

AÇÕES

Ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Município. Contratação de estudantes de medicina para exercerem a função de médicos.

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE LAJE DO MURIAÉ - RJ.

Inquérito Civil nº 070/2008

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através da Promotora de Justiça que esta subscreve, em exercício perante a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Itaperuna - RJ, vem à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 37, caput e §§ 4º e 5º, e na Lei nº 8429/92, propor

**AÇÃO DE RESPONSABILIDADE
POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
(com pedido de medida cautelar, *in limine*)**

em face dos seguintes sujeitos:

- 1) **LUIZ FELIPE DE OLIVEIRA GUIMARÃES**, brasileiro, solteiro, inscrito no CPF sob o nº 078.591.017-42, portador da cédula de identidade de nº 10132145-3, expedida pelo IFP/RJ, residente e domiciliado na Rua São Mamede, Condomínio Green Village, nº 55, casa 102, Santa Monica, Feira de Santana, BA, CEP: 44077-280;
- 2) **FÁBIO LUIZ DE OLIVEIRA GUIMARÃES**, brasileiro, casado, inscrito no CPF sob o nº 041.854.267-80, residente e domiciliado na Rua José Augusto Sampaio, nº 142, casa, Dona Rosa, Cruz das Almas/BA, CEP 44077-280;
- 3) **JOSÉ GERALDO PEREIRA DE CARVALHO**, brasileiro, portador do RG nº 6113084-5, expedido pelo IFP/RJ, inscrito no CPF sob o nº 749.978.157-72, residente e domiciliado na Rua Ferreira César, nº 440, Centro, Laje do Muriaé/RJ, CEP: 28350-000;

- 4) **JOSÉ ELIEZER TOSTES PINTO**, brasileiro, casado, portador do RG nº 129611-4, expedido pelo Instituto Pereira Faustino, residente e domiciliado na Rua Santa Cecília, nº 06, Centro, Laje do Muriaé/RJ;
- 5) **GISLAINE GONÇALVES**, brasileira, divorciada, portadora do RG nº 4518134-4, expedido pelo IFP/RJ, inscrita no CPF sob o número 429.664.187-53, residente e domiciliada na Praça PC João Batista Piermatei, nº 28, Centro, Antônio Prado de Minas/MG; e
- 6) **ANDERSON COUTO PEREIRA**, brasileiro, portador do RG nº 9172067-2, expedido pelo IFP/RJ, inscrito no CPF sob o número 027.101.577-21, residente e domiciliado na Rua Silvio de Souza Gato, nº 224, Cidade Nova, Itaperuna/RJ; pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

- I -

DOS FATOS

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instaurou inquérito civil, cujos autos acompanham e instruem esta inicial, com o objetivo de apurar possível ato de improbidade administrativa consistente na contratação de Luiz Felipe de Oliveira Guimarães e Fábio de Oliveira Guimarães, estudantes de medicina, para exercerem a função de médicos, na especialidade de Clínica Geral, pelo então Prefeito Municipal de Laje do Muriaé, José Geraldo Pereira de Carvalho, com a anuência dos demais réus.

A história teve seu início em 1998, quando os irmãos Luiz Felipe de Oliveira e Fábio Luiz de Oliveira decidiram cursar medicina na Universidade Privada Abierta Latino Americana (doravante, UPAL), na cidade de Cochabamba, na Bolívia. Após 06 (seis) anos de estudos, obtiveram diploma na Bolívia, reconhecendo a conclusão do curso (fls. 85/88 e 99/102).

De volta ao Brasil, os irmãos buscaram revalidar os seus respectivos diplomas estrangeiros em diversas Universidades brasileiras, dentre elas, a Universidade Federal de Santa Catarina (fls. 91/95 e 105/109). Esta, por sua vez, emitiu parecer no sentido de que a revalidação do diploma dependeria ainda da conclusão das disciplinas de Saúde e Comunidade, Medicina Preventiva I, como requisito para iniciar o internato. Ademais, seria necessária a apresentação de Monografia de revisão ou investigação, nos moldes exigidos pelos alunos do Curso de Medicina da Universidade Federal de Santa Catarina. Por fim, ainda restaria a estes realizar um semestre de Internato Médico como complementação do curso com equivalência na Universidade Federal de Santa Catarina. Em suma, a República Federativa do Brasil, através de seus órgãos competentes, não revalidou de imediato os diplomas obtidos na Bolívia, determinando uma complementação nos seus estudos.

Posteriormente, os réus buscaram revalidação do diploma em outra Universidade, qual seja, a Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Nesta, os irmãos foram inscritos no 9º período do Curso de Medicina – 2062, no segundo semestre do ano letivo de 2006. Portanto, Luiz Felipe e Fábio Luiz retornaram ao Brasil, ainda na qualidade de alunos de medicina (fls. 96 e 110).

Veja-se que se trata de situação extremamente comum, haja vista os elevados padrões estabelecidos pelo Ministério da Educação para revalidação dos diplomas estrangeiros (fls. 216/218). São inúmeros os casos levados ao Superior Tribunal de Justiça (fls. 219/220). Senão, vejamos:

DIPLOMA. UNIVERSIDADE ESTRANGEIRA. REVALIDAÇÃO.

