



Ministério da Justiça

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE
Gabinete do Conselheiro Luís Fernando Rigato Vasconcellos



Processo Administrativo nº 08012.007042/2001-33

Representante: CIEFAS – Comitê de Integração de Entidades Fechadas de Assistência à Saúde.

Advogado: Luiz Fernando Mouta Moreira

Representada: Cooperativas dos Médicos Anestesiologistas da Bahia – COOPANEST e a Cooperativa do Grupo Particular de Anestesia - GPA

Advogados: Estefânia Ferreira de Souza Viveiros e Úrsula Ribeiro de Figueiredo Teixeira, Vinícios de Figueiredo Teixeira e outros

Conselheiro-Relator: Luís Fernando Rigato Vasconcellos

EMENTA: Processo Administrativo. Prática de condutas restritiva à ordem econômica. Apuração de indícios de práticas tipificadas nos art. 20, I e IV c/c art. 21, II da Lei 8.884/94 – adoção de conduta comercial uniforme. Condenação do Representado nos termos do art. 23, III da Lei nº 8.884/94.

VOTO-VISTA

1. DAS PRELIMINARES

Instaurou-se o presente procedimento em virtude de representação feita pelo Comitê de Integração de Entidades Fechadas de Assistência à Saúde - CIEFAS¹, atualmente denominada União Nacional das Instituições de Autogestão de Saúde – UNIDAS, dirigida à Secretaria de Direito Econômico, em 09 de novembro de 2001, contra a Cooperativa dos Médicos Anestesiologistas da Bahia – COOPANEST, Cooperativa do Grupo Particular de Anestesia – GPA e as seguintes pessoas físicas: Carlos Eduardo Aragão de Araújo, Danilo Gil Menezes,



Djalma Neves Costa, Roque José Arcanjo dos Santos e Altamiro Lima da Santana, respectivamente Presidente, Vice-Presidente, Tesoureiro, Secretário Geral e membro do Conselho Fiscal da COOPANEST e Mauro Roberto dos Reis Azi, Antônio Minervino Soares Arruda, Edigton Reis Maia, Gerson Andrade Figueiredo Filho, Jonathan Miranda e Sólton Neves Caíres, respectivamente Presidente, Coordenador, Tesoureiro, Coordenador, Coordenador e Vice-Presidente da GPA com a finalidade de apurar a existência de indícios de infração à ordem econômica, passíveis de enquadramento no art. 20, incisos I e IV c/c art. 21, inciso II da Lei 8.884/94.

2. RAZÕES DO PEDIDO DE VISTAS

Por tratar-se de duas cooperativas médicas que congregam aproximadamente 70% dos anesthesiologistas do Estado da Bahia e que são concorrentes no mercado de prestação de serviços de anesthesiologia, o objetivo deste pedido de vistas é analisar o efeito de ações coordenadas entre a COOPANESTE e a GPA.

3. DO MERCADO RELEVANTE

No caso em análise o mercado relevante é o mercado de prestação de serviços médicos na especialidade de anesthesiologia para planos de saúde no Estado do Bahia, área de atuação das Representadas.

4. DA ANÁLISE DAS CONDUTAS

São três as condutas denunciadas na petição inicial:

- a) Adoção de tabelas de honorários de serviços médicos, o que induziria na adoção de conduta uniforme na fixação de preços dos serviços anesthesiológicos pelos cooperados quando do exercício de suas atividades como autônomo;
- b) Ação concertada entre a COPANEST BA e GPA no sentido de cancelar unilateralmente os contratos de prestação de serviço como forma de pressionar as negociações entre as cooperativas e as filiados do CIEFAS;
- c) Acusação de conivência dos dirigentes com as ações das duas cooperativas.

¹ Congrega empresas (pessoas jurídicas de direito público ou privado), sob o regime de autogestão, sem finalidade lucrativa, cujo objetivo é oferecer assistência à saúde, mediante contribuição financeira dos beneficiários, e que tem entre suas atribuições a contratação de serviços de terceiros através de credenciamento de profissionais médicos.



