3º, que a indisponibilidade não é deflagrada automaticamente, a partir da instauração de regime de direção fiscal, e, além disso, considerando sua aplicação em hipótese específica, evidentemente, para ser determinada, além de exigir formalização por ato administrativo, sua motivação demandará a indicação dos atos de concorrência para o quadro de coisas que ocasionou a instauração do regime de direção fiscal.

---

<sup>5</sup> “§ 2º Na hipótese de regime de direção fiscal, a indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo poderá não alcançar os bens dos administradores, por deliberação expressa da Diretoria Colegiada da ANS.”

<sup>6</sup> “§ 3º A ANS, ex officio ou por recomendação do diretor fiscal ou do liquidante, poderá estender a indisponibilidade prevista neste artigo:

I - aos bens de gerentes, conselheiros e aos de todos aqueles que tenham concorrido, no período previsto no § 1º, para a decretação da direção fiscal ou da liquidação extrajudicial;

II - aos bens adquiridos, a qualquer título, por terceiros, no período previsto no período previsto no § 1º, das pessoas referidas no inciso I, desde que configurada fraude na transferência.”

Dessa forma, existem, na verdade, três hipóteses que autorizam a indisponibilidade, quais sejam: i) instauração de regime de direção fiscal ou decretação de liquidação extrajudicial; ii) concorrência para o quadro de “insuficiência de garantias do equilíbrio financeiro, anormalidades econômico-financeiras ou administrativas graves”<sup>7</sup> que levaram à instauração do regime de direção fiscal ou à hipótese que tenha justificado a decretação de liquidação; e iii) aquisição fraudulenta de bens dos sujeitos indicados no inciso I, do § 3º, do artigo 24-A.

Os sujeitos submetidos são: i) os administradores, na primeira hipótese; ii) os gerentes, conselheiros ou quaisquer outros sujeitos que tenham concorrido com as circunstâncias que deram causa à instauração do regime de direção fiscal ou decretação de liquidação, na segunda hipótese; e iii) quaisquer pessoas que tenham adquirido fraudulentamente os bens dos sujeitos indicados no inciso I, do § 3º, na terceira hipótese.

Na sequência das disposições do artigo 24-A, o legislador inseriu salutar restrição ao alcance da indisponibilidade, consignando que ela não recairá sobre bens inalienáveis ou impenhoráveis (§ 4º)<sup>8</sup>. A regra já seria obtida a partir da própria lógica sistêmica inerente à medida. Entretanto, a sua menção expressa é válida para evitar debates desnecessários.

Com objetivo semelhante, o § 5º afasta a possibilidade da indisponibilidade em relação aos bens que constituem várias espécies de direitos reais, desde que tenham sido gravados em data anterior à instauração do regime de direção fiscal ou da decretação de liquidação.

Por fim, o § 6º antecipa uma fração menor da amplitude prevista no artigo 26, da Lei nº 9.656/98, gerando bastante confusão ao mencionar dispensa de nexo de causalidade.

## **2 INDISPONIBILIDADE DEFLAGRADA TACITAMENTE X INDISPONIBILIDADE DEFLAGRADA AUTOMATICAMENTE, POR ATO MOTIVADO**

A indisponibilidade pode ser aplicada automaticamente em relação aos administradores, na forma do caput, do art. 24-A, da Lei nº 9.656/98.

Automaticamente, contudo, não deve ser compreendido como tacitamente. Não

<sup>7</sup> Artigo 24, caput, da Lei nº 9.656/98.

<sup>8</sup> “§ 4º Não se incluem nas disposições deste artigo os bens considerados inalienáveis ou impenhoráveis pela legislação em vigor.”

há incidência tácita da medida. Ela não produz efeitos e nem pode ser considerada existente sem formalização através de ato administrativo.

Isso nem mesmo seria possível, pois a produção dos efeitos da indisponibilidade demanda que diversos órgãos públicos e instituições privadas sejam comunicados sobre a imposição da medida, o que exige a produção de inúmeros atos formais pela administração pública para operacionalizar as providências necessárias a alcançar sua eficácia.

Por estas e por outras razões, parece evidente que, apesar de automática, a imposição da indisponibilidade deve ser objeto de ato administrativo formal e, portanto, motivado.

O fato de poder ser aplicada automaticamente não torna a motivação dispensável. Isso é confirmado pelo art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/99, que repisa aquilo que já seria alcançado a partir da lógica sistêmica, vale dizer, os atos que “limitem ou afetem direitos” devem ser necessariamente motivados.

E anote-se que tal exigência não alcança apenas atos discricionários ou que envolvam discricionariedade técnica, também sendo exigida em relação aos atos vinculados.

Destarte, se a indisponibilidade do caput, do art. 24-A, é considerada automática, sua aplicação haveria de se proceder por ato vinculado<sup>9</sup>. Mas o fato de ser promovida por ato vinculado não dispensa que ele seja devidamente motivado. Nesse sentido, Marçal Justen Filho ensina:

A motivação é relevante tanto no tocante a competência discricionária como quanto a escolhas vinculadas.

[...]

No caso de atividade vinculada, o agente tem de produzir a motivação do ato para demonstrar que os pressupostos indicados por lei para o exercício da competência estavam presentes. (JUSTEN FILHO, 2014)

Nesse contexto, mesmo sendo a indisponibilidade considerada automática, na hipótese do caput, do art. 24-A, ela demanda ato devidamente motivado.

Relativamente aos conselheiros, gerentes e outros sujeitos, resta claro, pelo

---

<sup>9</sup> Não se está a adotar posição no sentido de que a indisponibilidade deve deflagrar ato vinculado, ou seja, que, verificando a hipótese do caput, do art. 24-A, da Lei nº 9.656/98, a autoridade administrativa deve necessariamente impor a indisponibilidade. Parece não ser esse o caso, na medida em que o § 2º, do art. 24-A, autoriza o afastamento da medida, ou seja, autoriza que ela deixe de ser aplicada no caso concreto.

disposto no inciso I, do § 3º, do artigo 24-A, que a indisponibilidade não é deflagrada automaticamente, a partir da instauração do regime de direção fiscal. E, além disso, considerando sua aplicação em hipótese específica, evidentemente, para ser determinada, exige formalização por ato administrativo devidamente motivado, que descreva o suporte fático subsumível à previsão normativa.

Inequivoco que o legislador estabeleceu distinção entre administradores, gerentes, conselheiros e outros sujeitos que podem ser alcançados pela indisponibilidade. Essa distinção foi realizada para afastar a aplicação automática da medida aos sujeitos mencionados no inciso I, do § 3º, e, em seu lugar, autorizar a sua extensão, desde que verificada concorrência para o quadro de anormalidade econômica.

Afirme-se, portanto, que, se a Lei estabeleceu distinção, não é autorizado à autoridade administrativa promover a equiparação, seja através de ato administrativo normativo (regulamentação), seja através de interpretação voltada à edição de ato administrativo individual e concreto.

Portanto, a indisponibilidade, do inciso I, do § 3º, do artigo 24-A, somente pode ser aplicada mediante apuração da prática de condutas que tenham sido hábeis para agravar o quadro de “insuficiência das garantias do equilíbrio financeiro, anormalidade econômico-financeiras ou administrativas graves” (art. 24), ou seja, para o quadro que levou à instauração do regime de direção fiscal ou à hipótese que tenha justificado a decretação de liquidação. Em outras palavras, exige demonstração de nexo de causalidade.

Se pudesse ser determinada sem o apontamento de qualquer concorrência desses sujeitos para o quadro de anormalidade, eles estariam mencionados no caput do artigo, sem qualquer ressalva a respeito do alcance automático da medida, assim como é feito em relação aos administradores.

Sobre o tema, inclusive, vale citar fragmento de precedente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no qual o Desembargador Luiz Paulo da Silva Araújo Filho destaca exatamente tais particularidades:

Extrai-se dos dispositivos acima transcritos que o ato da ANS que decreta a direção fiscal acarreta a indisponibilidade de todos os bens dos administradores, inclusive aqueles que tenham estado no exercício das funções nos doze meses anteriores à decretação, [...]

A indisponibilidade pode ser estendida aos bens dos gerentes, conselheiros e àqueles que tenham concorrido, no referido período, para a decretação do regime de direção fiscal, mas nesses casos, a medida cautelar administrativa não é automática, devendo estar evidenciado o nexo de causalidade entre a conduta e o desequilíbrio econômico-financeira da operadora. [...]

Ressalte-se, por oportuno, que a ANS não atribui ao autor qualquer ato de administração da

sociedade.

[...]

De fato, é atribuição do Conselho Fiscal a assídua fiscalização sobre as operações, atividades e serviços da Operadora de Saúde [...]

Ocorre que, diferente dos Administradores das operadoras de planos privados de assistência à saúde, cuja indisponibilidade patrimonial decorre de pleno direito do ato que decreta o regime de direção fiscal da operadora (art. 24-A, caput e § 1º, da Lei nº 9.656/98), a extensão da indisponibilidade aos bens dos Conselheiros necessita da demonstração de que tenham concorrido para a decretação da direção fiscal, nos exatos termos do inciso I do § 3º do art. 24-A da Lei 9.656/98, o que não ocorreu no caso.<sup>10</sup>

De forma semelhante, também parece óbvio que a autorização não é entregue ao alvedrio das autoridades administrativas competentes, ou seja, não pode ser implementada a partir do juízo íntimo dos agentes, sendo insuficiente, portanto, motivos que reportem a expressões pretensamente compatíveis com os princípios da administração pública, mas não estabeleçam qualquer nexos efetivo entre as condutas dos sujeitos e o quadro de anormalidade. Não deve ser admitida motivação genérica, a partir da percepção pessoal e íntima das autoridades administrativas, por exemplo, no sentido da medida mostrar-se prudente, recomendável, salutar, cautelosa, eficaz etc.

Nenhuma norma de direito público pode ser interpretada no sentido de que, autorizada a promoção de um ato administrativo, este possa ser aplicado a partir do juízo íntimo da autoridade administrativa, sem motivação amparada no interesse público. Isso representaria grave atentado aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

A medida também não pode ser sustentada genericamente no atendimento do interesse público, especialmente no interesse público secundário.

Há de se repudiar, outrossim, a utilização de motivação geral e abstrata travestida de individual e concreta.

Isso acontece, por exemplo, quando a Autoridade motiva a extensão da indisponibilidade, de forma geral e abstrata, consignando, por exemplo, nessas ou em outras palavras: que existe possibilidade de vir a ser decretada liquidação extrajudicial e de futura apuração de responsabilidade, justificando a medida para reservar o patrimônio do sujeito X, a fim de satisfazer o eventual débito imputado.

