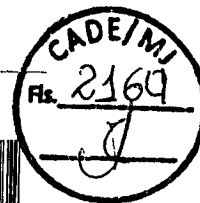




CADE/MJ  
Protocolo - Geral



08700.007257/2014-10



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

PARECER Nº 120-ST/MPF/CADE – 2014

REPRESENTANTE: Ministério Público de Minas Gerais – MP/MG

REPRESENTADOS: Unimed Divinópolis – Cooperativa de Trabalho Médico;  
Associação Médica de Divinópolis – AMD; Evangelista José Miguel; Antônio  
de Pádua Silva

RELATOR: Conselheiro Eduardo Pontual Ribeiro

*PROCESSO ADMINISTRATIVO.* Apuração de infrações à ordem econômica, passível de enquadramento no Art. 20, incisos I, II e IV, c/c art. 21, incisos II, V e X da Lei 8.884/94, correspondentes ao artigo 36, incisos I, II e IV e §3º incisos II, IV e VIII, da Lei nº 12.529/11. Adoção de tabela de honorários. CBHPM. Organização de boicote contra planos de saúde. Caracterização da conduta.

*Parecer do MPF pela condenação dos representados AMD, Unimed Divinópolis e Evangelista José Miguel; e pelo arquivamento do processo contra o representado Antônio de Pádua Silva.*

## I. RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo instaurado pela Superintendência-Geral – SG, em 16.5.2013, mediante Despacho nº 484<sup>1</sup> em

<sup>1</sup> Fls. 1417-1418 dos autos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

desfavor da Associação Médica de Divinópolis – AMD, da Unimed Divinópolis – Cooperativa de Trabalho Médico, e dos Srs. Evangelista José Miguel e Antônio de Pádua Silva.

A instauração do presente feito decorreu de representação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MP/MG em face da AMD e da Unimed Divinópolis a partir de denúncia formulada pela Associação Brasileira de Medicina de Grupo – Regional Minas Gerais – ABRAMGE-MG, devido imposição, por parte da AMD, da Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos – CBHPM aos planos de saúde associados da ABRAMGE.

Consoante denúncia, o objetivo da suposta imposição era beneficiar a Unimed Divinópolis diante de sua posição dominante no mercado<sup>2</sup> ao proibir os médicos cooperados de atuarem em operadoras de planos de saúde concorrentes que adotassem preços inferiores à CBHPM.

Em 6.12.2004, instaurou-se averiguação preliminar para verificar denúncias da ABRAMGE-MG acerca de ações concertadas realizadas pela Comissão de Negociação de Honorários Médicos Estadual. Na ocasião, a ABRAMGE juntou comunicados da AMD, da Unimed Divinópolis, do Conselho Regional de Medicina do Estado de Minas Gerais – CRM/MG e notícia veiculada da Associação Médica Brasileira – AMB<sup>3</sup>.

Em defesa, a Unimed Divinópolis apresentou esclarecimentos às folhas 33 a 50 dos autos alegando: i) que seus interesses não se confundem

<sup>2</sup> Fls. 5 a 11 dos autos

<sup>3</sup> Fls 5-11 dos autos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

com os da AMD; ii) o movimento médico à implantação da CBHPM foi de cunho nacional; iii) a maior resistência à adoção da CBHPM ocorreu nas operadoras representadas pela ABRANGE; iv) adotou a tabela para preservar a alta qualidade do serviço; v) sua implantação foi similar a outras cooperativas Unimeds; vi) que, após reunião acerca da implantação, limitou-se a comunicar o teor das deliberações tomadas; vii) o MP intermediou um acordo entre ABRANGE-MG, os planos de saúde PRONTOMED e SAÚDE VIDA e a categoria médica acerca da implantação da CBHPM nos planos de saúde da ABRANGE-MG.

Por sua vez, a AMD alegou que seus esclarecimentos remetem à documentação inclusa ao Inquérito Civil de Defesa do Cidadão (Processo nº 50/04)<sup>4</sup> da Promotoria de Justiça de Defesa do Cidadão da Comarca de Divinópolis-MG/Ministério Público do Estado de Minas Gerais). Acrescentou ter sido excluída pelo MP na instrução processual, que não participou da celebração do TAC e nem das negociações da CBHPM, e que o processo citado estava arquivado.