Os diplomas expedidos por entidades de ensino estrangeiras sob a égide do Dec. n. 3.007/1999, que revogou o Dec. Presidencial n. 80.419/1977, exigindo prévio processo de revalidação, à luz da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (art. 48, § 2º, da Lei n. 9.394/1996), são insuscetíveis de revalidação automática, uma vez que o registro de diplomas subsume-se ao regime jurídico vigente à data da sua expedição, não à data do início do curso a que se referem. In casu, não obstante o ingresso no curso de medicina em instituição localizada em Cuba tenha-se dado em 1998, sob a égide do Dec. Presidencial n. 80.419/1977, que assegurava o reconhecimento automático de diploma obtido no exterior, a diplomação efetivou-se em agosto de 2004, portanto na vigência do Dec. n. 3.007/1999, o qual revogou o mencionado decreto, exigindo prévio processo de revalidação, à luz da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (art. 48, § 2º, da Lei n. 9.394/1996), fato que, evidentemente, conduz à ausência de direito adquirido à pretendida revalidação automática. O direito adquirido, consoante cediço, configura-se no ordenamento jurídico pátrio quando incorporado definitivamente ao patrimônio de seu titular. Sobrevindo novel legislação, o direito adquirido estará caracterizado caso a situação jurídica já esteja definitivamente constituída na vigência da norma anterior, não podendo ser obstado o exercício do direito pelo seu titular, que poderá, inclusive, recorrer à via judicial. Os direitos de “exercebilidade” futura são os que ficam suscetíveis à circunstância futura ou incerta para seu ingresso no patrimônio jurídico do titular, porquanto direito em formação, que não se encontra a salvo de norma futura. Ao reiterar esse entendimento, a Turma negou provimento ao recurso. Precedentes citados: AgRg no Ag 976.661-RS, DJe 9/5/2008; REsp 995.262-RS, DJe 12/3/2008; AgRg no REsp 973.199-RS, DJ 14/12/2007; REsp 865.814-RS, DJ 7/12/2007; REsp 762.707-RS, DJ 20/9/2007, e REsp 880.051-RS, DJ 29/3/2007. (REsp 1.140.680-RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 2/2/2010 - extraído do Informativo 421 do STJ - 1º a 5 de fevereiro de 2010).

Antes, porém de reiniciarem os estudos necessários à obtenção do diploma de medicina no Brasil, os estudantes Luis Felipe de Oliveira Guimarães e Fábio Luiz de Oliveira Guimarães foram contratados pelo então Prefeito Municipal de Laje do Muriaé, para exercerem a função de médico, na especialidade de Clínica Geral. Segundo os contratos acostados originalmente às fls. 214 e 215, os contratados, deveriam obedecer a regime de plantão semanal de 24 horas ininterruptas, cuja escala seria fornecida pela Secretaria Municipal de Saúde, devendo permanecer no plantão, *até que outro médico plantonista assumisse a função*. Segundo o referido contrato, a remuneração seria de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, durante todo o ano de 2005.

Instados a prestar informações sobre os fatos objeto da inquisição em questão, os irmãos informaram, entretanto, que prestaram seus serviços no Hospital de Laje do Muriaé no período de janeiro de 2005 a maio de 2006. Ainda, esclarecem que a remuneração real correspondeu a 990,00 (novecentos e noventa reais) mensais, posteriormente revisados para R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) mensais, por um período equivalente a 24 (vinte e quatro) horas semanais (fls. 192/193 e 196/197). Trouxeram à tona que o convite para trabalhar junto à Prefeitura Municipal de Laje do Muriaé teria sido feito pela médica Gislane Gonçalves, quem teria se responsabilizado pelos plantões. Os depoimentos prestados em sede policial foram convergentes, sendo conveniente destacar o seguinte trecho do depoimento de Luiz Felipe (fls. 83/84):

“Que em dezembro de 2004 foi convidado juntamente com Fábio para prestar apoio ao setor de saúde do Hospital Municipal de Laje do Muriaé, através da realização de um Estágio Supervisionado, tendo em vista auxiliar o atendimento da grande quantidade de pacientes, pelo fato do hospital realizar um atendimento totalmente gratuito e a carência de médicos em quererem trabalhar em um hospital público municipal. Que o declarante percebeu que poderia aproveitar o convite para exercitar a medicina atualizando seus conhecimentos quanto as doenças mais comuns da região e a forma de atuação do SUS no Brasil, já que se tratava de um estágio supervisionado. (...) Que quanto a se receitar remédios, os estagiários eram autorizados a receitar apenas remédios de uso rotineiro com controle de cartão de medicamento do hospital para que o médico supervisor do estágio carimbasse posteriormente a 2ª via da receita que fica na farmacinha (...)” (grifou-se).

A médica Gislane Gonçalves também prestou depoimento em sede policial. Nessa oportunidade, informou que não sabia a que título os referidos estudantes de medicina tinham sido contratados, e que havia supervisionado os atendimentos realizados por aqueles. Segundo ela, nunca teve o conhecimento de que os réus em questão teriam atendido a população sem prévia supervisão, uma vez que estes eram estagiários (fls. 134/135).

Em seu depoimento, o então Secretário de Saúde, José Eliezer Tostes Pinto (fls. 142 e 143), informou que os réus em questão prestavam serviços como estagiários, sob a supervisão da Sra. Gislaíne. Também não se recordava que estes tivessem trabalhado no Hospital sem a devida supervisão.

À fl. 90, consta declaração do então Diretor do Hospital Anderson Couto Pereira, informando sobre a condição de estagiários dos réus Luiz Felipe e Fábio Luiz.

Veja-se, portanto, que o discurso oficial de todos os réus é no sentido que os estudantes de medicina jamais exerceram qualquer ato médico, estando devidamente supervisionados, na qualidade de estagiários.