Apesar de aparentar motivação, há apenas reprodução da finalidade genérica que fundamenta a existência da medida, pois, na prática, a autoridade administrativa estaria apenas mencionando o nome de um sujeito, mas nada expondo sobre o nexos de causalidade, ou seja, estaria motivando a incidência da hipótese normativa a partir do

---

<sup>10</sup> Apelação Cível nº 5029795-25.2022.4.02.5101. TRF2. 7ª Turma Especializada. Rel. Des. Luiz Paulo da Silva Araújo Filho. Decisão de 10.05.2023

desiderato cautelar genérico.

De forma semelhante, a indisponibilidade não pode ser considerada motivada no caso da autoridade administrativa se limitar a consignar, por exemplo, nessas ou em outras palavras: que o sujeito X concorreu, no período Y, para instauração do regime de direção fiscal.

Tal estrutura de motivação disfarça a ausência de motivação, pois motiva a incidência da norma hipotética, a partir da própria hipótese, se limitando a acrescentar elementos individuais e concretos que não viabilizam aferir a efetiva existência de suporte fático hábil à incidência da norma. Persiste ausente a motivação quanto ao nexos de causalidade entre os atos do sujeito e o quadro de anormalidade que deflagrou o regime de direção fiscal ou a liquidação.

Nesses casos, o ato administrativo estaria carente de suporte fático, inexistindo real motivação para sua aplicação no caso individual e concreto.

Tais aspectos são muito relevantes para o debate sobre o limite temporal da medida, pois, como será visto mais adiante, entre as possibilidades interpretativas sobre os limites de duração, poderá haver diferença, conforme a posição que o sujeito atingido pela indisponibilidade tiver ocupado, ou que ainda ocupe, na operadora de planos de saúde.

### **3 A INDISPONIBILIDADE COMO MEDIDA CAUTELAR: PROVISORIEDADE E VINCULAÇÃO**

A indisponibilidade, prevista no artigo 24-A, da Lei nº 9.656, é uma medida cautelar administrativa restritiva de direito. Ela objetiva preservar o patrimônio de sujeitos que podem vir a ser responsabilizados em futura e incerta apuração.

Sobre a duração da indisponibilidade, prevê a parte final do caput, do artigo 24-A, que ela persistirá “até apuração e liquidação final de suas responsabilidades”.

O problema nuclear do presente artigo pode ser colocado através do seguinte questionamento: o dispositivo pode ser interpretado de forma a autorizar que a indisponibilidade seja aplicada em caráter definitivo, absoluto, crônico e/ou perpétuo?

Existe entendimento no sentido de que não haveria limite temporal para indisponibilidade, podendo ser conservada até a apuração e liquidação das responsabilidades, independentemente do lapso temporal entre sua implementação e a

aludida apuração<sup>11</sup>.

A partir disso, impõe-se um questionamento: quando a apuração deverá ser realizada?

Na forma do artigo 23, da RN nº 522/22, a apuração e liquidação da responsabilidade será realizada na oportunidade em que for decretada liquidação extrajudicial. Inexistiria, nesses termos, dever ou possibilidade da apuração ser promovida em momento anterior.

Da conjugação de tais premissas, é formado entendimento no sentido de que, inexistindo previsão objetiva para o termo da medida, seria lícita a sua manutenção por tempo indeterminado.

Ocorre que a apuração da responsabilidade acaba não sendo providenciada na maioria dos casos em que a indisponibilidade é determinada a partir do regime de direção fiscal<sup>12</sup>, conforme resta demonstrado na apresentação de dados estatísticos mais adiante. Nesses casos, quando não é aplicada alguma das hipóteses de levantamento previstas objetivamente, a indisponibilidade adquire definitividade, tornando-se absoluta, crônica ou perpétua, mesmo sem haver apuração das responsabilidades.

Nada obstante, é axiomática a ideia de que o poder público não pode impor aos administrados restrições de direito por tempo indeterminado, sob o fundamento de que há pendência de apuração, e, paralelamente, a mantenha indefinida ou sequer lhe dê início.

Da mesma forma, o direito não admite a manutenção de medida cautelar por tempo indeterminado, mesmo quando a apuração já não puder ser realizada, ou seja, quando o provimento principal já não é mais possível.

Especificamente sobre as medidas cautelares, é uníssono na doutrina e na jurisprudência que elas devem assumir caráter provisório/temporário, sendo mantidas por prazo razoável. Nesse sentido, vale citar estudo de Flávio Garcia Cabral:

(...) de forma conexas com seu caráter instrumental, tem-se também que as medidas cautelares administrativas não têm vigência definitiva, estando limitadas no tempo, devendo durar 'el tempo necessário para garantizar la protección de esta'. Embora se tenha aqui mencionado o termo provisoriedade, por ser mais utilizado na literatura especializada nacional e estrangeira, mas correto seria se falar em temporariedade, pois elas possuem relação com a situação de perigo aparente, podendo durar por todo o desenrolar do processo administrativo. (CABRAL, 2018)

---

<sup>11</sup> Importa esclarecer que o entendimento mencionado não é fruto de doutrina. Especificamente sobre o limite temporal da indisponibilidade prevista no artigo 24-A da Lei nº 9.656/98, não localizei produções científicas ou técnicas defendendo tal linha de intelecção. Informe-se, destarte, que o aludido entendimento é defendido pela própria Agência Nacional de Saúde suplementar, no âmbito de casos concretos e acolhida por alguns órgãos judiciais.

A partir do exposto, vale questionar: E quando não há processo administrativo voltado à apuração de potenciais responsabilidades que fundamentaram a cautelar restritiva de direitos?

O questionamento leva à constatação de que a indisponibilidade prevista no artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, se mantida por tempo indeterminado, revela-se antagônica à teoria das medidas cautelares, subvertendo as funções do instituto e conferindo-lhe natureza diversa, que não é compatível com o Estado Democrático de Direito.

Ocorre que a medida cautelar deve estar vinculada a um processo, no qual sejam apuradas as questões justificadoras da cautela que sustenta a restrição de direitos. Além de impor-se deferência à provisoriedade, para que esta seja verdadeiramente e logicamente existente, demanda-se a coexistência sistêmica de um termo possível. É dizer que algo só pode ser provisório, se puder ser resolvido definitivamente, e só pode ser resolvido definitivamente, se houver procedimento no qual seja providenciada sua resolução definitiva. Enquanto não houver procedimento no qual será providenciada a resolução definitiva, sequer é possível afirmar que haverá resolução. Daí a necessidade de vinculação a um processo principal. No mesmo estudo citado anteriormente, Flávio Garcia Cabral anota que:

(...) em regra, não há que se falar em provimentos cautelares autônomos em relação a algum procedimento administrativo (embora tal conclusão varie a cada previsão normativa). Destarte, tais medidas não podem ser adotadas isoladamente, fazendo-se mister que se vinculem diretamente a um processo administrativo específico. Não obstante a necessidade dessa vinculação do provimento cautelar a um processo administrativo principal seja questão que geralmente esteja prevista na lei de regência, poderia o legislador dispor de forma diferente, estipulando sua total autonomia. No entanto, se assim o fizesse, haveria sérios riscos de que as medidas cautelares perdessem sua característica típica da provisoriedade, tornando-se verdadeiros provimentos definitivos. Ou seja, a vinculação ao procedimento muitas vezes se mostra como característica que decorre da própria feição provisória das medidas cautelares. (Cabral, 2018)

Insista-se, portanto, que, inexistindo vinculação a um processo, e inexistindo limite de prazo, a medida cautelar sequer possui a possibilidade lógica de ser encerrada (ressalvada a existência de previsão estabelecendo seu termo em hipóteses que não estejam vinculadas às razões que lhe deram origem).

Primeiramente, verifica-se que, inexistindo vinculação a um processo e nem prazo para sua duração, a medida cautelar restritiva de direito pode adquirir definitividade, tornando-se absoluta. Pragmaticamente, ela converte-se em sanção/punição por tempo indeterminado, podendo gerar, inclusive, efeitos perpétuos.

Uma segunda subversão consiste em variação da primeira. Apesar de não adquirir

definitividade, se a medida pode ser renovada ilimitadamente, é conferido à administração pública o poder de tornar a medida cautelar crônica ou perpétua, bastando que ela seja renovada por número ilimitado de vezes.

A terceira subversão consiste no seguinte. Se a medida cautelar não possui vinculação a nenhum procedimento principal, mas possui prazo de vigência ou a própria lei estabelece hipóteses que dispensam o provimento final, sempre que não houver instauração de procedimento principal voltado a apreciar as circunstâncias que fundamentaram sua aplicação, ela, na verdade, deixa de possuir natureza cautelar, adquirindo natureza de sanção restritiva de direito imposta e consumada pelo prazo em que foi mantida.

Cautelares satisfativas são admitidas no âmbito judicial, mas não no âmbito da administração pública, mesmo porque as hipóteses destas sempre estabelecem vinculação com um provimento final, ainda que futuro e incerto.

Por isso, há grave burla às garantias dos administrados, pois, aplica-se cautelar restritiva de direito com definitividade, inclusive de forma crônica, muitas vezes por tempo superior aos prazos das sanções restritivas de direito existentes no sistema pátrio. Mas isso é feito sem observância às garantias fundamentais.

#### **4 SUBVERSÃO DA NATUREZA CAUTELAR DA INDISPONIBILIDADE**

Como visto, frente à ausência de previsão expressa sobre o prazo de manutenção da indisponibilidade e sobre o levantamento em determinadas hipóteses, existem aqueles que defendem sua manutenção por prazo indeterminado, admitindo, inclusive, sua perpetuação.

Considerando tal entendimento, a indisponibilidade poderia assumir uma variedade de feições, que classifico nos seguintes termos: i) indisponibilidade em caráter definitivo e absoluto; ii) indisponibilidade em caráter definitivo e crônico; iii) indisponibilidade em caráter cautelar por tempo indeterminado; e iv) indisponibilidade em caráter definitivo e perpétuo (ou vitalício).

A indisponibilidade em caráter definitivo e absoluto ocorre quando o regime de direção fiscal é encerrado, não havendo sua convocação em liquidação e nem instauração de um novo regime de direção fiscal na sequência, contudo, inexistente previsão objetiva a respeito do seu levantamento no caso concreto.

Cumprido anotar que a regulamentação prevê o levantamento da indisponibilidade em três circunstâncias, a saber: i) quando houver conclusão de ausência de

responsabilidade, na forma do § 1º, do artigo 51, da RN nº 522/22; ii) quando for imposto o cancelamento compulsório do registro da operadora, em substituição à sua liquidação, na forma do artigo 52 da RN nº 522/22; e iii) por interpretação a *contrario sensu* do artigo 51, da RN nº 522/22, quando o regime de direção fiscal for encerrado com fundamento na recuperação econômica da operadora.