Desse feito, a SDE encaminhou ofícios a diferentes órgãos como Conselho Federal de Medicina, AMB, FIPE, AMD, CRM-MG e MP-MG, cujos trâmites e respostas foram juntados ao intervalo de folhas nºs 343 a 1.358. Após, em 16.05.2013, a SG convolou a averiguação preliminar em inquérito administrativo e instaurou o presente processo administrativo em

<sup>4</sup> “(...) instaurado com o objetivo de investigar a determinação da Associação Médica de Divinópolis e da Unimed Divinópolis de que nenhum médico ou clínica poderia praticar preços inferiores aos da tabela da Unimed Divinópolis (fls. 1024 a 1026).”, fl. 2098



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

face da AMD, Unimed Divinópolis – Cooperativa de trabalho Médico, Evangelista José Miguel e Antônio de Pádua Silva.

Os representados foram notificados<sup>5</sup> e apresentaram suas defesas exceto Associação Médica de Divinópolis e Antônio de Pádua Silva, ex-presidente da AMD<sup>6</sup> consoante Despacho nº 1379 (fl. 2019) e Nota Técnica nº 450 ( fls. 014 a 2017).

Em 5.8.2013, a Unimed Divinópolis argumentou: i) que, em assembléia geral extraordinária, os cooperados decidiram não prestar serviços para outros planos de saúde por valor inferior à CBHPM; ii) nunca exigiu exclusividade na prestação de serviços médicos a seus cooperados; iii) não impôs preço, nem impediu outras operadoras de negociarem individualmente a implantação da CBHPM; iv) o número de cooperados não determina a posição de mercado de uma cooperativa médica; e v) não ocupa posição dominante no mercado local de planos de saúde.

Em 18.10.2013, o representado Evangelista José Miguel, diretor-presidente da Unimed Divinópolis, alegou que as ilicitudes apontadas a ele referem-se à conduta da Unimed Divinópolis consoante deliberação em AGE; bem como que há irregularidades na definição do mercado relevante e da posição mercadológica da Unimed Divinópolis e que a exclusividade não era requisito aos médicos cooperados.

<sup>5</sup> Fls. 1420 a 1423, 1621 e 1622 dos autos

<sup>6</sup> Fl. 2100 dos autos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

Após novas juntadas de documentos e nota técnica de saneamento<sup>7</sup>, a SG rejeitou as preliminares suscitadas pelo representado Evangelista José Miguel acerca da prescrição da conduta e da ausência de sua defesa em sede de averiguação preliminar.

Das alegações finais. A Unimed Divinópolis alegou inconclusão da instrução processual (dado pendência de uma oitiva) e que os depoimentos prestados pelas outras testemunhas comprovaram inexistência de ilícito concorrencial. Por sua vez, o representado Evangelista José Miguel acrescentou que não há, nos autos, notícia de que a adoção dos honorários médicos decorreu de pressão por parte dele e nem de que algum cooperado da Unimed Divinópolis tenha sido excluído da cooperativa por adotar valores inferiores àqueles. AMD e Antônio de Pádua Silva não apresentaram alegações finais.

Vieram os autos ao Ministério Público Federal.

É o relatório.

## II. MÉRITO

A conduta ora analisada versa sobre a imposição, por parte da AMD, às operadoras de planos de saúde, da lista de procedimentos médicos denominada Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos, com a promoção de negociações coletivas de honorários médicos e a

<sup>7</sup> Fls. 1856 a 1963 dos autos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

coordenação de movimentos em Divinópolis visando promover o descredenciamento coletivo dos médicos de operadoras de planos de saúde, com o objetivo de impulsionar a adoção da CBHPM pelas operadoras.

A Unimed Divinópolis consta no pólo passivo por determinar a adoção da CBHPM não apenas em âmbito interno, mas também em relação a planos concorrentes mediante imposição a médicos cooperados de não trabalhar para os demais planos por valores inferiores aos definidos na CBHPM, o que caracteriza abuso de posição dominante consoante inciso IV do artigo 20 da Lei 8.884/94.

Destaca-se que a CBHPM<sup>8</sup> não estabelece diretamente valores monetários aos procedimentos médicos ali apresentados, mas sim uma comparação entre esses procedimentos com base em fatores como complexidade técnica, tempo de execução, atenção requerida e grau de treinamento necessário à capacitação do profissional que o realiza. Entretanto, ela se tornou uma tabela de preços por veicular um comunicado oficial com valores monetários dos portes e das unidades de custo operacional definidos por representantes da AMB, do CFM e da FENAM no âmbito da Comissão Nacional de Honorários Médicos<sup>9</sup>.