Quanto à adoção de tabelas de honorários, argumenta-se que o CADE dispõe de vasta jurisprudência em condenação de associações profissionais e assemelhadas pela divulgação de tabelas de preços, mínimos ou máximos, ainda quando não haja imposição ou mesmo que seja meramente informativa, por entender que sua divulgação por entidades associativas 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.

O presente caso, entretanto, não guarda semelhança com aqueles habitualmente julgados pelo CADE. As cooperativas estão sujeitas a regime jurídico próprio estabelecido pela lei nº 5.764/71, com alterações introduzidas pela Lei nº 7.231/84. Trata-se de uma forma de sociedade que objetiva a união de esforços para a realização de determinado fim, no caso em pauta, a prestação de serviços de anestesiologia.

De acordo com a legislação sobre cooperativismo, inclusive os artigos nº 982² e nº 985³ do Código Civil, uma vez adquirida a personalidade jurídica, a pessoa da cooperativa não se confunde com a pessoa de seus associados, podendo realizar todos aqueles atos que a lei não lhe vedar. Neste sentido é que o Estatuto Social da COOPANEST – BA estabelece:

“Art. 2º - A Cooperativa terá por objetivo a prestação de serviços médicos de anestesia, através de contratos firmados com órgãos públicos municipais, estaduais, federais autarquias, caixas de assistência e entidades particulares a serem executadas por seus associados, coletiva ou individualmente”

De forma semelhante o estatuto da GPA estabelece em seu art. 3º que:

“Art. 3º - A Cooperativa terá por objetivo a prestação de serviços médicos de anestesia, através de contratos firmados com órgãos públicos, fundações, autarquias, caixas de assistência e entidades particulares a serem prestados por seus cooperados, coletiva ou individualmente”

Estamos, portanto, diante de duas cooperativas de médicos anestesiológicos que têm por objeto a prestação de serviços de anestesiologia a serem executados por seus cooperados. Os contratos de prestação de serviços firmados por elas são feitos em nome das próprias cooperativas, recebendo por este serviço a remuneração pactuada.

² “Art. 982 – Salvo as exceções expressas, considera-se empresária a sociedade que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro e simples, as demais. – Parágrafo Único – Independentemente de seu objeto, considera-se empresária a sociedade por ações; e simples, a cooperativa.”

³ “Art. 985 – A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos.”



O número de médicos anestesiológicos que podem ser admitidos em seus quadros é ilimitado e não consta de seu estatuto nenhuma cláusula de exclusividade, estando, seus cooperados, livres para negociarem junto aos planos de saúde a sua remuneração por serviços oferecidos como autônomos.

Por meio da análise de vários documentos anexados aos autos pode-se constatar que a referida tabela de preços faz parte de contratos ou minuta de contratos de prestação de serviços em que as partes são pessoas jurídicas ofertantes de serviços (cooperativas) e contratantes de serviços (empresas de planos de saúde). Trata-se, portanto, de uma relação privada de precificação de serviços prestados. Desta forma, não seria possível existir imposição de listas de preços de serviços aos associados, vez que as cooperativas não negociam em nome dos cooperados, mas em seu próprio nome.

Como bem esposado pelo Conselheiro Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer em voto proferido na Sessão Ordinária nº 352, de 27/07/2005, referente a este mesmo Processo Administrativo (fls 1847 a 1853 dos autos):

“Por conseguinte, a COPANESTE/BA e a GPA no momento em que contratam, fixam o preço de seus serviços, como qualquer outra sociedade que irá prestar serviços (por exemplo, uma cooperativa de crédito) ou vender determinado produto (por exemplo, uma cooperativa agrícola), sendo que o contratante tem a liberalidade de aceitar os termos do contrato ou não. O fato em análise trata tão-somente do preço dos serviços que ela se propõem a prestar e que, agora, pretende reajustar. Das provas produzidas nos autos não restou demonstrado qualquer indício de que a tabela fosse utilizada como forma de orientar seus cooperados a adotarem conduta uniformizada na fixação de preços de seus honorários em relação a outros serviços diversos dos contratados, ou seja, com outras pessoas físicas ou jurídicas não integrantes do contrato.”