Verifica-se, a partir disso, imprecisões e lacunas que viabilizam entendimento no sentido da manutenção da indisponibilidade, em princípio, definitiva e absoluta, quando: i) houver cancelamento voluntário do registro da operadora; ii) houver encerramento do regime de direção fiscal por exaurimento de prazo, sem a instauração de novo regime na sequência; e iii) não seja mais possível apurar a reponsabilidade do sujeito atingido pela indisponibilidade no âmbito de inquérito, frente ao transcurso de mais de 5 anos.

Para ilustrar o entendimento indicado, cite-se, por exemplo, o Mandado de Segurança nº 5019112-65.2018.4.02.5101, no qual o impetrante apontou lesão ao seu direito líquido e certo, em razão da autoridade coatora manter a indisponibilidade após o encerramento do regime de direção fiscal, por transcurso de seu prazo de vigência, mesmo sem instaurar outro regime de direção fiscal na sequência.

Na referida Ação Mandamental, é possível confirmar o entendimento da ANS - Agência Nacional de Saúde, no sentido de que a indisponibilidade deve ser mantida em todos os casos cujo levantamento não seja expressamente previsto, pontuando que “somente poderia ser realizado pela ANS o levantamento da indisponibilidade de bens caso ocorresse o encerramento formal do regime de direção fiscal”<sup>13</sup>, providência que não fora aplicada naquele caso, no qual o encerramento foi deflagrado tacitamente, pelo transcurso do prazo de vigência do regime de direção fiscal<sup>14</sup>.

Veja-se que, em todas as circunstâncias relacionadas anteriormente, desaparece a hipótese ensejadora da indisponibilidade, mas, frente à ausência de previsão objetiva de levantamento, ela se torna definitiva e absoluta, a partir da interpretação aplicada pela ANS.

Definitiva, porque ela deixa de possuir, definitivamente, caráter provisório

---

<sup>13</sup> BRASIL. Justiça Federal do Rio de Janeiro (7ª Vara Federal). Mandado de Segurança nº 5019112-65.2018.4.02.5101. Lei nº 9.656/98. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Impetrante: Celso Fernandes. Impetrado: Gerente Executivo – Agência Nacional de Saúde Suplementar. Contrarrazões ao Recurso de Apelação. evento 82, CONTRAZ1. 2019.

<sup>14</sup> No referido caso, o TRF2 acolheu os fundamentos do Impetrante, entendendo que a indisponibilidade não poderia ser mantida sem a existência de regime de direção fiscal vigente, ou seja, compreendeu que, apesar da ausência de previsão específica, a legislação e a regulamentação deveriam ser interpretadas no sentido de que, deixando de existir as hipóteses autorizadoras da medida (regime de direção fiscal ou liquidação), ela não poderia ser mantida, amparando-a em regime de direção fiscal encerrado.

(provisoriamente) e vinculação remota com um provimento final futuro e incerto, visto que a apuração de responsabilidade já não é possível ou passou à categoria da aleatoriedade.

Se a operadora cancela seu registro, não existe mais a possibilidade de decretação de liquidação extrajudicial e, portanto, também não é mais possível apurar as responsabilidades no âmbito de inquérito. Assim, o provimento final resguardado pela cautelar nunca ocorrerá e, destarte, se a indisponibilidade é mantida, ela já não possui natureza cautelar, adquirindo feição de sanção/pena aplicada em caráter absoluto.

Se o regime de direção fiscal é encerrado, sem convocação em liquidação extrajudicial e sem a instauração sequencial de um novo regime de direção fiscal, a indisponibilidade deixa de possuir vinculação remota com um provimento principal futuro e incerto, pois a apuração de responsabilidade já não possui nexos relacionais com nenhuma medida paralela que potencialize sua ocorrência no futuro. A responsabilização deixa de ser uma potencialidade relacionada a um evento potencializador (a redundância é proposital), passando a residir no campo da aleatoriedade, que não é hábil a justificar adoção de medida cautelar restritiva de direito<sup>15</sup>.

Assim, se a indisponibilidade é mantida nessas circunstâncias, ela perde a natureza cautelar, transformando-se, aparentemente, em sanção/pena, pois a restrição torna-se definitiva, mantendo-se por prazo indeterminado e, portanto, adquire caráter absoluto.

Se transcorridos 5 anos, já não poderão ser apuradas responsabilidades relacionadas aos atos pretéritos ao quinquênio imediatamente anterior, por meio de inquérito. Por conseguinte, se a indisponibilidade objetiva resguardar a satisfação de futura e incerta responsabilização por atos de tais períodos longínquos, ela deixa de possuir natureza cautelar, pois o provimento final acautelado já não poderá existir no futuro.

Vale nota que, ao longo do texto, aludo aos 5 anos que antecedem a eventual decretação de liquidação por razões pedagógicas. Contudo, na verdade, deve ser considerado que, na forma do § 1º, do artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, os atos considerados para implementação da indisponibilidade são aqueles praticados nos 12 meses anteriores à instauração do regime de direção fiscal.

A partir disso, se a indisponibilidade é decretada concomitantemente ao regime de direção fiscal, o comprometimento paulatino da apuração tem início a partir do 4º ano

---

<sup>15</sup> Toda e qualquer operadora, mesmo nunca tendo passado por regime de direção fiscal, poderá, no futuro, ser liquidada, pois todos os agentes econômicos do setor estão submetidos a essa aleatoriedade. Isso, entretanto, não pode justificar a implementação de medidas cautelares restritivas de direito.

subsequente. Por exemplo, imagine-se regime de direção fiscal implementado em 01.06.2019, gerando a indisponibilidade dos bens dos administradores que estiveram na gestão entre 01.06.2018 a 01.06.2019. Se mantida até os dias atuais, através de sucessivos regimes de direção fiscal, havendo decretação de liquidação extrajudicial em 01.07.2023, já não seria possível apurar responsabilidade em relação aos atos praticados no mês de junho de 2018. Se a liquidação viesse a ser decretada em 01.07.2024, já não seria possível apurar responsabilidade por quaisquer atos praticados entre 01.06.2018 e 01.06.2019.

Veja-se, portanto, que a possibilidade de apuração da responsabilidade por meio de inquérito administrativo começa a decair a partir do 4º ano posterior à instauração do regime de direção fiscal, relativamente ao período considerado para imposição da indisponibilidade, qual seja, os 12 meses anteriores à instauração do regime de direção fiscal que ensejou a indisponibilidade.

Mas retomando o raciocínio, diga-se que tal circunstância ocorre, porque, o artigo 4º, da RN nº 276/11, limita a apuração do inquérito aos 5 anos anteriores à decretação da liquidação extrajudicial, inviabilizando, portanto, a responsabilização por atos praticados mais de 5 anos antes.

Dessa forma, a indisponibilidade deixa de desempenhar a finalidade acautelatória, tornando-se definitiva, passando a vigor por tempo indeterminado e, portanto, adquirindo caráter absoluto.

Explique-se, nesse ponto, que, por caráter absoluto, refiro-me aquilo que é imposto a um sujeito passivo, a partir do alvedrio de um sujeito ativo, pois este não fica submetido à observância de nenhuma regra hipotética específica que autorize aplicar e manter a imposição. Ela é determinada sem nem mesmo demandar motivação, pelo tempo que aprouver à autoridade.

Anote-se que, apesar do disposto no § 2º, do art. 24-A, a própria Agência Nacional de Saúde Suplementar confere à hipótese do caput do aludido artigo, caráter de competência vinculada. Em todo caso, pontue-se que o caráter absoluto mencionado aqui, se distingue da discricionariedade, pois esta demanda motivação. Mas, nos moldes ora tratados, os motivos que deflagraram a indisponibilidade, originalmente, deixaram de manter nexos lógicos com a manutenção da medida, tornando-a imotivada hodiernamente. E isso equivale à imposição de medida restritiva de direito sem a exigência de motivação, ou seja, em caráter absoluto, já que identifica um “ato individual de exceção” (praticado à margem do direito).

Outra característica que marca seu caráter absoluto é o fato de poder ser mantida

por tempo indeterminado, ficando ao alvedrio da administração pública levantá-la se, e quando, entender conveniente. Inclusive, para rejeitar pedido de levantamento, basta, a partir dessa linha de entendimento, reafirmar os motivos originários, apesar de já terem perdido o nexo lógico com o quadro hodierno.

Nesses moldes, verifica-se que, na verdade, a indisponibilidade em caráter definitivo e absoluto não possui natureza cautelar. Ela é outra coisa, pois não é dotada dos pressupostos que caracterizam as medidas cautelares. Entendo que ela assume a feição de sanção/pena.

Isso é grave, porque, como visto, sendo absoluta, conforme o alvedrio da autoridade administrativo, ela pode ser mantida perpetuamente.

Pois bem. Não se admite imposição de medida cautelar restritiva de direito por tempo indeterminado. Mas, poder-se-ia sustentar que, se ela adquire natureza de sanção, inexistente problema, já que o sistema pátrio admite sanções/penas restritivas de direito.

Ocorre que o direito pátrio também não admite sanções/penas restritivas de direito por tempo indeterminado ou em caráter perpétuo.

Apesar da Constituição prever hipóteses de imprescritibilidade, ela não admite a efetiva aplicação de sanções/penas restritivas de direito em caráter perpétuo, conforme previsto na alínea ‘e’, do inciso XLVI c/c alínea ‘b’, do inciso XLVII, do artigo 5º.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de afirmar que sanção administrativa restritiva de direito equivale a pena e, portanto, se lhes aplica a vedação da alínea ‘b’, do inciso XLVII, do artigo 5º, da CRFB. Nesse sentido, analisando aplicação de inidoneidade por tempo indeterminado, o Ministro Gilmar Mendes, na relatoria do Recurso Ord. em Mandado de Segurança nº 33.526, destacou que:

De fato, extrai-se do comando do art. 5º, XLVII, b, da Constituição, que toda pena deve ser temporária. Invariavelmente, a suspensão e a interdição de direitos classificam-se como pena no direito brasileiro (art. 5º, XLVI). Tratando-se a vedação às penas de caráter perpétuo de garantia individual, seu alcance não pode ser restringido ao direito penal, devendo seus efeitos fazerem-se sentir também no direito administrativo. Nesses termos manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 154.134, Rel. Min. Sydney Sanches, Primeira Turma, Dj 29.9.999 [...]<sup>16</sup>

Veja-se que a hipótese ora debatida é ainda mais grave, pois a restrição de direito

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 33526. Agravo regimental em recurso ordinário em mandado de segurança. Recorrente: Delta Construções S.A. Recorrido: União. Relator: Min. Gilmar Mendes. 29 de setembro de 2017. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RMS%2033526%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RMS%2033526%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 26 jul. 2024.

considerada no precedente acima já identificava sanção/pena propriamente dita, aplicada em processo administrativo, no qual restou garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Contudo, na hipótese ora estudada, tem-se decretada indisponibilidade, automática ou aplicada de ofício, sem que haja processo administrativo no qual seja apreciada a responsabilidade dos sujeitos atingidos pela medida restritiva de direito. É dizer, sem que estes tenham tido a oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa.

