



Ministério da Justiça

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE

Gabinete do Conselheiro Luís Fernando Rigato Vasconcellos



Processo Administrativo nº 08012.002153/2000-72

Representante: Associação de Médicos de Santos/SP

Representados: UNIDAS – União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (antiga CIEFAS – Comitê de Integração de Entidades Fechadas de Assistência à Saúde); Associação Beneficente dos Empregados da Telesp – ABET; Plano de Assistência Médica Telesp – PLAMTEL e Plano de Assistência à Saúde ABET.

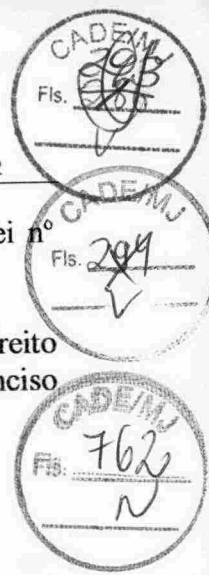
Advogados: Luis Fernando Moreira, Marcelo Kasawara, Otávio César da Silva e outros.

Conselheiro-Relator: Luís Fernando Rigato Vasconcellos.

EMENTA: Processo Administrativo. Divulgação por parte do Comitê Integrado de Entidades Fechadas de Assistência Médica – CIEFAS (atualmente UNIDAS) às suas filiadas de tabela de honorários médicos do ano 2000. Mercado relevante nacional de planos e/ou seguro saúde das chamadas entidades fechadas de assistência à saúde. Presença de poder de mercado por parte do CIEFAS (UNIDAS). Inexistência de poder de mercado por parte da ABET e seus planos, exclusão do pólo passivo do processo. Infração configurada e comprovada em relação ao CIEFAS (UNIDAS). Reincidência comprovada. Infração prevista no artigo 20, incisos I e IV c/c o artigo 21, inciso II, da Lei nº 8.884/94. Reafirmação da jurisprudência já assentada no CADE. Aplicação de multa de R\$ 127.692,00. Imposição de multa diária pela continuidade dos atos de infração à ordem econômica ou descumprimento da decisão no valor de R\$ 12.768,00. Determinação de obrigação de não fazer por parte do CIEFAS (UNIDAS) para se abster de editar e publicar Tabelas de Preço. Determinação ao CIEFAS (UNIDAS) de publicar em meia página e às suas expensas por dois dias seguidos durante duas semanas consecutivas, Nota Pública contendo o inteiro teor da decisão do CADE, no jornal de maior circulação nacional e que comunique o teor da presente decisão aos seus associados, por qualquer meio interno de divulgação.

VOTO

Conforme consta no relatório, trata-se de procedimento administrativo instaurado em virtude de representação formulada à SDE pela Associação de Médicos de



Santos, no sentido de apurar condutas infrativas à ordem econômica, nos termos da Lei nº 8.884/94.

O processo administrativo foi instaurado pela Secretaria de Direito Econômico para apurar os ilícitos tipificados no artigo 20, incisos I e IV, c/c artigo 21, inciso II, todos da Lei nº 8.884/94.

I – DA CONDUTA OBJETO DA REPRESENTAÇÃO

No dia 18 de maio de 2000, a ABET – Associação Beneficente dos Empregados da Telesp que gere os Planos PLAMTEL – Plano de Assistência Médica Telesp e o Plano de Assistência à Saúde ABET, enviou a toda a rede credenciada um informativo preconizando que:

“A partir de maio o CIEFAS estará divulgando a nova lista referencial de procedimentos, para a remuneração de atos médicos e de serviços de apoio diagnóstico e terapêutico. A lista é resultado de uma revisão de todas as tabelas praticadas no mercado, das últimas tabelas editadas pela AMB, do rol de procedimentos da Lei 9656/98, de sugestões de prestadores de serviço e algumas sociedades de especialidades. Esta lista poderá ser obtida no CIEFAS em disquete ou em papel encadernado.” (fl. 29)

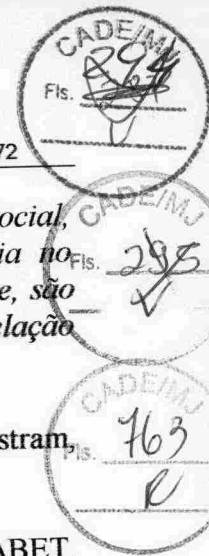
Em sua defesa o CIEFAS não negou a utilização das tabelas:

“O estabelecimento de valores uniformes para honorários médicos, diárias e taxas hospitalares para todo o País, dentre outros benefícios, serviu como fator embasador e aglutinador das filiadas do CIEFAS” (fl. 203)

“Em janeiro de 2000, o CIEFAS passou a divulgar o Referencial de Honorários Médicos e Procedimentos de Assistência à Saúde, tendo disponibilizado o rol de procedimentos e eventos em saúde, objeto da resolução CONSU nº 03.11.1998, a fim de que suas superintendências pudessem analisar a extensão do impacto financeiro com a inclusão de novos procedimentos médicos”. (fl. 207)

Ao discorrer sobre suas atividades, o CIEFAS afirma que:

“Além de negociar valores de referência com prestadores de serviços – sem contudo interferir no processo administrativo e decisório de suas filiadas – o CIEFAS elabora estudos técnicos em assistência médica e odontológica contando profissionais de saúde dos quadros de suas filiadas” (fl. 205)



“Sua participação é meramente de apoio no processo negocial, não dispondo de poderes de gestão ou de interferência no processo decisório de suas filiadas, que, em última análise, são compradoras de serviços – parte mais frágil da relação comercial” (fl. 206)

Os diversos documentos juntados nos presentes autos demonstram, claramente, a utilização de Tabela Uniforme de Preços por parte do CIEFAS. Vejamos:

1) Carta da Associação Beneficente dos Empregados da Telesp – ABET, informando que o CIEFAS está divulgando a nova lista referencial de procedimentos. A referida Lista seria uma revisão das tabelas praticadas no mercado, inclusive as editadas pela AMB. (Fls. 29)

2) Material colhido na Internet indicando que dentre os serviços prestados pelo CIEFAS está o fornecimento aos seus filiados de preços referenciais de honorários de serviços Médicos, Hospitalares e Odontológicos. (fls. 39)

3) O CIEFAS firmou convênios/acordos com diversas entidades prestadoras de serviços médicos (AMB, Sociedade Brasileira de Patologia, Sociedade Brasileira de Citopatologia, Colégio Brasileiro de Radiologia, Sociedade Brasileira de Patologia Clínica) no intuito de implementar de Tabela de Honorários (fls. 53/78)

4) A própria Tabela de Lista Referencial de Preços do CIEFAS do ano 2000 (fls. 270/396, fl. 426)

Cabe identificar se a imposição do uso de tabela de preços de honorários médicos à rede credenciada é capaz de gerar efeitos anticoncorrenciais.

II – DO MERCADO RELEVANTE

O CIEFAS, que tem por denominação atual UNIDAS, é pessoa jurídica que congrega as entidades fechadas de assistência à saúde no território nacional. As entidades fechadas de assistência à saúde são pessoas jurídicas que operam planos de saúde que prestam assistência à saúde a públicos específicos, quais sejam, empregados, aposentados, dirigentes, bem como seus dependentes, de entidades e/ou grupos empresariais, sem, contudo, visarem lucro.

A Associação Beneficente dos Empregados da Telesp – ABET, por sua vez, opera o Plano de Assistência Médica Telesp – PLAMTEL e o Plano de Assistência à saúde ABET, sendo portanto, uma das entidades de assistência à saúde congregadas à UNIDAS em todo o país.

Conforme a SDE, o mercado relevante material é o de prestação de serviços médicos por meio de planos e/ou seguro saúde das chamadas entidades fechadas de assistência à saúde.

Embora a definição de mercado mais estreita, também é razoável admitir que há sobreposição e/ou transferências de beneficiários de planos de saúde fechados para planos de saúde abertos decorrentes das variações nas variáveis de escolha dos consumidores preço e qualidade. Desta feita, pode-se facilmente vislumbrar que os efeitos das condutas das Representadas, isto é, coordenar a formação de preços de honorários médicos entre as entidades fechadas a ela filiadas (CIEFAS) transborda para o mercado de planos de saúde de forma geral.

O mercado relevante geográfico é nacional, tendo em vista que a UNIDAS, assim como a ABET, acusadas de influenciar a adoção de conduta comercial uniforme, têm atuação em todo o território nacional.

III – DO PODER DE MERCADO DAS REPRESENTADAS

Segundo a Secretaria de Direito Econômico, de acordo com dados da Agência Nacional de Saúde – ANS (fl. 228) o número total de beneficiários de planos de saúde no Brasil era à época de infração de 27.473.258. (vinte sete milhões, quatrocentos e setenta e três mil, duzentos e cinquenta e oito).