Ocorre que essa não era a realidade. Os depoimentos prestados pelos cidadãos de Laje do Muriaé, em sede policial, chocam-se frontalmente com a versão oficial. Observe-se a narrativa da Sra. Lucia Helena de Paiva, às fls. 119/120:

"(...) Que os Drs. Fábio e Luiz Felipe trabalharam cerca de um ano no pronto socorro do Hospital Municipal de Laje do Muriaé-RJ tirando plantões; que os Drs. Fábio e Luiz Felipe atendiam a população normalmente no pronto socorro; que quando os Drs. Fábio e Luiz Felipe estavam de plantão eles ficavam sozinhos; que já fui atendida uma vez pelo Sr. Fábio devido a um corte no dedo; Que levei um ponto no dedo e ele recebeu cefalexina e diclofenato; que um filho já foi atendido uma vez na emergência pelo Dr. Luiz Felipe em virtude de um choque elétrico; que nessas duas ocasiões não havia outro médico junto com os Drs. Luiz Felipe e Fabio (...)". (grifou-se).

Também a paciente Kelly Cristina dos Santos Lima trouxe à baila outra versão, distinta da oficial (fls. 121/122):

"(...) que conhece o Dr. Luiz Felipe e o Dr. Fábio, pois os mesmos trabalhavam no Pronto Socorro do Hospital. Que os médicos atendiam a população em geral quando estavam de plantão. Que os médicos Luiz Felipe e Fábio quando estavam de plantão atuavam normalmente sozinhos, sem mais outros médicos experientes na companhia dos mesmos. Que não tem idéia de quanto tempo os médicos, Luiz Felipe e Fábio, trabalharam no Hospital de Laje do Muriaé. Que Luiz e Fábio não trabalham mais no hospital, sendo que não sabe o que os dois estão fazendo atualmente. Que nunca escutou falar a respeito da formação médica de Luiz Felipe e Fábio, pois para a declararante os dois eram médicos plenamente habilitados". (grifou-se).

Nesse mesmo sentido foi a declaração do Sr. Cristiano Rosa Correa (fls. 124/125):

"(...) que quando trabalhavam no plantão, segundo se lembra, sempre trabalharam sozinhos. Que pessoalmente nunca foi atendido pelos Drs. Fábio e Luiz Felipe, mas a esposa do declarante sim. (...) que na época os funcionários do hospital sabiam que os drs. Luiz Felipe e Fábio eram formados na Bolívia, mas não sabiam sobre a validade do curso deles no Brasil, mas estranharam o fato deles não carimbarem a receita". (grifou-se).

Em sede ministerial, a Sra. Dioneia R. Galoni assim definiu (fl. 17):

"Que a declarante é filha de Luzia Catarina Ramos Galoni, que faz tratamento no programa de saúde mental, que o médico de sua mãe é o Dr. Jairo Luiz Peixoto Rocha; que o referido médico prescreve remédio de nervos para a declarante assim como o Dr. Luiz Felipe; que este aparentemente não tem CRM, já que ele não apõe carimbo nas receitas". (grifou-se).

Além dos depoimentos supra, esta Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva obteve cópias de algumas receitas lavradas ilegalmente pelos estudantes de medicina. Trata-se dos documentos acostados às fls. 20, 22 e 155. Também no cartão de identificação da paciente Luzia Catarina Ramos Galoni consta a informação de que determinados medicamentos teriam sido prescritos pelos "Drs. Fábio e Luiz Felipe", na coluna identificada "médicos" (fl. 19).

Em suma, os estudantes de medicina Luiz Felipe de Oliveira Guimarães e Fábio de Oliveira Guimarães foram contratados pelo então Prefeito Municipal, José Geraldo Pereira Carvalho para exercerem a função de médicos no Hospital Municipal de Laje do Muriaé, em razão do convite proposto pela médica Gislaíne Gonçalves. Esta, em que pese alegar que aqueles seriam estagiários, sob sua supervisão, permitiu, com vontade livre e consciente, que os estudantes exercessem atos médicos. Da mesma forma, agiu o Diretor do Hospital, permitindo com vontade, livre e consciente, que estudantes de medicina atuassem como médicos, em hospital que se encontrava sob a sua direção. Por fim, note-se que então Secretário de Saúde, agiu de forma negligente, não procurando verificar a regularidade jurídica daqueles que atuavam sob o seu comando, deixando ao acaso a sua responsabilidade para com a população do Município de Laje do Muriaé.

Por fim, conclui-se que em razão da contratação totalmente ilegal dos réus como médicos, não obstante sua condição de alunos do curso de medicina, o Erário Municipal despendeu o *montante aproximado de 79.802,30 (setenta e nove mil, oitocentos e dois reais e trinta centavos)*, correspondente ao somatório dos valores totais das duas tabelas abaixo¹:

¹ Considerando as declarações dos réus Luiz Felipe e Fábio, no sentido de que receberam inicialmente

Luiz Felipe de Oliveira Guimarães:

Períodos trabalhados	Valor da Remuneração mensal no período	Valor total do contrato celebrado (R\$)/data	Valor atualizado (R\$) em 17/03/2011
Primeiro semestre de 2005	R\$ 990,00	R\$ 5.940,00 em 31/06/2005	R\$ 13.318,73
Segundo semestre de 2005	R\$ 1.200,00	R\$ 7.200,00 em 31/12/2005	R\$ 14.705,12
Cinco primeiros meses de 2006	R\$ 1.200,00	R\$ 6.000,00 em 31/05/2006	R\$ 11.877,30
Total			R\$ 39.901,15