Nesse ponto, poderia advir interpelação, no sentido de que “trata-se de medida cautelar, voltada a preservar a satisfação dos prejuízos gerados por obrigações assumidas, que serão estabelecidas em apuração futura. O que é admitido no direito pátrio!”

Relembre-se do que trata a indisponibilidade em caráter definitivo e absoluto.

Aqui, a hipótese debatida é a de manutenção da indisponibilidade em caráter definitivo, sem que seja realizada apuração das responsabilidades, sendo entregue ao alvedrio da autoridade administrativa, inclusive, mantê-la perpetuamente.

E poderia ainda advir interpelação no sentido de que “os efeitos perpétuos não ocorreriam, pois, em algum momento será providenciada a apuração da responsabilidade ou o levantamento da indisponibilidade fundado em hipótese que dispensa a apuração da responsabilidade”.

Não é o caso da indisponibilidade em caráter definitivo e absoluto. Reitere-se que a medida aplicada com essas feições compreende circunstâncias nas quais já não é possível apurar a responsabilidade no futuro ou essa possibilidade passou para o campo da aleatoriedade. Além disso, inexistente previsão normativa que autorize expressamente o levantamento nesses casos.

A indisponibilidade em caráter definitivo e crônico possui características muito próximas da indisponibilidade em caráter definitivo e absoluto e da indisponibilidade em caráter cautelar por tempo indeterminado, distinguindo-se destas especialmente pelo fato de o levantamento vir a ser promovido após período de tempo excessivo.

Ela pode ocorrer tanto nos casos em que existir previsão objetiva de levantamento, quanto nos casos em que inexistente previsão objetiva<sup>17</sup>.

Pode-se considerar que resta configurada quando, ultrapassados mais de 5 anos da

---

<sup>17</sup> Nos casos em que, inexistindo previsão objetiva de levantamento, a administração pública promova ainda assim o levantamento, por juízo de conveniência, ou, a medida venha a ser levantada, por força de decisão judicial.

imposição, continue a ser mantida sem que a administração pública motive sua preservação em circunstâncias compreendidas no lapso do quinquênio imediatamente anterior, ou seja, persista em sua manutenção, a partir dos mesmos motivos originalmente alijados.

Crônico é aquilo que dura há muito tempo, que persiste sem solução por lapso excessivo. E lapso excessivo – irrazoável - pode ser concebido como a duração por tempo injustificável, que já não se presta ao alcance da finalidade correlata.

Concebe-se como crônica, portanto, a indisponibilidade mantida por tempo superior a 5 anos, pois os atos considerados como potenciais causadores de responsabilização já não poderão ser apurados através do inquérito previsto no artigo 23 da RN nº 522, ou seja, quando já não pode ser produzido o provimento final acautelado.

A definitividade é deflagrada, pois ela já não será utilizada para resguardar a satisfação do provimento final futuro e incerto. O levantamento da medida necessariamente pressupõe que a autoridade administrativa compreende ser inviável apurar responsabilidade futuramente, seja em razão de hipótese legal expressa, seja em razão da constatação de inviabilidade pragmática.

Deflagra-se, nesse caso, a consumação da medida restritiva de direitos, ou seja, ela se torna definitiva e consumada pelo tempo que perdurou, tornando-se incontroverso que ela não se prestou à sua finalidade, especialmente nos casos em que não houve conclusão pela ausência de responsabilidade<sup>18</sup>.

Isso significa que, pragmaticamente, a natureza cautelar deixa de existir e, a depender do caso, sua natureza transmuta-se *ex tunc* em sanção. Esse fenômeno acontece sempre que o regime de direção fiscal é encerrado sem a apuração da responsabilidade. Veja-se.

A cautelar de indisponibilidade objetiva evitar que o sujeito potencialmente responsável pela gestão temerária esvazie seu patrimônio, impondo-se a reserva de seus bens para suportar a futura e incerta responsabilização pelos prejuízos causados.

*Mas a cautela somente possui fundamento porque, em princípio, pressupõe-se que existe uma probabilidade potencializada<sup>19</sup> de haver apuração da responsabilidade.*

---

<sup>18</sup> Somente uma das hipóteses de levantamento da indisponibilidade é fundada na conclusão de ausência de responsabilidade firmada a partir da efetiva realização de apuração no âmbito de inquérito administrativo. Todas as demais implicam o levantamento sem a realização de apuração e/ou sem a possibilidade de que a apuração venha a ser realizada no futuro.

<sup>19</sup> A probabilidade de haver apuração de responsabilidade no futuro acomete os administradores, gerentes, conselheiros e outros sujeitos de todas as operadoras de planos de saúde, estejam elas em regime de direção fiscal, ou não, tenham elas passado por regime de direção fiscal, ou não. A indisponibilidade só pode ter

Nada obstante, o fundamento que justifica a medida cautelar perde força quando a própria legislação, ou regulamentação, estabelece hipóteses nas quais não haverá apuração das responsabilidades.

Especialmente nesses casos, por força lógica, a medida restritiva, na verdade, não terá produzido função cautelar voltada a garantir a eficácia de futura apuração. Ela terá produzido efeito de sanção restritiva de direito.

Quando há decretação de liquidação extrajudicial, a cautelar preserva a sua natureza, porém, nos casos em que o regime de direção fiscal for finalizada sem que seja providenciada a apuração da responsabilidade, a indisponibilidade perde sua natureza de medida cautelar, transmutando-se, *ex tunc*, em sanção restritiva de direito, que já restou consumada, ou seja, a restrição de direito sofrida adquiriu definitividade em relação ao período que perdurou, concretizando e consolidando todas as consequências dela decorrentes.

Concretizando-se hipótese que torna a medida cautelar imprestável, consolidam-se as lesões decorrentes da indisponibilidade, que representam sempre, em alguma medida, efeitos econômicos<sup>20</sup>, sociais<sup>21</sup> e psicológicos<sup>22</sup> próprios das sanções restritivas de direito.

Vale anotar que esses mesmos impactos são gerados em todas as feições de indisponibilidade relacionadas nesse tópico. A única diferença é que, na indisponibilidade em caráter definitivo e crônico, esses impactos são concretizados definitivamente, sendo

---

lugar quando essa probabilidade é potencializada pelo regime de direção fiscal em curso ou pela decretação de liquidação.

<sup>20</sup> Variados, envolvendo, por exemplo, desvalorização de bens depreciáveis, perdas decorrentes da não rentabilidade e da falta de correção de valores tornados indisponíveis, restrição à utilização de bens para garantir operações diversas, perdas de oportunidade com prejuízos inerentes à volatilidade dos respectivos mercados, variações imobiliárias e mobiliárias, entre outras.

Existe precedente pontuando o problema dos efeitos econômicos gerados pela manutenção da indisponibilidade por períodos excessivos, na qual resta consignado que “ofende a garantia da duração razoável, e gera situação que a ninguém tutela, especialmente quanto a bens que apenas desvalorizam e não prestam a permanecer nessa situação, como veículos.” (Apelação cível nº 5000510-40.2020.4.02.5106-RJ. 6ª Turma Especialização. Des. Rel. Guilherme Couto. Julgamento em 05.11.23)

<sup>21</sup> Os atingidos pela indisponibilidade acabam sendo obrigados a conviver por anos com a marca social gerada pela restrição de direitos, sendo certo que, a partir do senso comum, existe dificuldade do homem médio distinguir as circunstâncias jurídicas que deflagram cada medida restritiva de direito, bem como o contexto fático específico de cada uma delas. Na visão do homem médio, o fato de alguém estar submetido a uma medida restritiva de direitos possui relação com algum malfeito, ilícito, crime, infração e outras condutas depreciativas em relação ao status social do sujeito. Conviver com a pecha de ser suspeito, investigado, processado ou acusado de ilícitos representa um custo social altíssimo, que é agravado pela longa duração da manutenção da medida restritiva.

<sup>22</sup> Diretamente relacionado aos impactos econômicos e sociais, há o sofrimento psicológico, de ter de lidar diariamente com as restrições de direito, com seus reflexos econômicos e sociais, durante muitos anos, sem qualquer previsão sobre uma resolução em algum prazo estimável.

possível mensurar os danos por eles causados num lapso temporal definido.

A indisponibilidade em caráter cautelar por tempo indeterminado também possui pressupostos que se comunicam com as demais. Sua distinção é a manutenção de sua natureza cautelar, ao menos formalmente, apesar de ela ser questionável a partir de sua substância.

Ela é promovida através da instauração de regimes de direção fiscal sequenciais.

Recorde-se que, na forma do artigo 24, da Lei nº 9.656, o regime de direção fiscal possui prazo de 365 dias. Por isso, nos casos em que a administração pública entender persistir hipótese ensejadora do regime e não haver indicação de outras medidas (como a liquidação), acaba sendo promovida instauração de um novo regime de direção fiscal na sequência daquele encerrado por transcurso do prazo.

Nada obstante, nem a legislação e nem a regulamentação estabelecem limite para o número de regimes de direção fiscal sequenciais que podem ser instaurados, de modo que a administração pública pode promover novas instaurações ilimitadamente.

Com isso, aqueles que entendem pela possibilidade de manutenção da indisponibilidade por tempo indeterminado consideram tal procedimento regular, defendendo, inclusive, a possibilidade de manter a medida por tempo indeterminado.

Entretanto, a indisponibilidade em caráter cautelar por tempo indeterminado somente mantém sua feição enquanto ainda for possível realizar a apuração da responsabilidade por meio de inquérito, o que não poderá mais ocorrer se transcorridos 5 anos. Como visto, transcorrido tal lapso temporal, a responsabilidade já não poderá ser apurada no inquérito e, conseqüentemente, ela perde sua natureza cautelar, adquirindo caráter definitivo e perpétuo.

É nisso que consiste a indisponibilidade em caráter definitivo e perpétuo. Como o provimento principal acautelado não poderá mais ser produzido, se mantida, a medida já não estará dirigida à finalidade acautelatória, ela, portanto, adquire outra natureza, que, segundo entendo, é sancionatória.

O problema é que, independentemente de sua natureza, ela continua a ser mantida indefinidamente, adquirindo caráter perpétuo.

