



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



8ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania

Av. Nilo Peçanha nº 26, 4º andar - Centro

Telefone: 2222-5180 - Fax: 2222-5181

EXMº SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA
PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL

Processo nº 0040369-87.2007.8.19.0001

Ação civil pública por ato de improbidade administrativa

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Réus: EDUARDO CHUAHY e outros

MM. JUIZ

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da 8ª Promotoria de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital, em atendimento ao ato ordinatório de fls. 1635, vem requerer a remessa de sua manifestação, em anexo, à segunda instância para que seja submetida à apreciação da Exma. Sra. Dra. Desembargadora Relatora da Apelação Cível nº 0040369-87.2007.8.19.0001, em trâmite perante a 21ª Câmara Cível do TJ/RJ.

Rio de Janeiro, 27 de maio de 2014.

EDUARDO SANTOS DE CARVALHO
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



EXMA. SRA. DRA. DESEMBARGADORA RELATORA DA 21^a
CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE
JANEIRO

Processo n.º 0040369-87.2007.8.19.0001
Apelação Cível

Apelantes: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e
outros
Apelados: Os mesmos

O DETRAN/RJ requereu, às fls. 1445/1448, o reconhecimento por esta E. Câmara da perda superveniente de objeto desta demanda, diante da edição de nova Portaria que regula o credenciamento de clínicas de medicina do tráfego e psicologia do trânsito, a saber, Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422, de 19 de dezembro de 2013.

Segundo seu entendimento, a referida Portaria “atende à solicitação do Ministério Público de *abertura do mercado, deixando de apresentar limitação quantitativa para o número de clínicas*”, viabilizando, assim, o regime de credenciamento para a seleção das clínicas, o que afastaria a exigibilidade de realização de procedimento licitatório.

Às fls. 1493/1498, UNIÃO DAS CLÍNICAS DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UCTRERJ requereu a antecipação da tutela recursal para o fim de suspender os efeitos da Portaria PRES-DETRAN/RJ 4422, alegando que a autarquia estadual pretende, com a edição



do ato normativo, modificar a situação de fato existente, em afronta à sentença já proferida e impedindo, assim, “a entrega efetiva da tutela jurisdicional”.

Sustenta, ainda, que a referida Portaria, ao permitir o ingresso de todos os possíveis interessados, agride a viabilidade econômico-financeira do serviço que já é prestado pelas clínicas em atividade e das que venham a ser credenciadas, afrontando a sentença prolatada nos autos.

Às fls. 1593/1594, a Procuradoria de Justiça, entendendo que a edição da Portaria colide com a tramitação da demanda coletiva, ora em grau recursal, requereu a expedição de ofício ao DETRAN para que torne sem efeito a Portaria PRES-DETRAN/RJ 4422 até o trânsito em julgado da ação.

A decisão de fls. 1596 concedeu a tutela recursal pretendida, determinando a suspensão dos efeitos da Portaria PRES-DETRAN/RJ 4422/2013, até o julgamento final.

Às fls. 1611/1617, o DETRAN interpôs agravo regimental.

Às fls. 1623, a autarquia estadual informa o cumprimento da decisão de fls. 1596, anexando a Portaria 4443/2014, que suspende os efeitos da Portaria 4422/2013.

Em face da intimação dirigida à 8ª Promotoria de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania para se manifestar sobre a superveniência de fatos novos nesta demanda, passa-se a examinar a eventual repercussão da Portaria PRES-DETRAN/RJ 4422/2013 sobre o objeto do processo.

Questiona-se nesta demanda a irregularidade da concessão de “credenciamentos” a clínicas particulares para a realização de exames médicos e psicológicos, para fins de obtenção de carteira de habilitação, sem a prévia realização de procedimento licitatório e sem a observância de critérios objetivos para a classificação das propostas, haja vista a descaracterização do regime de credenciamento com a limitação da quantidade de clínicas credenciadas pelas portarias editadas pelo DETRAN-RJ.



Na petição inicial, foi requerida a “condenação do DETRAN a promover seleção, através de processo licitatório, das clínicas médicas particulares às quais será delegada a realização dos exames médicos e psicológicos de habilitação” (item g de fls. 16). Contudo, é importante ressaltar que, sob certas circunstâncias, é possível obter aquilo que se quer (ou seja, a satisfação do interesse transindividual em jogo), mesmo sem conseguir aquilo que se pede (ou seja, a pretensão específica deduzida na inicial).