Fábio Oliveira Guimarães:

Períodos trabalhados	Valor da Remuneração mensal no período	Valor total do contrato celebrado (R\$)/data	Valor atualizado (R\$) em 17/03/2011
Primeiro semestre de 2005	R\$ 990,00	R\$ 5.940,00 em 31/06/2005	R\$ 13.318,73
Segundo semestre de 2005	R\$ 1.200,00	R\$ 7.200,00 em 31/12/2005	R\$ 14.705,12
Cinco primeiros meses de 2006	R\$ 1.200,00	R\$ 6.000,00 em 31/05/2006	R\$ 11.877,30
Total			R\$ 39.901,15

- II -

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- II.a -

DO NOTÓRIO EXERCÍCIO ILEGAL DA MEDICINA:

VIOLAÇÃO À LEGALIDADE (ART. 37, CAPUT, CR/88) E AO SISTEMA VIGENTE DE NORMATIZAÇÃO PREVISTO PARA OS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Todos os agentes públicos estão condicionados ao ordenamento jurídico nacional, não podendo dele se esquivar. Essa foi a grande conquista implementada com o surgimento do Estado de Direito, também conhecido como *Rule of Law*. Todos os cidadãos deverão observar o disposto na Constituição Federal e nas leis, sob pena de serem responsabilizados pelas eventuais violações ou irregularidades que promoverem.

R\$ 990,00 (novecentos e noventa reais), posteriormente revisados para R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais). Calculamos que a remuneração a menor deu-se durante o primeiro semestre de prestação de serviços, em uma estimativa.

Nessa esteira, sob a ótica do Constitucionalismo Moderno, foram criados dois tipos de normas, as regras e os princípios. Aquelas dotadas de um caráter mais objetivo, e mais concreto, e esses conformados como mandados de otimização, a se irradiar por todo o sistema jurídico-político, como um norte a guiar a persecução do interesse público. Ambos possuem eficácia normativa plena, aptos a moldar as condutas da sociedade e do Estado e a ensejar a responsabilização dos seus subversores.

A partir dos fatos narrados linhas acima, é possível concluir que os réus Luiz Felipe e Fábio Luiz, exerceram durante um período de 17 (dezessete) meses atos médicos, no Hospital Municipal de Laje do Muriaé, na condição de estudantes de medicina, com a anuência do Prefeito Municipal, do Secretário de Saúde, do Diretor do Hospital e da “Médica Supervisora”.

Tal situação se revelou subversiva ao ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que diversas regras profissionais foram completamente ignoradas, jogando por terra o sistema vigente. De acordo com o inciso XIII, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Assim, a Lei nº 3.268/57 regulamentou a criação, organização e atribuição dos Conselhos de Medicina (fls. 221/226). Por meio dessa lei, houve uma espécie de delegação a estas autarquias, para expedir normas sobre o regular exercício da profissão. Trata-se de um modelo comum à regulamentação das categorias profissionais, eis que todas as autarquias criadas com esse intuito passaram a assumir essa função normativa, tendo em vista a sua especialidade técnica e proximidade com as questões rotineiras e próprias das respectivas profissões.

Nessa esteira, o CREMERJ editou, em 18/01/1998, a Resolução nº 121/98, segundo a qual define o ato médico (fls. 228/229), nos seguintes termos:

“art 1º ATO MÉDICO é a ação desenvolvida visando a prevenção, o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação das alterações que possam comprometer a saúde física e psíquica do ser humano. §1º ATO MÉDICO exige, para a sua execução, a graduação em Medicina em curso reconhecido pelo Ministério da Educação e do Desporto e inscrição no Conselho Regional de Medicina. §2º Cabe, exclusivamente, ao médico a realização de consulta médica, a investigação diagnóstica e a terapêutica. §3º Todos os documentos emitidos, decorrentes da ação desenvolvida pelo profissional médico, assim como os resultados de exames complementares para elucidação diagnóstica, o atestado de saúde, de doença, e de óbito, são compreendidos como integrantes do ato médico”.

Ainda, a Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1.627/2001 também se preocupou em delimitar essa atuação do Médico. Deveras interessante, porém, é a exposição de motivos anexa à Resolução CFM nº 1.627/2001 (fls. 230/239). Convém destacar os seguintes trechos:

“Todo ato profissional deve ser praticado por pessoa adequadamente preparada, devidamente habilitada e que esteja exercendo legalmente sua profissão, de acordo com a legislação vigente. Os atos profissionais privativos ou exclusivos de uma profissão configuram o que se denomina monopólio profissional, que decorre principalmente da necessidade que a sociedade tem daquele serviço e da importância que lhe atribui.

(...)

O exercício de atos médicos é função privativa de quem é formado em Medicina em estabelecimento educacional oficial ou oficialmente reconhecido, estando, portanto, legalmente capacitado. Ademais, exige-se que esteja formalmente habilitado pelo Conselho Regional de Medicina de seu estado, e registrado no organismo competente da vigilância sanitária do sistema de saúde a que estiver vinculado.

Não é possível ser meio médico. Nem alguém pode ser uma fração qualquer de um médico. (...).”