Defendo que a medida cautelar de indisponibilidade não pode adquirir quaisquer das feições relacionadas no presente tópico. Como dito, tal medida não pode continuar a ser considerada cautelar e, conseqüentemente, constata-se ofensa a garantias constitucionais e legais. Isso impõe que a legislação e a regulação sejam interpretadas a fim de estabelecer limites temporais para duração da indisponibilidade.

## 5 ESTATÍSTICAS SOBRE O REGIME DE DIREÇÃO FISCAL

Não foi possível localizar dados estatísticos sobre o número de indisponibilidades impostas desde a criação da ANS. De toda feita, a partir dos dados relacionados aos regimes de direção fiscal instaurados e encerrados, é viável estabelecer algumas conclusões relevantes para corroborar as posições defendidas no presente estudo, especialmente no sentido de não ser justificável manter indisponibilidade por lapsos temporais muito longos.

Como primeira premissa necessária às inferências formuladas a partir dos dados estatísticos colhidos, fixo que toda instauração de regime de direção fiscal deve gerar indisponibilidade em relação a um ou mais sujeitos.

Tal lógica é estabelecida a partir da posição institucional da ANS, segundo a qual, instaurado regime de direção fiscal, impõe-se automaticamente indisponibilidade em relação aos administradores.

A partir de tal posição, há de se presumir que todos, ou quase todos, os regimes de direção fiscal deflagraram indisponibilidade em face de um ou mais administradores.

Eventual ausência de indisponibilidade, considerando a posição institucional da ANS, haveria de ocorrer apenas em casos isolados de falha nos procedimentos da Autarquia ou nos casos em que a indisponibilidade tenha sido afastada, nos moldes do § 2º, do art. 24-A, da Lei nº 9.656/98.

Apesar de não terem sido localizados dados estatísticos sobre tais hipóteses, é possível presumir, a partir de outros dados empíricos, que, se tiverem ocorrido, o foram em percentuais módicos, que não influencia nas premissas ora fixadas.

Outro elemento a ser considerado para o desenvolvimento desse tópico é de que a minoria, ou quase nenhum regime de direção fiscal, gerou indisponibilidade em relação a um único sujeito. É absolutamente incomum que operadoras de planos de saúde, mesmo as de pequeno porte, possuam apenas um administrador. No mais das vezes, existem diretores dedicados a atividades mais ou menos delineadas, como diretor financeiro, diretor comercial, diretor operacional, entre outros.

Além disso, muitas operadoras contam com outros órgãos societários, como Conselho Administrativo, Conselho Fiscal, além de outros profissionais que podem ser enquadrados na hipótese do inciso I, do § 3º, do art. 24-A, da Lei nº 9.656/98. Dessa forma, em muitos casos, as indisponibilidades não ficam restritas somente aos administradores, especialmente considerando que a ANS também possui posição

institucional no sentido de que os Conselheiros do Conselho de Administração, para os efeitos do art. 24-A, são administradores e, portanto, também estão submetidos automaticamente à indisponibilidade.

Por tais fatores, há de se considerar que um único regime de direção fiscal pode gerar indisponibilidades em relação a mais de 10 sujeitos.

Dito isso, vale analisar os dados disponíveis sobre o número de regimes de direção fiscal instaurados e encerrados ao longo da história.

No relatório de gestão da ANS de 2023, a Autarquia informa que, de 2000 a 2023, houve 564 encerramentos de regimes de direção fiscal<sup>23</sup>.

Contudo, fica evidente que o número de regimes de direção fiscal instaurados não equivale ao número de regimes de direção fiscal encerrados.

A quantidade indicada no aludido relatório diz respeito tão somente às direções fiscais encerradas em razão de 3 hipóteses: i) por levantamento fundado na recuperação econômica; ii) por cancelamento compulsório do registro; e iii) por convocação em liquidação.

Fica bastante evidente, nos quantitativos divulgados pela ANS, que o número de regimes de direção fiscal instaurados ao longo da história é bem superior ao número de encerramentos informado, pois estes não compreendem a totalidade de hipóteses que levam à finalização de um regime de direção fiscal.

Mas quais as hipóteses dos encerramentos omitidos?

É intuitivo que o encerramento por prazo deve representar a quase totalidade deles, já que, a partir da regulamentação, não existem outras hipóteses de encerramento previstas.

Cite-se ainda um outro dado que confirma não ser possível tomar o número de regimes de direção fiscal encerrados para estabelecer o número de regimes de direção fiscal instaurados.

Existe levantamento produzido pelo Instituto de Estudos de Saúde Suplementar - IESS<sup>24</sup>, que possui dados relevantíssimos para confirmar que o número de regimes de

---

<sup>23</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. 2024. **Relatório anual de gestão e de atividade 2024 - Exercício 2023**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/RelatorioanualdegestoRAG2023.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025. p. 96.

<sup>24</sup> REIS, Amanda. Regimes de Direção e de Liquidação Extrajudicial: uma análise a partir das Resoluções da ANS no período 2000-2017. In: REIS, Amanda. **Regimes de Direção e de Liquidação Extrajudicial: uma análise a partir das Resoluções da ANS no período 2000-2017**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.iess.org.br/sites/default/files/2021-04/TD68.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

direção fiscal instaurados ao longo da história é bem superior ao dos encerrados.

Segundo o IESS (REIS, 2018), a partir da consulta individualizada de atos administrativos praticados pela ANS, entre 2000 e 2017, teriam sido instaurados, ao todo, 829 regimes de direção fiscal.

Contudo, verifica-se, a partir dos números da ANS, que, no mesmo período, entre 2000 e 2017, teriam sido encerrados 501 regimes de direção fiscal, em razão das três hipóteses compreendidas em seus dados públicos (levantamento por recuperação econômica, cancelamento compulsório de registro e convolação e liquidação).

No estudo do IESS (REIS, 2018), consta a informação de que, até junho de 2017, 44 operadoras estavam em regime de direção fiscal. Existiam, destarte, na data do estudo, 44 regimes de direção fiscal vigentes e em desenvolvimento.

Esses números levam à conclusão de que, no período de 2000 a 2017, 284 regimes de direção fiscal foram encerradas por razões diferentes daquelas relacionadas pela ANS, vale dizer, não foram encerrados por levantamento fundado em recuperação econômica, por cancelamento compulsório de registro ou por convolação em liquidação extrajudicial.

Vale questionar, então, quais circunstâncias implicaram o encerramento desses 284 regimes de direção fiscal, no período entre 2000 e 2017, que não foram informados no relatório da ANS.

Intuitivo que a grande maioria desses 284 encerramentos ocorreu por término do prazo de vigência, com a instauração, ou sem instauração, de novos regimes de direção fiscal, em continuidade aos anteriores.

Como dito anteriormente, o estudo do IESS (REIS, 2018) conseguiu estabelecer o real número de regimes de direção fiscal instaurados através da localização de cada um dos atos administrativos que às formalizou.

Não foram localizados estudos estatísticos ou dados públicos que permitam estabelecer o real número de regimes de direção fiscal instaurados de 2018 a março de 2025.

Dessa forma, a partir dos dados acessados para elaboração do presente estudo, não é possível estabelecer quantidades precisas, mas apenas quantidades mínimas de regimes de direção fiscal instaurados ao longo da história.

Para o período de 2000 a 2017, adoto a quantidade de regimes de direção fiscal indicada no estudo do IESS (REIS, 2018), vale dizer, 829. Já para o período de 2018 a 2023, apesar de ser evidente que o número de encerramentos indicados pela ANS é inferior ao de regimes de direção fiscal instaurados, adotarei apenas a referência mínima,

formada pelo número de encerramentos de 2019 a 2022<sup>25</sup>, ou seja, 47. Isso totaliza 881.

De toda feita, para os objetivos do presente estudo, vale focar num dado específico, através do qual é possível estabelecer a probabilidade de administradores, conselheiros e gerentes atingidos por indisponibilidade serem efetivamente responsabilizados por ocasião de eventual decretação de liquidação.

Repita-se que a ANS informa apenas encerramentos ocorridos em razão de três circunstâncias (por levantamento fundado na recuperação econômica, por cancelamento compulsório do registro e por convocação em liquidação). Das hipóteses de encerramento consideradas nos dados da Autarquia, somente uma pode gerar a responsabilização, qual seja, a de convocação em liquidação.

Assim, verifica-se na série histórica, que somente 38%, dos encerramentos informados poderiam ter gerado responsabilização dos sujeitos eventualmente atingidos por indisponibilidade. Entretanto, esse percentual é ainda menor, se for considerado que ele somente leva em consideração três hipóteses de encerramento. Se incluídos os encerramentos gerados por outras hipóteses, especialmente aqueles por prazo, o percentual é ainda inferior.

Tomando o número mínimo de 881 regimes de direção fiscal entre 2000 e 2022, e estabelecendo-se como premissa que eles foram necessariamente encerrados até 2023, bem como considerando que, desses, apenas 217 foram encerrados por terem sido convocados em liquidação extrajudicial, tem-se que, historicamente, no máximo 24,63% dos regimes de direção deflagraram subsequente decretação de liquidação extrajudicial e, portanto, somente 24,63% dos regimes de direção fiscal que geraram indisponibilidades provocaram apuração de responsabilidade dos sujeitos atingidos pela medida restritiva de direito.

De toda feita, mesmo adotando o percentual informado nos dados da ANS, de 38%, verifica-se que a minoria dos regimes de direção fiscal provocou subsequente liquidação extrajudicial e, portanto, na minoria dos casos em que os sujeitos são atingidos por indisponibilidade, ocorre efetiva apuração de responsabilidade posteriormente.

Tais dados geram questionamento sobre o modelo de indisponibilidade que vem sendo adotado no âmbito da Saúde Suplementar, especialmente no que se refere à sua

---

<sup>25</sup> Considerando que o encerramento, em regra, diz respeito a um regime de direção fiscal instaurado, no máximo, 12 meses antes, considerarei o número de encerramentos a partir de 2019, ficcionando que os correspondentes regimes de direção fiscal foram instaurados em 2018. Por essa mesma lógica, considerando que os números informam encerramentos até 2023, tem-se que as correspondentes instaurações ocorreram, no máximo até 2022.

aplicação automática e à manutenção da medida por longos lapsos temporais. É dizer que, na maioria das vezes que a medida foi aplicada, ela acabou não se prestando à sua finalidade.