Consoante os autos, a SG entendeu o mercado relevante, como sendo a prestação de serviços médicos por meio de planos de saúde (dimensão produto) no Município de Divinópolis (dimensão geográfica) e observou que a

<sup>8</sup> Resolução CFM nº 1.673/2003

<sup>9</sup> Fl. 2149 dos autos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

participação de mercado das representadas supera significativamente o percentual de 20%, o que caracterizaria posição dominante.

A imposição da CBHPM no Município de Divinópolis, por parte da AMD, juntamente com a criação da Comissão Municipal de Honorários Médicos, teve como parâmetro a implantação da citada tabela, sem redutor, pela Unimed Divinópolis, o que diminuiu a concorrência entre agentes do mercado em questão. Isso resultou em maiores valores cobrados pelos procedimentos médicos, sem, necessariamente, garantir maior qualidade no serviço prestado, além do incremento de custos às operadoras de planos de saúde com seqüelas ao consumidor final.

A análise da ProCade destaca a necessidade de evidenciar a estreita relação entre a AMD e a CMHM, pois dos dezoito médicos que participaram da comissão, quatro eram diretores da AMD na gestão 2002-2005, período que ocorreu a representação da ABRAMGE-MG ao MP-MG. Ainda, dois dos integrantes da CMHM – Antônio de Pádua e Eduardo Cunha – eram presidente e vice-presidente, respectivamente, da AMD, quando da denúncia. Além disso, há nos autos provas suficientes da participação da representada, AMD, na prática dos fatos que apontam infração contra a ordem econômica como sua participação na Câmara de Revisão visando estudar e definir reajustes de procedimentos médicos; e a existência do seu timbre em comunicados assinados pela CMHM.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

A Unimed Divinópolis além de adotar a tabela de preços e deter um significado poder de mercado<sup>10</sup>, obrigou os médicos cooperados, consoante deliberações ocorridas em assembléias gerais, a não prestar serviços a operadoras de planos de saúde cuja remuneração estivesse abaixo da CBHPM. Assim, percebe-se que há coordenação de acordos para a definição de reajustes de procedimentos médicos que, a pretexto da defesa de interesses de classe, impõem a adoção de condutas comerciais uniformes com relação à cobrança de preços às operadoras. Constata-se que a conduta é ilícito concorrencial.

Em relação ao representado, Evangelista José Miguel, à época da conduta, diretor-presidente da Unimed Divinópolis, firmou, como signatário pessoal, um comunicado impondo a adoção de valores uniformes pelos cooperados, sob pena de punição àqueles que desobedecessem as orientações emanadas da decisão adotada. Participou, assim, de infração imputada à Unimed Divinópolis.

Por fim, não há nos autos qualquer documento ou outro meio de prova que comprove a participação nas condutas descritas anteriormente ao representado Antônio de Pádua Silva, à época presidente da AMD.

Conclusão

Diante do exposto, manifesta-se o Ministério Público Federal:

<sup>10</sup> Nota Técnica SG nº 039, fl. 2092-2123



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ofício junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000432/2005-14

- i) pela condenação da Associação Médica de Divinópolis – AMD, por infrações à ordem econômica referidas no art. 20, incisos I, II e IV, c/c art. 21, incisos II e X, ambos da Lei 8.884/94<sup>11</sup>;
- ii) pela condenação da Unimed Divinópolis, por infrações à ordem econômica referidas no art. 20, incisos I, II e IV, c/c art. 21, incisos II, V e X, ambos da Lei 8.884/94<sup>12</sup>;
- iii) pela condenação do Sr. Evangelista José Miguel, por infrações à ordem econômica referidas no art. 20, incisos I, II e IV, c/c art. 21, incisos II, V e X, ambos da Lei 8.884/94<sup>13</sup>;
- iv) pelo arquivamento do presente processo administrativo em relação ao Sr. Antônio de Pádua Silva, pois não há elementos suficientes nos autos que justifiquem sua condenação.

Brasília, 3 de setembro de 2014.

Sady d'Assumpção Torres Filho  
Subprocurador-Geral da República  
Ofício do MPF junto ao CADE

<sup>11</sup> Correspondentes ao art. 36, incisos I, II e IV e §3º incisos II e VIII, da Lei 12.529/11

<sup>12</sup> Correspondentes ao art. 36, incisos I, II e IV e §3º incisos II, IV e VIII, da Lei 12.529/11

<sup>13</sup> Correspondentes ao art. 36, incisos I, II e IV e §3º incisos II, IV e VIII, da Lei 12.529/11