Diante do exposto, mesmo considerando tratar-se de cooperativas que detêm, juntas, em seus quadros de cooperados aproximadamente de 70% dos anestesistas inscritos no CRM⁴ do Estado da Bahia e 56% dos anestesistas inscritos na Sociedade de Anestesia da Bahia – SAEB, como não há, nos autos, indícios de coação dos cooperados para a adoção de tabela de preços em suas atividades com autônomos, entende-se que, no que diz respeito ao item “a”, as Representadas não infringiram a ordem econômica.

⁴ Anestesiologistas inscritos no CRM do Estado da Bahia = 325 filiados
Anestesiologistas inscrito na Sociedade de Anestesia do Estado da Bahia = 415 filiados
COOPANESTE = 232 filiados
GPA = 25 filiados



Quanto à ação concertada entre a COPANEST BA e GPA, esta foi comprovada através das cópias das cartas de rescisão de contratos de prestação de serviços médicos contidas nos autos (fls. 498 a 616), encaminhada pela COOPANESTE/BA e pelo GPA aos planos de saúde aos quais prestavam serviços. Tais cartas contêm o mesmo conteúdo e mesma data de encaminhamento.

Sobre ações concertadas entre concorrentes a Lei 8.884/94 estabelece o seguinte:

Art. 20. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros;

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

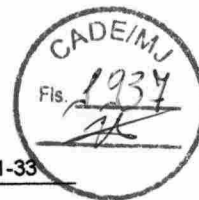
...

Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica;

I - fixar ou praticar, em acordo com concorrente, sob qualquer forma, preços e condições de venda de bens ou de prestação de serviços;

II - obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes."

A respeito, considerando-se a tendência dos profissionais da área de anestesiologia de prestarem serviços através das cooperativas às quais são associados, tendo em vista: (i) a redução dos custos operacionais; (ii) a desburocratização das contratações; (iii) os melhores preços conseguidos por estas entidades na prestação destes serviços; (iv) a padronização dos contratos utilizando-se como base a Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos – CBHPM, considerando-se, ainda, que, como visto anteriormente, a COOPANEST-BA e a GPA, além de serem as duas cooperativas de anestesistas mais bem organizadas do Estado da Bahia, congregam grande parte dos profissionais do Estado, não é difícil concluir que todos estes fatores juntos lhes conferem grande poder no mercado relevante considerado. Valendo-se deste poder de mercado é que através de uma ação coordenada – envio de cartas rescindindo contrato de prestação de serviços de anestesiologia com planos de saúde - forçaram adesão destes planos às condições impostas pelos contratos de prestação de serviços propostos por elas. Os reflexos desta ação coordenada entre COOPANEST-BA e a GPA



puderam ser observados pela paralisação da prestação de serviços de anestesiologia por algumas compradoras destes serviços (hospitais e clínicas credenciados aos planos de saúde) e também pela cobrança deste serviço prestado diretamente do consumidor. Este último pode ser comprovado pelas ações dos consumidores junto aos Juizados Especiais Civil de Defesa do Consumidor pleiteando, dos planos de saúde, o ressarcimento do valor total pago pelo serviço de anestesiologia (Fls 953 a 966).

Em 10/11/2003, foi instaurado pela 4ª Promotoria de Justiça do Consumidor do Estado da Bahia o Inquérito Civil nº 018/2003, cujo objetivo era o de investigar os fatos relatados pela Representação nº 3693/02, de 22/04/2002, formalizado pelo Conselho de Usuários da Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil – CASSI contra a COOPANEST – BA. Foram realizadas várias audiências públicas com os setores envolvidos que ao final chegaram a um consenso no que diz respeito aos contratos de prestação de serviços de anestesiologia prestados pela COOPANEST – BA e a GPA aos planos de saúde. A respeito, o Ministério Público da Bahia concluiu (fls. 1777 a 1796 dos autos):

“Restando solucionado o impasse entre os beneficiários das entidades de autogestão na área de saúde e os anestesiológicos o Ministério Público deverá arquivar o Inquérito Civil nº 018/03, visto que os objetos investigados já se esgotaram.”