## 6 LIMITES TEMPORAIS DE MANUTENÇÃO DA INDISPONIBILIDADE

Defendo que a indisponibilidade deve perdurar pelo mesmo prazo do regime de direção fiscal que lhe deflagrou, não devendo ser mantida automaticamente a partir da instauração de novo regime de direção fiscal e não podendo ser renovada a partir da simples reprodução dos motivos que ensejaram a medida originalmente, especialmente em relação aos personagens mencionados no inciso I, do § 3º, do art. 224-A, da Lei nº 9.656. Nesse sentido, inclusive, existem diversos precedentes jurisprudenciais.

Por exemplo, há entendimento sólido da 7ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que pode ser retratado através de pronunciamento do Desembargador Sérgio Schwaitzer, na Apelação Cível nº 5003611-17.2022.4.02.5106. Na oportunidade do julgamento, foi destacado que “não pode, em observância ao princípio da razoabilidade, um ato extremo como o da indisponibilidade existir por tempo indeterminado, devendo durar o tempo do próprio regime especial que lhe deu origem”.<sup>26</sup>

No mesmo sentido, o Des. Theophilo Miguel Filho, por ocasião do julgamento da Apelação Cível nº 5000870-62.2021.4.02.5001, antou que, “não se pode admitir, em observância ao princípio da razoabilidade, que um ato extremo como o da indisponibilidade perdure por tempo indeterminado”<sup>27</sup>.

Contudo, mesmo fosse possível defender que a indisponibilidade poderia ser mantida, a partir dos mesmos ou de outros fundamentos, ela não poderia superar o limite de 5 anos.

Conforme defendido anteriormente, a medida de indisponibilidade dos bens

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (7ª Turma Especializada). Apelação Cível nº 5003611-17.2022.4.02.5106. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. REGIME DE DIREÇÃO FISCAL EM OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE. ART. 24 e art. 24-A DA LEI Nº 9.656/98. CONSELHEIRO VOGAL DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. SUCESSIVOS REGIMES DE DIREÇÃO FISCAL. PROCESSO DE APURAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES. INEXISTÊNCIA. PERPETUAÇÃO DA MEDIDA CONSTRITIVA. ILEGALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. Recorrente: Maria Celi Valença Coutinho. Recorrido: Agência Nacional de Saúde Suplementar. Relator: Des. Sérgio Schwaitzer. DE. 11.03.24.

<sup>27</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (7ª Turma Especializada). Apelação Cível nº 5000870-62.2021.4.02.5001. ADMINISTRATIVO. OPERADORA DE PLANOS DE SAÚDE. REGIME DE DIREÇÃO FISCAL. INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS ADMINISTRADORES. DURAÇÃO. PRAZO DETERMINADO. Apelante: Agência Nacional de Saúde Suplementar. Apelado: Almir do Carmo. Relator: Des. Theophilo Antônio Miguel Filho. DE 22.08.2023.

destina-se a garantir a solvência do administrador e demais sujeitos por ela atingidos, a fim de garantir a satisfação da responsabilização futura e incerta, por prejuízos causados no período de gestão.

Estes prejuízos, outrossim, precisam estar compreendidos nas circunstâncias justificadoras da eventual decretação de liquidação.

Ocorre que a indisponibilidade se presta tão somente a garantir a satisfação da responsabilidade apurada no âmbito do inquérito previsto no artigo 23 da RN nº 522, não podendo ser fundamentada na possibilidade de que venham a ser apuradas responsabilidades por meio de outras medidas, sejam elas administrativas ou judiciais.

O objeto da medida é acautelar a futura e incerta responsabilidade a ser apurada no âmbito de inquérito, de modo que, se for manejada ou mantida sob o fundamento de acautelar responsabilidade futura e incerta a ser apurada por meio de outro processo principal, verifica-se desvio de finalidade.

Então, a indisponibilidade somente poderá ser utilizada se ainda for possível apurar e liquidar a responsabilidade por meio do inquérito, sendo injustificável e não subsumindo-se à sua hipótese autorizadora, quando já não for possível apurar e liquidar a responsabilidade por meio do aludido inquérito. É dizer que ela perde o objeto e tem sua finalidade prejudicada.

Vale questionar, destarte, se o inquérito poderá apurar a responsabilidade dos administradores e outros sujeitos, por atos praticados a qualquer tempo, ou se existiria um limite temporal de alcance dessa apuração.

Tal questão não possui previsão na Lei nº 9.656/98. Nada obstante, relativamente à liquidação extrajudicial e seus consectários, o artigo 24-D, do referido diploma, estabelece que devem ser aplicadas as disposições da Lei nº 6.024/74, no que couber<sup>28</sup>.

Já o artigo 43, da Lei nº 6.024/74, estabelece que o relatório conclusivo do inquérito compreenderá somente a relação daqueles que tiverem gerido a pessoa jurídica nos 5 anos anteriores à decretação da liquidação, bem como os prejuízos causados nesse período<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> “Art. 24-D. Aplica-se à liquidação extrajudicial das operadoras de planos privados de assistência à saúde e ao disposto nos arts. 24-A e 35-I, no que couber com os preceitos desta Lei, o disposto na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, no Decreto-Lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945, no Decreto-Lei nº 41, de 18 de novembro de 1966, e no Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, conforme o que dispuser a ANS.”

<sup>29</sup> Art. 43. Transcorrido o prazo do artigo anterior, com ou sem a defesa, será o inquérito encerrado com um relatório, do qual constarão, em síntese, a situação da entidade examinada, as causas de queda, o nome, a quantificação e a relação dos bens particulares dos que, nos últimos cinco anos, geriram a sociedade, bem como o montante ou a estimativa dos prejuízos apurados em cada gestão.

Ao regulamentar o inquérito voltado à apuração e liquidação da responsabilidade, a ANS consignou no parágrafo único, do artigo 4º, da RN nº 276/11, que o procedimento apurará somente os fatos compreendidos nos 5 anos anteriores à decretação da liquidação<sup>30</sup>.

Verifica-se, portanto, que não poderá ser apurada, no inquérito, a responsabilidade dos que tenham ocupado posições em data anterior aos 5 anos que antecedem a decretação da liquidação extrajudicial, bem como os eventuais prejuízos causados em data pretérita aos 5 anos anteriores à decretação de liquidação, ainda que os respectivos responsáveis tenham ocupado posições de gestão ou de conselho no período alcançado pelo inquérito<sup>31</sup>.

É dizer, por exemplo, que, se um sujeito tiver sido administrador da operadora entre 01.01.2015 e 01.01.2018, e, não voltando a ocupar cargo de gestão ou de conselho posteriormente, venha a ser decretada liquidação em 18.07.2024, o respectivo inquérito não poderá apurar e liquidar responsabilidade em relação aos eventuais prejuízos por ele causados.

Da mesma forma, por exemplo, se um sujeito tiver sido administrador da operadora entre 01.01.2015 e 01.01.2018, voltando a ocupar cargo de gestão ou de conselho até os dias atuais, havendo decretação de liquidação em 18.07.2024, o respectivo inquérito não poderá apurar e liquidar responsabilidade quanto aos eventuais prejuízos por ele causados no exercício de cargos antes de 18.07.2019. Nesse caso, somente poderá ser apurada responsabilidade por prejuízos causados nos 5 anos anteriores à decretação da liquidação, ou seja, aqueles provocados a partir de 18.07.2019.

Importante reiterar que tal limite temporal não equivale ao período em que pode ser mantida indisponibilidade. Conforme anotado, entendo que a indisponibilidade somente pode ser mantida durante os 365 dias de vigência do regime de direção fiscal que

---

<sup>30</sup> “Art. 4º Decretada a liquidação extrajudicial, a falência ou a insolvência civil da Operadora, a ANS procederá a inquérito a fim de apurar as causas que levaram a Operadora àquela situação e a responsabilidade de seus administradores e membros do Conselho Fiscal.

Parágrafo único. Considera-se período de apuração dos fatos aquele referente aos 5 (cinco) anos anteriores à decretação da liquidação extrajudicial, falência ou insolvência.”

<sup>31</sup> É dizer, por exemplo, que, se um sujeito tiver sido administrador da operadora entre 01.01.2015 e 01.01.2018, e, não voltando a ocupar cargo de gestão ou de conselho posteriormente, venha a ser decretada liquidação em 18.07.2024, o respectivo inquérito não poderá apurar e liquidar responsabilidade em relação aos eventuais prejuízos por ele causados.

Da mesma forma, por exemplo, se um sujeito tiver sido administrador da operadora entre 01.01.2015 e 01.01.2018, voltando a ocupar cargo de gestão ou de conselho até os dias atuais, havendo decretação de liquidação em 18.07.2024, o respectivo inquérito não poderá apurar e liquidar responsabilidade quanto aos eventuais prejuízos por ele causados no exercício de cargos antes de 18.07.2019. Nesse caso, somente poderá ser apurada responsabilidade por prejuízos causados nos 5 anos anteriores à decretação da liquidação, ou seja, aqueles provocados a partir de 18.07.2019.

tenha gerado sua imposição. Não se admite que a indisponibilidade possa ser mantida durante todo o tempo em que a administração pública mantiver regimes de direção fiscal, instaurando-os sequencialmente.

Isso porque, conforme demonstrado anteriormente, a administração pública poderia tornar a indisponibilidade perpétua, bastando instaurar novos regimes de direção fiscal ilimitadamente. Conforme anotado pelo Desembargador Luiz Norton Baptista de Mattos, por ocasião do julgamento da Apelação Cível nº 5002592-73.2022.4.02.5106, “as sucessivas reinstaurações das direções fiscais configuram-se arbitrárias e contrárias ao princípio da razoável duração do processo”<sup>32</sup>.

Mas, o que se pretende evidenciar neste tópico, é que, mesmo fosse possível admitir a manutenção da indisponibilidade, a partir da instauração de regimes de direção fiscal sequenciais, haveria um limite intransponível.

É ponto comum a todos os entendimentos sobre o tema, que a indisponibilidade objetiva preservar o patrimônio do administrador, conselheiro e outros, a fim de garantir a satisfação de futura e incerta responsabilização promovida no âmbito do inquérito instaurado por ocasião da decretação de liquidação extrajudicial.

A indisponibilidade do artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, não é autorizada para garantir a eventual responsabilidade alcançada através de quaisquer meios, mas somente a responsabilização apurada no inquérito instaurado a partir da liquidação.

Mesmo na hipótese de manutenção prevista no art. 51 da RN nº 522/22<sup>33</sup>, ela somente pode ser mantida se tiver sido determinada no âmbito da liquidação ou, tendo sido determinada no âmbito de regime de direção fiscal, não ter perdido sua finalidade até a decretação da liquidação. Não há de se conceber manutenção de indisponibilidade durante a liquidação, em relação a sujeito que não terá sua responsabilidade apurada no

---

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (7ª Turma Especializada). Apelação Cível nº 5002592-73.2022.4.02.5106. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO DO AUTOR. ANS. GRATUIDADE DE JUSTIÇA NO DISPOSITIVO. BENEFÍCIO NÃO REQUERIDO. REGIME DE DIREÇÃO FISCAL EM PLANO DE SAÚDE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DURAÇÃO DESARRAZOADA. RECURSO PROVIDO. Apelante: Lucídio Santos Junior. Apelado: Agência Nacional de Saúde Suplementar. Relator: Des. Luiz Norton Baptista de Mattos. DE. 26.08.2024.