A soma de todos os beneficiários de planos de saúde operados pela ABET era de 66.378. Já a UNIDAS, que congrega as entidades fechadas de assistência à saúde de todos o país somava um contingente de beneficiários de aproximadamente 11,7 milhões de pessoas (fl. 40). Assim, chegou-se à tabela abaixo:

EMPRESA	Número de Beneficiários	Percentual (%)
Todas as empresas somadas*	27.473.258	100
UNIDAS	11.700.000	43
ABET	66.378	0,2

* O dado abrange os beneficiários de todas as empresas de saúde do Brasil, segunda a ANS, incluindo o CIEFAS, hoje denominada UNIDAS, e os planos de saúde operados pela ABET.

Dessa forma, conclui-se que ao congregar aproximadamente, 43% dos beneficiários de planos de saúde do país, o CIEFAS detinha um significativo poder de mercado, o que propiciava condições para obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes. Já a ABET, sendo tão somente uma das entidades congregadas à UNIDAS, não possuía poder de mercado suficiente para incorrer na infração, embora tenha contribuído para dar execução à tabela proposta pelo CIEFAS.

O CIEFAS em suas alegações finais, protocolada na SDE em 06 de fevereiro de 2004, contestou o poder de mercado a ele atribuído pela SDE:

“Existem, hoje, conforme dados recentes extraídos do site da ANS, aproximadamente 38 milhões de pessoas beneficiárias de planos de assistência à saúde privada no País. Deste total, quase 5,6 milhões são beneficiárias de entidades que atuam na modalidade de autogestão. Isso significa menos de 15% do total de usuários de planos privados de assistência à saúde no País. Desse percentual, menos da metade dos beneficiários são assistidos por organizações filiadas à UNIDAS (ex-CIEFAS), que nunca concorreram entre si posto que administram programas de assistência à saúde voltados para empregados e participantes de associações.” (fl. 647)

Este argumento peca por dois motivos. Primeiro porque traz dados do cadastro de beneficiários da ANS/MS de outubro de 2003, três anos após a ocorrência da infração. Depois, porque não descaracteriza o poder de mercado do CIEFAS à medida que se observa que o mercado relevante de produto definido é o de planos e/ou seguro saúde das chamadas entidades fechadas de assistência à saúde, sendo que sua defesa apenas reforça a grande participação dentro do mercado de autogestão (bem acima de 20%).

Além do mais, não procede a afirmação de que entre as entidades filiadas ao CIEFAS não há competição por administrarem programas de assistência à saúde voltados para empregados e participantes de associações. É facilmente identificável uma parcela de usuários que se situam na intersecção entre dois ou mais planos fechados, como por exemplo, os filhos dependentes de pais funcionários públicos de diferentes órgãos que têm a opção entre dois ou mais planos de autogestão.

Ademais, a edição, publicação e divulgação de tabela de preços por parte do CIEFAS tem como efeito provocar distorções no mercado de preços de serviços médicos, uma vez que busca uniformizar os preços dos procedimentos médicos de modo a eliminar as negociações individuais, desconsiderando-se, assim, as peculiaridades de cada contrato de prestação de serviços médicos.

O argumento que o objetivo do CIEFAS é obter o preço justo frente aos prestadores de serviço de saúde é rebatido no elucidativo voto do ex-Conselheiro Ruy Santacruz, no PA nº 011518/94-06:

“(…) o preço justo é, por definição, aquele que surge como resultante das forças de mercado, isto é, das condições da oferta e da demanda. Ao existir preço justo se fixado por uma das partes. Tabelas de preços elaboradas por concorrentes, ou por entidades que congregam concorrentes, visam de uma maneira geral, a obtenção de preços que não seriam alcançados na sua ausência.” (PA 011518/94-06)”

“A liberdade de mercado é princípio vital protegido pela legislação antitruste tanto do consumidor, quanto do ofertante, em arbitrar seu próprio preço, disputando as preferências do consumidor. O equilíbrio entre essas duas forças se dá de forma natural e qualquer tentativa de imposição artificial de preços é causa de mal-estar econômico”.