Assim sendo, tem-se como corolário lógico que a atividade “supostamente médica” exercida pelos réus estudantes importou em violação à legalidade/juridicidade, corrompendo todo o sistema legal vigente. Mais grave, se considerarmos se tratar de hospital público, voltado para a atenção de população carente de recursos. Nessa esteira, não há como afastar a responsabilidade de todos os agentes que participaram desse esquema. O então Prefeito, ora réu, José Geraldo Pereira Carvalho, firmou o contrato que definiu os termos de atuação dos alunos de medicina. O Secretário de Saúde, José Eliezer, mostrou-se completamente negligente, ao não verificar a forma de contratação dos médicos, e requisitos mínimos para o exercício da profissão.

Por sua vez, o Diretor do Hospital, Anderson Couto, e, a ora ré, a Sra. Gislaine Gonçalves, omitiram-se em sua função de orientação e supervisão, permitindo que os estudantes assumissem sozinhos os plantões médicos, transgredindo o disposto no art. 3º da Resolução CREMERJ nº 121/98: “Art. 3º Os médicos dirigentes de serviços de saúde, públicos ou privados, serão responsabilizados nos termos no Código de Ética Médica quando, por ação ou por omissão, permitirem a prática de ato médico por outros Profissionais de Saúde”.

Logo, todo o esquema corresponde à prática de atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), uma vez que seu enredo violou frontalmente à legalidade e à moralidade administrativa (art. 11), causando prejuízo ao Erário (art. 10), e enriquecimento sem causa aos estudantes, que receberam remuneração para exercer profissão para o qual eram inabilitados (art. 9º).

DA SUBVERSÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE.

DO DESCASO DE TODOS OS RÉUS PARA COM A COMUNIDADE DE LAJE DO MURIAÉ. EVIDENTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ.

Diz-se que houve violação à moralidade administrativa porque o esquema montado para a contratação dos estudantes de medicina, que envolveu desde o Prefeito até a médica supervisora, violou o dever de boa-fé esperado dos agentes públicos. Isso porque, estes se aproveitaram da condição duvidosa que o diploma estrangeiro implica, sobretudo junto à população carente, leiga nesse assunto, para permitir o exercício de funções médicas, por pessoas inaptas e inabilitadas para tanto. Tratou-se de forma encontrada para burlar o sistema, e diminuir custos e trabalho, em prejuízo da comunidade de Laje do Muriaé.

Vejamos a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO sobre o princípio da moralidade:

*“Princípio da Moralidade Administrativa. 23. De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonçalves Peres, em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”.*²

O que mais nos entristece é que os réus desrespeitaram, de forma corriqueira, toda a população, permitindo que os cidadãos fossem submetidos a consultas e tratamentos por estudantes de medicina, deixando a impressão de estes eram médicos. Trata-se de afronta à população que paga devidamente seus impostos e espera que ao menos o seu direito mais básico à saúde seja providenciado pelo Poder Municipal. Ao final, chega-se à conclusão que a situação narrada evidencia o total descaso dos réus para com a comunidade de Laje do Muriaé.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.* 2004. p. 109.

-II.c-

DO PREJUÍZO AO ERÁRIO MUNICIPAL.

DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA POR PARTE DOS RÉUS ESTUDANTES DE MEDICINA.

No mais, convém tecer as seguintes considerações. O *Parquet* entende que os réus Luiz Felipe e Fábio Luiz devem ser condenados à reparação integral do dano, na medida em que os serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Laje do Muriaé correspondiam a funções médicas, em especial identificadas pela categoria de *Clínica Geral*. Ora, como poderiam os réus em questão ser remunerados por atividades para as quais estavam inabilitados, se nem mesmo possuíam registro no CREMERJ?

Assim sendo, todos os valores pagos pela Prefeitura Municipal de Laje do Muriaé a Luiz Felipe e Fábio Luiz, em razão dessa contratação, devem ser ressarcidos para os cofres municipais. Isso porque o Erário despendeu verbas de forma completamente desnecessária e contrária aos postulados de juridicidade esperados dos entes públicos. Por sua vez, os irmãos, como estudantes que eram, não faziam jus a essa remuneração, voltada a prática de medicina, locupletando-se indevidamente de verbas públicas. Destarte, nada mais justo que a reparação integral do seu dano.

- II.d -

DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS

Os atos de improbidade administrativa estão sujeito a dois sistemas de prescrição, o primeiro relacionado às sanções genéricas do ato ímprobo, regulamentado pelo art. 23, da Lei nº 8.429/92; e o segundo voltado à responsabilização civil do agente, traduzida no dever de ressarcimento ao Erário, regulamentado pelo art. 37, §5º, da CR/88.

Entende a doutrina majoritária e jurisprudência dos Tribunais Superiores que o ressarcimento ao Erário é imprescritível. Assim, ainda que o agente não possa mais sofrer as sanções estabelecidas pelo Estatuto da Improbidade, permanecerá o seu dever de devolver aos cofres públicos as verbas desviadas. Nesse sentido é o entendimento do ilustre jurista EMERSON GARCIA:

“Como não poderia deixar de ser o emprego do instituto é generalizado, sendo previsto nos variados ramos do direito. No que se relaciona ao presente estudo, dois dispositivos merecem destaque: o art. 37, §5º, da Constituição da República e o art. 23 da Lei nº 8.429/92. Reprisando o que já fora anteriormente dito, é voz corrente que o art. 37, §5º, da Constituição dispõe sobre o

*caráter imprescritível das pretensões a serem ajuizadas em face de qualquer agente, servidor ou não, visando ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Como consequência, tem-se que somente as demais sanções previstas nos feixes do art. 12 da Lei de Improbidade serão atingidas pela prescrição, não o ressarcimento do dano (material ou moral), o qual poderá ser a qualquer tempo perseguido. Por este motivo, nada impede que seja utilizada a ação referida no art. 17 da Lei nº 8.429/1992, ou qualquer outra dotada de eficácia similar, com o fim único e exclusivo, de demonstrar a prática do ato de improbidade e perseguir a reparação do dano”.*³ (grifou-se).