<sup>33</sup> Art. 51. No encerramento do regime de direção fiscal por decurso de prazo, ou na sua convalidação em liquidação extrajudicial, será mantida a indisponibilidade dos bens dos administradores, gerentes, conselheiros e assemelhados, até a apuração e liquidação final de suas responsabilidades.

§ 1º Se o inquérito a que se refere o art. 23 concluir pela inexistência de prejuízo, será levantada a indisponibilidade de bens dos administradores, salvo se já distribuído o pedido judicial da falência ou insolvência civil da liquidanda.

§ 2º No caso de distribuição do pedido judicial da falência ou insolvência civil, a indisponibilidade de bens será mantida até posterior determinação judicial.

inquérito correlato e, portanto, não há de se conceber que, até o término do inquérito, a indisponibilidade que não poderia continuar produzindo efeitos, venha a ser mantida, mesmo com o término do inquérito que deixou de apurar a responsabilidade, com fundamento na hipótese do § 3º, do art. 51, da RN nº 522/22.

Portanto, a indisponibilidade somente pode ser aplicada se o sujeito puder ser responsabilizado, por meio do inquérito do art. 23 da RN nº 522.

Enquanto medida cautelar, evidentemente, ela não poderá ser manejada ou mantida como um fim em si mesma, devendo estar necessariamente relacionada à preservação dos efeitos de algum provimento final, ainda que futuro e incerto.

Por isso, se a responsabilidade, de administrador, conselheiro e outros, não puder ser mais apurada, por meio do inquérito, a indisponibilidade, do artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, é inaplicável e/ou, se tiver sido aplicada quando ainda poderia haver responsabilização, deverá ser levantada.

A indisponibilidade somente se justifica se sua finalidade for possível. Se houver perda da finalidade, ou seja, se ela restar prejudicada, deixa de haver viabilidade da motivação buscar fundamento na hipótese do art. 24-A. Por isso, se for mantida nessas condições, deixa de ser medida cautelar, transformando-se em instrumento lesivo às garantias fundamentais, incompatível com o Estado Democrático de Direito, pois reflete mero alvedrio perverso da administração pública e, por assim dizer, um ato administrativo de exceção.

## **7 DURAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE A PARTIR DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE**

O Professor Humberto Ávila ensina que a razoabilidade, enquanto postulado, apresenta três acepções na média jurisprudencial, que podem ser concebidas como exigência de equidade, congruência e equivalência (ÁVILA, 2006).

Em sua acepção de equidade, o Professor pontua que a razoabilidade exige a consideração empírica daquilo que normalmente acontece na realidade, bem como serve de critério metodológico para aferir se a aplicação da norma no caso concreto está em consonância com a sua *a mens legis*. Sobre esta última perspectiva, consigna que:

Uma regra não é aplicável somente porque as condições previstas em sua hipótese são satisfeitas. Uma regra é aplicável a um caso se, e somente se, suas condições são satisfeitas e sua aplicação não é excluída pela razão motivadora da própria regra ou pela existência de um princípio que institua uma razão contrária. (ÁVILA, 2006)

Quanto à exigência de congruência, destaca ser necessário aferir a harmonia entre a norma e suas condições fenomenológicas de aplicação, no sentido de que, sendo fundamentada a partir de algo que pretensamente acontece na realidade, porém, aferindo-se que tal circunstância, na verdade, não acontece na realidade, ter-se-ia uma regra irrazoável, pois desconectada do mundo real. Tal falha pode ser originária ou surgir com a passagem do tempo, ou seja, a regra pode ter nascido alheia à realidade ou, apesar de guardar congruência em seu nascedouro, deixa de possuir tal atributo com o passar do tempo, devido às mutações sociais e econômicas<sup>34</sup>.

Não ingressarei na exigência de equivalência, pois não parece útil imediatamente para analisar a duração da indisponibilidade<sup>35</sup>.

A partir de tais pressupostos, verifica-se a irrazoabilidade da interpretação no sentido da indisponibilidade poder ser mantida por tempo indeterminado, crônico ou perpetuamente.

Como visto, sob a perspectiva da equidade, não seria razoável manter a medida, mesmo quando ultrapassados 5 anos da data em que foram praticados os atos passíveis de responsabilização, pois a indisponibilidade somente poderia ser imposta, ou mantida, se “sua aplicação não é excluída pela razão motivadora da própria regra”.

Segundo demonstrado, a razão motivadora da indisponibilidade é a preservação do patrimônio do administrado, a fim de que ele seja utilizado para satisfazer os débitos imputados a partir de futura e incerta responsabilização a ser apurada e liquidada por meio de inquérito<sup>36</sup>.

Nada obstante, o inquérito não poderá versar sobre atos ou períodos de gestão ocorridos mais de 5 anos antes, já que, fosse decretada liquidação extrajudicial imediatamente, a apuração das responsabilidades limitar-se-ia aos 5 anos imediatamente anteriores, na forma do parágrafo único, do artigo 4º, da RN nº 276/11.

Portanto, nessas circunstâncias, constata-se que a indisponibilidade é excluída<sup>37</sup> pela própria razão motivadora da regra, qual seja, a (im)possibilidade de futura apuração

---

<sup>34</sup> O professor ainda acrescenta, em relação à exigência de congruência, que deve ser verificada a coerência entre o critério de diferenciação utilizado como fundamento para sua edição e aquele que efetivamente acabou sendo aplicado. Porém, essa perspectiva, apesar de também poder ser utilizada na problemática posta, não será objeto de análise.

<sup>35</sup> Apesar de, imediatamente, também ser útil, relativamente ao debate sobre a possibilidade de equiparação dos sujeitos mencionados no artigo 24-A, caput e § 3º, inciso I, da Lei nº 9.656.

<sup>36</sup> Inquérito a ser instaurado por ocasião da decretação de liquidação extrajudicial, na forma do art. 23 da RN 522.

<sup>37</sup> E se já tiver sido aplicada, deve ser afastada por interrupção/levantamento.

da responsabilidade. E, dessa forma, a partir do postulado da razoabilidade, a ponderação levaria à prevalência de princípios como o do devido processo legal, da justiça, razoável duração do processo e do próprio Estado de Direito.

Essa mesma circunstância leva ao não atendimento da exigência de congruência, já que, a norma da indisponibilidade pressupõe a possibilidade de que a responsabilidade venha a ser apurada por meio de inquérito, instaurado na oportunidade da decretação de liquidação. Contudo, no caso do transcurso de 5 anos, verifica-se que a apuração já não é possível, de modo que as condições hipotéticas não possuem congruência com aquelas aferidas na realidade.

Portanto, apesar da norma geral e abstrata não esbarrar integralmente na exigência de congruência, ela certamente não atende a esse pressuposto, relativamente aos casos em que os atos passíveis de responsabilização ocorreram mais de 5 anos antes. Aqui, mais uma vez, impor-se-ia a preponderância dos princípios do devido processo legal, da duração razoável, do Estado de Direito, acrescentando-se também a vedação de penas perpétuas, já que o descolamento entre a perspectiva hipotética normativa e a realidade dos casos em que já não podem gerar apuração de reponsabilidade, deflagra a possibilidade da indisponibilidade ser mantida perpetuamente, conforme o alvedrio da autoridade administrativa, segundo exposto alhures.

Não é excessivo, outrossim, anotar a definição de outro Autor, que trata a razoabilidade como princípio propriamente dito. José Carvalho Filho, por exemplo, considera que:

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards de aceitabilidade. (CARVALHO FILHO, 2017)

Sob tal perspectiva, é irrazoável manter a indisponibilidade, imposta a partir de regime de direção fiscal que considerou determinados atos e/ou período(s) de gestão, passíveis de responsabilização, quando já não é possível apurar a responsabilidade da forma prevista na própria norma.

A ausência de previsão objetiva de levantamento da indisponibilidade na hipótese tratada não pode servir de justificativa para manutenção da medida restritiva por tempo indeterminado. E, nesse ponto, relevante anotar que não se está a propor fixação de uma nova regra por meio transversal ou a substituição da regra legal pela autoridade julgadora,

mas sim a constatação de que a indisponibilidade não pode ser mantida, frente à perda de seus pressupostos de incidência e de aplicabilidade, o que, adrede, coincide, nesse limite, com o período de alcance da apuração prevista no artigo 4º da RN 276/11.

E repita-se que não se adota esse lapso como limite temporal de vigência ou de manutenção da medida restritiva, mas sim como parâmetro para reconhecimento da impossibilidade de vir a ser produzido provimento final, descaracterizando, destarte, a natureza cautelar da indisponibilidade, e excluindo-a nesses casos.

Essa constatação é realizada à luz do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, refletindo interpretação (construção de norma), a partir da legislação e da regulamentação, sem a necessidade do Poder Executivo ou do Poder Judiciário inovarem normativamente, apesar da ANS possuir competência para, inclusive, introduzir ato normativo geral e abstrato que estabeleça objetivamente previsão aclarando aquilo que já é possível estabelecer através da legislação e da regulamentação vigentes.

Também é possível estabelecer a mesma conclusão à luz do princípio da proporcionalidade.

Valendo-me novamente das lições do Professor Humberto Ávila, é possível verificar se a norma (produto da interpretação) é proporcional, através de teste no qual verifica-se a sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (ÁVILA, 2006), de modo que, não atendendo a um desses critérios, a norma não será proporcional, merecendo interpretação mais adequada, sendo afastada no caso concreto ou, até mesmo, declarada inconstitucional.

O exame da adequação destina-se a verificar se o meio estabelecido na norma é hábil para alcançar a finalidade almejada empiricamente.

A interpretação segundo a qual seria possível manter a indisponibilidade por prazo indeterminado, podendo ser imposta cronicamente ou até perpetuamente, é reprovada já no primeiro critério do teste de proporcionalidade.

Se o fim da indisponibilidade é preservar o patrimônio do sujeito para satisfazer responsabilização futura e incerta, apurada por meio de inquérito<sup>38</sup>, a aplicação da medida somente é adequada se ela for capaz de assegurar, ao menos potencialmente, o fim almejado, vale dizer, se a responsabilidade puder ser apurada.