No mesmo sentido segue o voto do Conselheiro Arthur Barrionuevo Filho, no PA nº 145/93:

“A divulgação de tabela de preços, sejam estes máximos ou mínimos, por entidade associativa, ainda que sob o calor de meramente informativa, configura prática restritiva que, além de influenciar não-filiados, evita que os preços sejam determinados pelas regras de mercado e desestimula a diversificação de produtos e serviços e o desenvolvimento de sua qualidade”.

Conclui-se, portanto, que os efeitos do uso por tabela por parte da Representada gera efeitos nocivos ao mercado, sendo prejudiciais para a concorrência, cerceando a liberdade dos prestadores de serviços médicos de arbitrar o seu próprio preço.

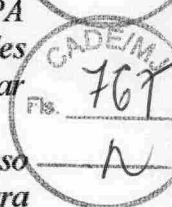
IV – DOS ANTECEDENTES DO CIEFAS

O CIEFAS foi condenado pela primeira vez em 10 de outubro de 2001, em sede do PA nº 08000.020425/96-71, por imposição da Tabelas de Preços de 1996 a seus filiados, nos termos do voto do Conselheiro-relator Thompson Andrade:

“Em face das provas constantes dos autos, que demonstraram que a representada atuou de forma a subverter os mecanismos de formação de preços dos serviços médicos e hospitalares através da imposição de novo valor de coeficiente de honorários médicos (CH), induzindo suas entidades filiadas à prática de conduta cartelizada entre concorrentes, considero caracterizada a infração prevista nos incisos I e IV do artigo 20, c/c artigo 21, inciso II, da Lei nº 8.884/94.”

Novamente o CIEFAS foi condenado, em 17 de março de 2004, pela imposição de Tabela de Honorários CIEFAS do ano de 1999, incidindo na mesma infração anterior, através do PA nº 08012.001098/2001-84 que teve como relator o Conselheiro Luiz Alberto Esteves Scaloppe.

Já em 05 de maio de 2004 o CIEFAS foi condenado, sob a relatoria do Conselheiro Miguel Tebar, no processo administrativo nº 08012.009443/1998-15 pela imposição de Tabela uniforme de preços no ano de 1997.



Em suas alegações finais o CIEFAS tenta afastar a reincidência da conduta afirmando que:

“Apesar de discordar dos termos daquele julgado (PA 08000.020425/96-71), o CIEFAS cumpriu todas as penalidades impostas, dentre elas a de se abster de elaborar e divulgar novas tabelas.

Aquela decisão é posterior ao presente objeto do processo administrativo. Caso V. Exa. julgue haver plausibilidade para comprovar a ‘imposição de tabela’ e conseqüente prática cartelizante, a penalidade já foi imposta pelo CADE. Entende, S.M.J., que não caberia lhe ser aplicada qualquer sanção referente ao presente caso, sob pena de ser duplamente condenada pelo mesmo tipo de infração, apesar de cumprir fielmente os termos da decisão proferida por aquele r. Conselho.” (fl. 656)

Estes argumentos encerram duas afirmações, a do desconhecimento da ilicitude da conduta e a de um suposto *bis in idem* caso fosse condenada neste processo.

De pronto, é elementar a inaplicabilidade do argumento do desconhecimento da lei. Porém, ainda que fosse aceitável este argumento, o CIEFAS já tinha conhecimento de que estava sendo processado por edição de Tabela nos processos administrativos de nº 08000.020425/96-71 e 08012.009443/1998-15. Além do mais, desde junho de 1994 o CIEFAS já tinha representado contra a AMS (Associação dos Médicos de Santos) e outras entidades médicas, denunciando a formação de cartel pelo fato dos médicos estarem utilizando a Tabela de honorários estabelecida pela Associação Médica Brasileira. A representação se transformou no Processo Administrativo nº 08000.011517/94-35 e o CADE, em 10 de maio de 2000 (antes da circulação da tabela CIEFAS de 2000), condenou a utilização da referida tabela nos processos de negociação dos prestadores de serviço com os planos de saúde. Neste mesmo processo já foram detectados indícios de que o CIEFAS contribuía para a cartelização do mercado do outro lado das mesas de negociações, conforme dispositivo do acórdão:

“(3) envio à SDE da documentação com indícios de que também o Comitê de Integração das Entidades Fechadas de Assistência à Saúde promove ação cartelizadora das entidades a ele associadas, na contratação de serviços médicos, incidindo no art. 20, inc. I, c/c art. 21, inc II, da Lei 8.884/94, para que seja juntada a processo contra aquela entidade, já existente na SDE, ou para a abertura de nova averiguação preliminar, se for o caso;”

Assim, apesar de já estar sendo processado e de já ter conseguido a condenação da Tabela da AMB em que também restaram configurados indícios de prática cartelizante por sua parte, o CIEFAS não se furtou a continuar editando as suas tabelas.