Noutro giro, para que o agente público seja condenado às demais sanções previstas na Lei nº 8.429/92, há de se observar o disposto no art. 23. Como o caso em tela trata apenas de servidores comissionados ou contratados temporariamente, ou no caso do Prefeito, detentor de exercício de mandato, limitaremos a nossa análise ao inciso I desse artigo. Senão, vejamos:

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas: I – até 5 anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; (...)”.

Assim, somente no prazo de 5 (cinco) anos **a contar do término do exercício do cargo ou da função**, será possível o ajuizamento da respectiva ação de improbidade com o objetivo de condenar a outras sanções que não o ressarcimento ao Erário.

Tendo em vista que os réus Luiz Felipe de Oliveira Guimarães e Fábio Luiz de Oliveira Guimarães deixaram suas respectivas funções em maio de 2006, esta data corresponde ao termo *a quo* para a propositura desta ação, a qual somente estaria prescrita em 31/05/2011. No caso dos demais, todos continuaram a ocupar seus cargos/funções/mandatos a partir dessa data, ou foram reconduzidos/remanejados para outros cargos. O Prefeito somente deixou o cargo em 31/12/2008. O então Secretário de Saúde José Eliezer elegeu-se Prefeito Municipal de Laje do Muriaé em 1º/01/2009. A médica Supervisora, Gislane Gonçalves, foi nomeada no ano seguinte Secretária Municipal de Saúde.

Sobre o tema, convém trazer à tona, debate sobre o prazo prescricional das ações de improbidade administrativa sob a ótica de mandatos consecutivos.

³ GARCIA, Emerson. *Op. Cit.* p. 644. Ressalve-se que o autor registra na nota de rodapé nº 254, do Capítulo X, diversos acórdãos nesse sentido.

Nessa esteira, a pergunta dos juristas se forjou no seguinte sentido: em havendo a sucessão de mandatos, qual seria o termo *a quo* para o ajuizamento da ação, o término do primeiro ou do segundo mandato? A jurisprudência pátria solucionou de forma brilhante a questão, como se extrai da seguinte ementa de acórdão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRESCRIÇÃO - TERMO A QUO - AGENTE QUE PERMANECE EM CARGO COMISSIONADO POR PERÍODOS SUCESSIVOS.

1. A Lei 8.429/92, art. 23, I, condicionou a fluência do prazo prescricional ao “término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança”.
2. Na hipótese em que o agente se mantém em cargo comissionado por períodos sucessivos, o termo a quo da prescrição relativa a ato de improbidade administrativa é o momento do término do último exercício, quando da extinção do vínculo com a Administração.
3. Recurso especial não provido. (grifou-se). (STJ, RESP 1.179.085, Min. Relatora Eliana Calmon, 2ª Turma, j. em 23/03/2010).

Logo, a essência, a *ratio* da decisão da e. Ministra Eliana Calmon repousa na idéia de que o agente que permanece na máquina administrativa exerce uma influência negativa na divulgação dos fatos e no andamento das investigações externas sobre a sua pessoa e aliados políticos, dificultando também o levantamento dos dados. Assim, entende o *Parquet*, seguindo essa linha de raciocínio, que seria mais justo interpretar o vocábulo “término” mencionado no art. 23, como o momento de afastamento definitivo do agente de seu cargo público ou função.

No caso dos réus que se afastaram de cargos ou funções no Município de Laje do Muriaé, entende o *Parquet* que o retorno ao cargo opera a suspensão do prazo prescricional. Trata-se da mesma *ratio* que provocou o entendimento consolidado supra. Repise-se: nesse momento ter-se-ia operado a SUSPENSÃO do prazo prescricional, que somente voltaria a correr quando do término do seu segundo exercício de mandato, cargo ou função.

Assim, de uma forma ou de outra, conclui-se que os atos de improbidade administrativa praticados pelos réus são passíveis de condenação, e consequentemente, objeto de qualquer uma das sanções previstas na Lei nº 8.429/92, eis que não atingidos pela prescrição.

DA IMPERIOSA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS

Tendo em vista que os atos de improbidade em análise importaram não só em violação aos princípios da Administração Pública (art. 11), mas também em prejuízo ao Erário (art. 10) e enriquecimento ilícito dos réus (art. 9º), entende o *Parquet* pela imediata determinação da indisponibilidade de seus bens, como medida assecuratória da tutela final, a qual inclui o ressarcimento integral do dano ao Erário.

Por se tratar de medida cautelar, torna-se necessária a demonstração de: (i) *fumus boni iuris*, ou seja, a plausibilidade do direito pleiteado pelo autor; e (ii) *periculum in mora*, correspondente ao perigo em se aguardar a decisão definitiva, a qual poderá restar imprestável, sem uma medida liminar protetora da tutela principal.

Veja-se que no caso em tela, o *fumus boni iuris* resulta dos sólidos elementos probatórios colhidos no Inquérito Civil em epígrafe e da própria narrativa dos fatos. A prova documental carreada é mais do que clara: os réus Luiz Felipe de Oliveira Guimarães e Fábio Luiz de Oliveira Guimarães foram remunerados para exercer atos médicos, com a conivência do Prefeito Municipal, do Secretário de Saúde, do Diretor do Hospital e da Médica Gislaine, não obstante serem apenas estudantes de medicina, inabilitados para o exercício de tais funções.