Se a responsabilidade já não pode ser apurada através do instrumento expressamente previsto no dispositivo (inquérito instaurado a partir da decretação de

---

<sup>38</sup> Inquérito do artigo 23 da RN nº 522.

liquidação), a manutenção da indisponibilidade por tempo indeterminado (norma construída nesse sentido) não é adequada, pois o meio por ela estabelecido não é hábil para alcançar a finalidade, visto que essa finalidade já não será alcançada através do inquérito. É dizer que o fim almejado restou prejudicado, de modo que, então, o meio criado para assegurar sua eficácia perdeu a razão de ser, e, se mantido, já não identifica um meio para alcançar o fim estabelecido da norma, mas algum outro, alheio aos limites semânticos e sintáticos do enunciado do artigo 24-A, identificando, pois, uma medida de exceção, e, portanto, carente de amparo no Estado de Direito.

A reprovação no primeiro critério prejudica a aferição dos demais, pois eles dependem da existência ou da preservação do fim almejado. Dessa forma, não há de se falar em verificação de necessidade, pois esta objetiva aferir se o meio eleito é, entre aqueles existentes, o que gera menor restrição a outros princípios.

Ocorre que, se não subsiste o fim originalmente almejado, se ele já não pode ser alcançado, inútil debater os meios para chegar a lugar algum. É dizer que, se a responsabilidade já não pode ser apurada, inútil confrontar os meios existentes para garantir a satisfação de responsabilização que já não pode ser fixada.

Da mesma forma, fica esvaziada a aferição da proporcionalidade em sentido estrito, pois também é inútil sopesar a relevância dos princípios que militam em favor do fim almeja e aqueles mitigados ou suprimidos pelos meios eleitos. Se o fim pretendido rui, os princípios que militavam em seu favor sucumbem juntos.

Não há como sustentar, pois, a interpretação no sentido de que a indisponibilidade pode ser mantida por tempo indeterminado, quando os atos ou o período de gestão passíveis de responsabilização ocorreram mais de 5 anos antes, visto que, se já não é possível realizar a apuração da responsabilidade na eventualidade de ser decretada liquidação extrajudicial, é despendendo preservar patrimônio para garantir a satisfação de obrigação que não poderá ser liquidada por meio do procedimento principal (“processo principal”) futuro e incerto.

## CONCLUSÃO

Enquanto medida cautelar, a indisponibilidade de bens, prevista no artigo 24-A da Lei nº 9.656/98, possui a finalidade de preservar o patrimônio dos sujeitos que podem sofrer responsabilização, por meio de apuração a ser realizada através do inquérito previsto no art. 23 da RN nº 522.

Verificou-se que as cautelares voltadas à preservação de um provimento final

somente podem ser mantidas se este ainda puder existir no futuro, já que tais medidas são necessariamente temporárias e vinculadas.

Perdendo o vínculo com um processo principal, ou - o que é ainda mais evidente - não havendo mais possibilidade de que o provimento principal futuro e incerto venha a existir, a medida cautelar tem a sua finalidade prejudicada e perde o objeto, sendo certo que, se ela for mantida, assumirá outra natureza, que pode variar, a depender dos seus moldes, mas, em quaisquer deles, causará lesões a garantias fundamentais, princípios constitucionais e legais.

A partir de tais características, a medida cautelar sempre deverá possuir um limite temporal de duração e, além disso, somente poderá ser mantida se o provimento final puder existir, de modo que, mesmo não havendo previsão expressa sobre o prazo máximo de sua manutenção, mas existindo limite temporal para produção do provimento final, este também representará termo para a cautelar conexa, pois levará à perda de seu objeto.

No caso da indisponibilidade de bens, defende-se, como primeiro marco, que ela somente poderá durar por 365 dias, não sendo dado à administração pública mantê-la sob o fundamento de inexistência de previsão específica sobre o limite de sua duração ou sob o fundamento de que o regime de direção fiscal, que autoriza a implementação da medida restritiva de direito, pode ser instaurado sequencialmente por número ilimitado de vezes.

Essa impossibilidade é ainda mais evidente em relação aos sujeitos mencionados no inciso I, do § 3º, do artigo 24-A, da Lei nº 9.656/98, pois a implementação da medida exige motivação voltada à configuração da sua hipótese autorizadora (colaboração para o quadro que ensejou regime de direção fiscal).

Ocorre que, se a indisponibilidade não puder ser aplicada automaticamente, mesmo fosse possível defender sua manutenção a partir da ausência de hipótese de levantamento, silêncio normativo quanto ao limite de prazo ou pela instauração de regimes de direção fiscal sequenciais, ainda assim, exigir-se-ia a renovação da motivação para sua manutenção periodicamente, pois os atos pelos quais os sujeitos podem ser responsabilizados precisam ser razoavelmente contemporâneos.

De toda feita, ainda que superados todos os requisitos e limites temporais para manutenção da indisponibilidade suso relacionados, há intransponível obstáculo relacionado ao prejuízo da finalidade e à perda de objeto, após o transcurso de 5 anos.

Como visto, a indisponibilidade só possui fundamento enquanto a apuração da reponsabilidade, por meio de inquérito administrativo, for possível. Se a apuração administrativa (através de inquérito) não for mais possível, a indisponibilidade já não

pode ser mantida, pois o próprio caput, do artigo 24-A, estabelece que ela será mantida até a apuração final da responsabilidade. Porém, havendo certeza de que não haverá apuração, inadmissível manter a indisponibilidade, já que ela não é hábil para alcançar a sua finalidade.

Ocorre que o inquérito voltado à apuração da reponsabilidade somente poderá compreender o período de 5 anos anteriores à decretação da liquidação, de modo que, então, transcorridos 5 anos da instauração de regime de direção que deu ensejo à indisponibilidade, já não será possível realizar a apuração da responsabilidade por meio do processo principal (inquérito).

Demonstrou-se que, nesse limite, torna-se inviável sustentar interpretação no sentido de que a indisponibilidade pode ser mantida por tempo indeterminado, já que tal perspectiva não observa a razoabilidade e a proporcionalidade, e, se tais normas assumirem a feição de postulados, ter-se-ia a prevalência de inúmeros princípios que importariam no afastamento da medida restritiva.

Verifica-se, com isso, que, mesmo rejeitando-se o limite de 365 dias para manutenção da indisponibilidade, existe um limite inafastável, qual seja, o transcurso de tempo hábil a inviabilizar o provimento final acautelado, que, no caso da indisponibilidade da Lei nº 9.656, é de 5 anos contados do ato ou do período de gestão que poderiam gerar responsabilização, sem que seja decretada liquidação extrajudicial.

## REFERÊNCIAS

1. AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. 2024. **Relatório anual de gestão e de atividade 2024 - Exercício 2023**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/RelatorioanualdegestoRAG2023.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.
2. ÁVILA, Humberto. **Teoria Dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
3. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil: [s. n.], 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 mar. 2025.
4. BRASIL. **Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasil, 3 jun. 1998. Disponível em: Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Acesso em: 14 mar. 2025.
5. BRASIL. **Medida Provisória nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001**. Altera a Lei no 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde e dá outras providências. Brasil, 24 ago. 2001. Disponível em: Altera a Lei no 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde e dá outras providências. Acesso em: 14 mar. 2025.
6. BRASIL. Justiça Federal do Rio de Janeiro (7ª Vara Federal). Mandado de Segurança nº 5019112-65.2018.4.02.5101. Lei nº 9.656/98. Dispões sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Impetrante: Celso Fernandes. Impetrado: Gerente Executivo – Agência Nacional de Saúde Suplementar. Contrarrazões ao Recurso de Apelação. evento 82, CONTRAZ1. 2019.
7. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 33526. Agravo regimental em recurso ordinário em mandado de segurança. Recorrente: Delta Construções S.A. Recorrido: União. Relator: Min. Gilmar Mendes. 29 de setembro de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RMS%2033526%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 26 jul. 2024.
8. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (7ª Turma Especializada). Apelação Cível nº 5003611-17.2022.4.02.5106. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. REGIME DE DIREÇÃO FISCAL EM OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE. ART. 24 e art. 24-A DA LEI Nº 9.656/98. CONSELHEIRO VOGAL DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. SUCESSIVOS REGIMES DE DIREÇÃO FISCAL. PROCESSO DE APURAÇÃO DAS

- RESPONSABILIDADES. INEXISTÊNCIA. PERPETUAÇÃO DA MEDIDA CONSTRITIVA. ILEGALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. Recorrente: Maria Celi Valenca Coutinho. Recorrido: Agência Nacional de Saúde Suplementar. Relator: Des. Sérgio Schwaitzer. DE. 11.03.24.
9. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (7ª Turma Especializada). Apelação Cível nº 5000870-62.2021.4.02.5001. ADMINISTRATIVO. OPERADORA DE PLANOS DE SAÚDE. REGIME DE DIREÇÃO FISCAL. INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS ADMINISTRADORES. DURAÇÃO. PRAZO DETERMINADO. Apelante: Agência Nacional de Saúde Suplementar. Apelado: Almir do Carmo. Relator: Des. Theophilo Antônio Miguel Filho. DE 22.08.2023.
10. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (7ª Turma Especializada). Apelação Cível nº 5002592-73.2022.4.02.5106. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO DO AUTOR. ANS. GRATUIDADE DE JUSTIÇA NO DISPOSITIVO. BENEFÍCIO NÃO REQUERIDO. REGIME DE DIREÇÃO FISCAL EM PLANO DE SAÚDE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DURAÇÃO DESARRAZOADA. RECURSO PROVIDO. Apelante: Lucídio Santos Junior. Apelado: Agência Nacional de Saúde Suplementar. Relator: Des. Luiz Norton Baptista de Mattos. DE. 26.08.2024.
11. CABRAL, Flávio Garcia. Os Pilares do poder cautelar administrativo. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 73, 2018.
12. CARVALHO FILHO, José. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
13. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
14. MARCELOS, Bruno Teixeira. OS LIMITES LEGAIS PARA A INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS SÓCIOS E ADMINISTRADORES DE OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. *In*: MARCELOS, Bruno Teixeira. **Os Limites Legais para a Indisponibilidade de Bens dos Sócios e Administradores de Operadoras de Planos de Saúde**. 10. ed. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.iess.org.br/sites/default/files/2021-07/2016%20Bruno%20Teixeira%20Marcelos.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.
15. REIS, Amanda. Regimes de Direção e de Liquidação Extrajudicial: uma análise a partir das Resoluções da ANS no período 2000-2017. *In*: REIS, Amanda. **Regimes de Direção e de Liquidação Extrajudicial: uma análise a partir das Resoluções da ANS no período 2000-2017**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.iess.org.br/sites/default/files/2021-04/TD68.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.