Quanto ao argumento do suposto *bis in idem* da presente condenação, cabe ressaltar que cada tabela editada corresponde a uma nova infração à ordem econômica. O objeto do presente processo administrativo é a edição da Tabela CIEFAS 2000 e as condenações que se deram nos processos de nº 08000.020425/96-71, 08012.009443/1998-15 e 08012.001098/2001-84 foram referentes, respectivamente, às Tabelas CIEFAS de 1996, 1997 e 1999. Desta forma, há que se considerar a reincidência da conduta.

V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em conformidade com os pareceres da SDE e da Procuradoria do CADE, voto pela exclusão do pólo passivo deste processo da ABET – Associação Beneficente dos Empregados da Telesp e dos seus respectivos planos PLAMTEL – Plano de Assistência Médica Telesp e Plano de Assistência à Saúde ABET, por ser a ABET apenas uma entidade filiada à UNIDAS, sem poder de mercado suficiente para praticar a infração de influenciar ou obter a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes.

Por outro lado, considerando a consolidada jurisprudência desta Autarquia, e também em conformidade com os pareceres da SDE e da Procuradoria do CADE, entendo que as provas constantes dos autos são suficientes para caracterizar que a UNIDAS (antigo CIEFAS) ao divulgar às suas filiadas a tabela de honorários do ano 2000 influenciou a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes, prática comprovadamente reincidente, de modo que voto pela sua condenação como incursa nos art. 20, incisos I e IV, c/c art. 21, inciso II, da Lei nº 8.884/94, nos seguintes termos:

a) Com fundamento no art. 23, inciso III, da Lei nº 8.884/94 e, ainda, tendo em vista os critérios para a aplicação da pena previsto no art. 27 da citada Lei, quais sejam, a gravidade da infração, a consumação da infração e as distorções e efeitos negativos produzidos no mercado, determino a aplicação da multa base de 60.000 UFIR's, equivalente a R\$ 63.846,00 (sessenta e três mil oitocentos e quarenta e seis reais).

b) Em virtude da comprovada reincidência da representada e em conformidade com o parágrafo único do art. 23 da Lei 8.884/94, determino aplicação em dobro da multa estipulada no parágrafo anterior, que resultará em 120.000 UFIR, equivalente a R\$ 127.692,00 (cento e vinte e sete mil, seiscentos e noventa e dois reais).

c) Determino, nos termos do art. 46 da Lei 8.884/94, a obrigação de não fazer da Representada em se abster de elaborar e divulgar quaisquer tabelas de preços, ou qualquer outra informação sobre preços dos serviços médicos e hospitalares, entre seus filiados e de influenciá-los de qualquer outra forma que possa resultar uniformização de conduta entre os tomadores dos serviços.

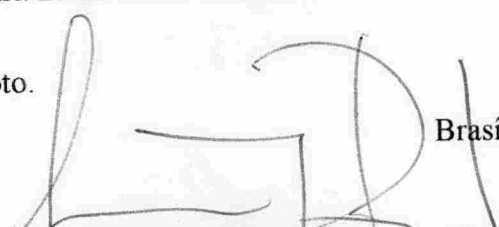
d) Determino, ainda, à Representada publicar em meia página e às suas expensas por dois dias seguidos durante duas semanas consecutivas, Nota Pública contendo o inteiro teor da decisão do CADE, no jornal de maior circulação nacional, nos termos do art.

24, I e que comunique o teor da presente decisão aos seus associados, por qualquer meio interno de divulgação, comprovando perante o CADE o cumprimento das determinações citadas, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do acórdão da presente decisão.

Advirto a Representada que a continuidade da conduta infrativa, após a decisão do CADE, ou mesmo o descumprimento da presente decisão, acarretará multa diária no valor de 12.000 UFIR's, equivalente a R\$ 12.768,00 (doze mil setecentos e sessenta e oito reais), com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.884/94.

É como voto.

Brasília, 11 de maio de 2005.


Luís Fernando Rigato Vasconcellos
Conselheiro do CADE