Com o devido respeito à decisão do Ministério Público da Bahia, entendemos que o fato das partes envolvidas no citado Inquérito Civil ter chegado a um acordo quanto aos contratos de prestação de serviço, não descaracteriza as infrações previstas nos Art. 20, c/c Art. 21, da Lei 8.884/94, cometidas pelas duas concorrentes – COOPANESTE BA e GPA.

Quanto ao item “c”, não restou comprovado nos autos o envolvimento pessoal das pessoas físicas citadas como co-autoras nas infrações atribuídas pela Representante a COOPANEST/BA e a GPA.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto:

- a) Voto pelo arquivamento do processo em relação os Senhores Carlos Eduardo Aragão de Araújo, Danilo Gil Menezes, Djalma Neves Costa, Roque José Arcanjo dos Santos e Altamiro Lima da Santana, respectivamente Presidente, Vice-Presidente, Tesoureiro, Secretário Geral e membro do Conselho Fiscal da COOPANEST e Mauro Roberto dos Reis

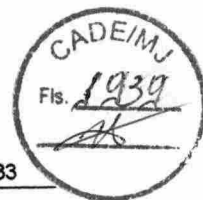


Azi, Antônio Minervino Soares Arruda, Edigton Reis Maia, Gerson Andrade Figueiredo Filho, Jonathan Miranda e Sólton Neves Caíres, respectivamente Presidente, Coordenador, Tesoureiro, Coordenador, Coordenador e Vice-Presidente da GPA, pois não restou comprovado nos autos o envolvimento pessoal deles nas denúncias da Representante.

b) Tendo em visto que, ao tomarem a iniciativa de encaminhar cartas de rescisão de contrato aos planos de saúde aos quais prestavam serviços, com idêntico conteúdo e mesma data de encaminhamento, e com o objetivo claro de forçar adesão dos planos de saúde aos contratos propostos, infringiram o art. nº 20, incisos IV c/c Art. 21, incisos I e II, da Lei 8.884/94, voto pela condenação das cooperativas representadas, aplicando-lhes as seguintes penalidades e determinações:

- multa à COOPANEST/BA, com fundamento no artigo 23, inciso III c/c art. 27 da lei 8.884/94, no valor de 60.000 UFIR's, equivalente R\$ 63.846,00 (sessenta e três mil oitocentos e quarenta e seis reais);
- multa à GPA, com fundamento no artigo 23, inciso III c/c art. 27 da lei 8.884/94, no valor de 60.000 UFIR's, equivalente R\$ 63.846,00 (sessenta e três mil oitocentos e quarenta e seis reais);
- com base no art. 24, item I da Lei 8.884/94, condeno as Representadas a publicar esta decisão, em meia página e às suas próprias expensas, no jornal de maior circulação da capital do Estado da Bahia, por dois dias seguidos, em duas semanas consecutivas, o extrato da presente decisão:

“Cooperativa dos Médicos Anestesiologistas da Bahia – COOPANEST e a Cooperativa do Grupo Particular de Anestesia - GPA informam que a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça instaurou, contra elas, processo administrativo para apurar possíveis ocorrência de infrações à ordem econômica, passíveis de enquadramento no art. 20, incisos I e IV c/c art. 21, inciso II da Lei nº 8.884/94. Após exercer a ampla defesa e o contraditório, a COOPANEST/BA e a GPA foram condenada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE ao pagamento de multa no valor de R\$ 63.846,00 (sessenta e três mil e oitocentos e quarenta e seis reais) cada uma pela prática de infração contra a ordem econômica, em violação aos art. nº 20, incisos IV c/c art. 21, incisos I e II, da Lei 8.884/94, por obter e influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre



concorrentes. A publicação deste informe, que contém um extrato da decisão condenatória, deve ser feita às expensas da COOPANEST/BA e da GPA, segundo exigência do CADE”.

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

Advirto a Representada, com fundamento no art. 25 da Lei 8.884/94, que a continuidade da conduta infrativa, após a decisão do CADE, acarretará multa diária de 6.000 UFIR's, correspondente a R\$ 6.384,00 (seis mil trezentos e oitenta e quatro reais).

É como voto.

Brasília, 29 de março de 2006.

Luís Fernando Rigato Vasconcellos
Conselheiro do CADE