Já em relação ao *periculum in mora*, torna-se evidente o perigo de imprestabilidade do resultado final. Ora, se o montante equivalente ao dano perpetrado à Administração Pública não for “congelado” desde já, corre-se o sério risco de uma total dilapidação patrimonial, que poderá ser irreversível. Noutra giro, inexistente aqui qualquer *periculum in mora* reverso, uma vez que somente parte do patrimônio dos réus ficará indisponível. Caso o pedido ministerial venha a ser julgado improcedente, os bens seriam de imediato desbloqueados, sem qualquer prejuízo aos réus.

De toda sorte, a melhor doutrina entende que o *periculum in mora* consistiria em requisito implícito nos casos de improbidade administrativa com prejuízo ao Erário. Nesse sentido, é a lição do jurista EMERSON GARCIA:

“A indisponibilidade dos bens, desta forma, busca garantir futura execução por quantia certa (a reparação do dano moral e patrimonial), assemelhando-se ao arresto do CPC, que também pode recair sobre qualquer bem do patrimônio do devedor.

(...)

Quanto ao periculum in mora, parte da doutrina se inclina no sentido de sua implicitude, de sua presunção pelo art. 7º da Lei de Improbidade, o que dispensaria o autor de demonstrar a intenção de o agente dilapidar o seu patrimônio com vistas a afastar a reparação

do dano. Nesse sentido argumenta Fábio Osório Medina que o 'periculum in mora emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário, sustentando, outrossim, que 'a indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz consequência jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, §4º, da Constituição Federal.

(...)

Como muito bem percebido por José Roberto dos Santos Bedaque, a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo do dano".⁴

Nesse diapasão, ilustre-se o entendimento delineado na seguinte ementa, decorrente de decisão da 1ª Turma do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. AQUISIÇÃO ANTERIOR AO ATO ÍMPROBO. POSSIBILIDADE. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. SÚMULA 07/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, CPC. NÃO CONFIGURADA

1. A concessão de liminar inaudita altera pars (art. 804 do CPC) em sede de medida cautelar preparatória ou incidental, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º, da Lei 8429/92) e de seqüestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei 8.429/92), é lícita, porquanto medidas assecuratórias do resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, reparação do dano ao erário ou de restituição de bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade, o que corrobora o fumus boni iuris. Precedentes do STJ: REsp 821.720/DF, DJ 30.11.2007; REsp 206222/SP, DJ 13.02.2006 e REsp 293797/AC, DJ 11.06.2001.

2. A decretação de indisponibilidade dos bens, em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa, mercê do caráter assecuratório da medida, pode recair sobre os bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade. Precedentes do STJ: AgRg no Ag 1144682/SP, PRIMEIRA TURMA, DJe 06/11/2009; REsp 1003148/RN, PRIMEIRA TURMA, DJe 05/08/2009; REsp 535.967/RS, SEGUNDA TURMA, DJe 04/06/2009; REsp 806301/PR, PRIMEIRA TURMA, DJe 03/03/2008.

⁴ GARCIA, Emerson. Op. Cit. pp. 963/965.

3. O Recurso Especial não é servil ao exame acerca dos requisitos autorizadores da concessão da liminar, consistentes no periculum in mora e no fumus boni iuris, porquanto à toda evidência, demandam a indispensável reapreciação do conjunto probatório existente no processo, vedado em sede de recurso especial em virtude do preceituado na Súmula n.º 07/STJ: “A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial.”

4. In casu, o Tribunal local, ao analisar o agravo de instrumento, engendrado contra o deferimento da liminar de indisponibilidade de bens nos autos da Ação Civil Pública ab origine, limitou-se ao exame dos requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência in foco, notadamente no que pertine à comprovação do periculum in mora e do fumus boni iuris, consoante se infere do voto condutor do acórdão hostilizado (fls. 206/207), incidindo, desta sorte, o verbete da Súmula 07/STJ.

5. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.” (RESp 1.078.640/ES, Min. Relator Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 09/03/2010).

Em suma, presentes os requisitos inerentes às medidas cautelares, o *Parquet* solicita de imediato a indisponibilidade dos bens dos réus Luiz Felipe e Fábio Luiz, como forma de garantir a devida efetividade à presente demanda, e conseqüentemente, a reparação integral dos danos ao Erário.

- IV -

CONCLUSÃO

Trata-se, portanto, de ação de responsabilização por atos de improbidade administrativa perpetrados pelos réus, que se subsumem a todas as hipóteses previstas na Lei n.º 8.429/92, quais sejam, os arts. 9º, 10 e 11. Afinal, o esquema de contratação de estudantes de medicina portadores de diplomas estrangeiros não revalidados pelo Ministério da Educação pela Prefeitura Municipal de Laje do Muriaé viola os princípios da legalidade e moralidade administrativas (art. 37, *caput*, CR/88), o art. 5º, XIII, da CR/88, a Lei 3.268/57, a Resolução CREMERJ n.º 121/98 e a Resolução CFM n.º 1.627/2001, a um só tempo. Uma vez que não houve qualquer enriquecimento sem causa por parte do Município, os réus devem ressarcir integralmente o dano causado, o que deve ser garantido desde já com a indisponibilidade dos seus bens. Por fim, não há que se falar em prescrição, haja vista o disposto no art. 23, I, da Lei de Improbidade, em sintonia com a mais moderna jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça.

PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requer o Ministério Público:

a) a decretação, liminarmente e *inaudita altera pars*, da indisponibilidade de bens dos demandados **LUIZ FELIPE DE OLIVEIRA GUIMARÃES** e **FÁBIO LUIZ DE OLIVEIRA GUIMARÃES**, tantos quantos bastem à garantia do integral ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público, no montante de **79.802,30 (setenta e nove mil, oitocentos e dois reais e trinta centavos)**, comunicando-se a indisponibilidade de bens ao Banco Central, Detran, Departamento de Aviação Civil, Capitania dos Portos e, através da Corregedoria de Justiça, aos Cartórios de Registros de Imóveis do Estado, e requisitando-se da Receita Federal o envio das cinco últimas declarações de renda dos demandados;

b) a autuação da presente e notificação dos demandados, para se manifestarem, nos termos do art. 17, §7º da Lei 8429/92;

c) o recebimento da petição inicial e citação dos demandados para, querendo, apresentarem contestação, nos termos art. 17, §9º da Lei 8429/92;

d) a notificação do Município de Laje do Muriaé, na pessoa de seu representante legal, para os fins do disposto no art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92, oportunidade em que indicará sua atuação como assistente simples dos demandados (pólo passivo), como litisconsorte do *Parquet* (pólo ativo por intervenção móvel) ou se absterá de se manifestar;

e) seja julgado procedente o pedido, acolhendo-se a pretensão ora deduzida, para reconhecer a prática dos atos de improbidade administrativas previstos na Lei 8429/92, condenando-se os réus à reparação integral do dano, consistente no valor das contratações prejudiciais ao erário, atualizado monetariamente;

f) seja julgado procedente o pedido, acolhendo-se a pretensão ora deduzida, para reconhecer a prática dos atos de improbidade administrativas previstos na Lei 8429/92, condenando-se os réus às sanções previstas no art. 12 desta lei;

Protesta pela produção de prova documental superveniente, testemunhal, sem prejuízo de outras que se fizerem necessárias.

Requer, ainda, sejam os réus condenados a pagar honorários advocatícios ao Fundo Especial do MP, à base de 20% sobre o valor da causa.

O Ministério Público receberá os autos, para intimação pessoal, nos termos do art. 236, §2º do CPC, na sede da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Itaperuna, com endereço na Rodovia BR 356, km 30, bairro Costa e Silva, Itaperuna.

Dá-se à causa o valor de 79.802,30 (setenta e nove mil, oitocentos e dois reais e trinta centavos).

Itaperuna, 21 de março de 2011.

Cláudia Tüner Pereira

Promotora de Justiça

Mat. 4.876

ROL DE DOCUMENTOS

- 01 - Declaração da Sra. DIONÉIA RAMOS GALONI (fl. 17);
- 02 - Cartão de identificação da Sra. Luzia Galoni (fl. 19);
- 03 - Receitas médicas assinadas por Fábio Luiz (fls. 20 e 155) e por Luiz Felipe de Oliveira Guimarães (fls. 22);
- 04 - Depoimento de Luiz Felipe de Oliveira Guimarães, em sede policial (fls. 83/84);
- 05 - Diplomas emitidos pela UPAL para Luiz Felipe de O. Guimarães e Fábio de O. Guimarães (fls. 85/88 e 99/102);
- 06 - Ofício do Diretor do Hospital Municipal de Laje do Muriaé, Anderson Couto Pereira, encaminhado ao Coordenador da Comissão de Defesa do Médico, Sr. Aloisio T. Miranda (fl. 89/91 e 103/104);
- 07 - Documentos expedidos pela Universidade Federal de Santa Catarina (fls. 91/95 e 105/109);
- 08 - Atestados de matrícula de Luiz Felipe de Oliveira Guimarães e Fábio Luiz de Oliveira Guimarães, no 9º período do curso de medicina da PUC-Paraná (fl. 96 e 110);
- 09 - Depoimento de Fábio Luiz de Oliveira Guimarães, em sede policial (fls. 97/98);
- 10 - Depoimento de Lúcia Helena de Paiva, em sede policial (fls. 119/120);
- 11 - Depoimento de Kely Cristina dos Santos Lima, em sede policial (fls. 121/123);

- 12 - Depoimento de Cristiano Rosa Correa, em sede policial (fls. 124/125);
- 13 - Depoimento de Gislane Gonçalves (fls. 134/135);
- 14 - Depoimento de José Eliezer Tostes Pinto (fls. 142/143);
- 15 - Declaração de Luiz Felipe de Oliveira Guimarães e de Fábio Luiz de Oliveira Guimarães, respectivamente (fls. 192/193) e (fls. 196/197);
- 16 - Contratos firmados entre a Prefeitura Municipal de Laje do Muriaé, representada pelo Prefeito José Geraldo Pereira Carvalho, e os estudantes de medicina Fábio Luiz e Luiz Felipe (fls. 214/215);
- 17 - Reportagem da Revista Veja "diploma muy amigo" (fls. 216/218);
- 18 - Notícia de decisão do STJ sobre a revalidação de diplomas estrangeiros (fls. 219/220);
- 19 - Lei nº 3.268/57 (Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências) (fls. 221/226);
- 20 - Resolução CREMERJ 121/98 (fls. 228/229);
- 21 - Resolução CFM nº 1.627/2001 (fls. 230/239); e
- 22 - Resolução CREMERJ nº 185/2002 (fls. 240/241).