No presente caso, o interesse transindividual em jogo é a defesa do princípio da isonomia: ao pleitear a realização de licitação, o que o Ministério Público almeja é assegurar “**igualdade de condições**” a todos os particulares interessados em realizar exames médicos e psicológicos de habilitação, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal.

Ainda que o DETRAN não viesse a instituir um “processo licitatório” propriamente dito, parece inquestionável que o interesse transindividual tutelado (ou seja, o princípio da isonomia) restaria igualmente satisfeito caso viesse a ser adotado um autêntico regime de credenciamento, no qual seja assegurada a possibilidade de contratação de **todos** os interessados que atendessem os requisitos previstos na norma, mediante igualdade de condições. De fato, se todos os interessados podem celebrar contratos com a Administração, sem se excluírem mutuamente, não se chega a estabelecer um **regime de competição**, que é a premissa lógica de qualquer licitação pública (cfr. art. 25 da Lei nº 8.666/93).

Assim, ao menos em tese, esta Promotoria não vislumbra óbice legal à adoção do regime de credenciamento para a seleção de clínicas de medicina de tráfego e de psicologia de trânsito, **desde que** assegurada, cumulativamente:

- 1) a possibilidade de contratação de todos os interessados, sem qualquer limitação quantitativa que obrigue a Administração a escolher alguns contratados em detrimento dos demais potenciais interessados;
- 2) a igualdade de condições entre todos os potenciais interessados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Analisando-se a Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422, de 19 de dezembro de 2013, verifica-se que a mesma atende, em princípio, à primeira exigência acima apontada, na medida em que não há limitações quanto à quantidade de clínicas credenciadas, como nas Portarias anteriores.

Porém, no entendimento desta Promotoria, a Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422, de 19 de dezembro de 2013, não atende à segunda exigência acima apontada, pois cria **tratamento desigual** entre as clínicas atualmente credenciadas e os novos interessados em abrir clínicas, o que constitui um **injusto favorecimento** a uma parcela dos interessados, o que não se pode admitir.

Veja-se, neste sentido, o art. 2º, §1º da Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422/2013, que exige que o requerimento de credenciamento seja instruído com diversos documentos que pressupõem que a clínica já esteja fisicamente instalada, tais como: “alvará de localização e funcionamento expedido pelo Município” (inciso III), “certificado de aprovação do Corpo de Bombeiros” (inciso IX), “certidão do Registro Geral de Imóveis” e “cópia do contrato de locação” (inciso X), “licença de funcionamento expedida pelo órgão competente de vigilância sanitária” (inciso XI) e “planta baixa e ‘layout’ completo das instalações e equipamentos” (inciso XVI).

Compare-se tal norma com a normatização anteriormente vigente (Anexo à Portaria PRES-DETRAN nº 3976, de 14.08.2008), que estabelecia **duas etapas separadas**: uma etapa preliminar para apresentar documentação acerca da qualificação técnica e jurídica da equipe médica, e uma etapa posterior para apresentação de documentos referentes à instalação física da clínica. Observe-se:

“Art. 29 - O candidato ao credenciamento apresentará requerimento no Protocolo Geral do DETRAN/RJ, endereçado ao Presidente do Órgão, anexando os documentos descritos abaixo e dentro do prazo estipulado na portaria de abertura de credenciamento:

I - indicação do nome escolhido para a clínica credenciada, a ser constituída, na eventualidade da proposta ser aceita pelo DETRAN/RJ;



II - preenchimento da ficha modelo constante do Anexo V,

III - nome do Diretor Médico e do Diretor Psicólogo com endereço para envio de correspondência;

IV - declaração subscrita pelos representantes legais da proposta de que aceitam e se submetem às exigências desta Portaria, bem como de outras legislações pertinentes à matéria;

V - relação nominal dos integrantes do quadro de pessoal técnico, acompanhada das respectivas cédulas de identidade;

VI - certidões negativas do Imposto de Renda, de débito com a Fazenda Pública Estadual e Municipal;

VII - prova de habilitação legal para o exercício da profissão - cópias dos diplomas e cédulas de identidade profissional, prova de quitação do respectivo Conselho; e

VIII - currículo de cada Diretor e de cada componente do corpo técnico, com os respectivos atestados de exercício nas áreas específicas.

(...)

Art. 30 – Para a efetivação do credenciamento, **após aprovação em todas as fases preliminares**, deverão ser apresentados os seguintes documentos:

I - contrato social registrado na Junta Comercial;

II - certificado de aprovação e laudo de exigência do Corpo de Bombeiros;

III - escritura ou contrato de locação do imóvel no qual funcionará a clínica credenciada;

IV - planta baixa e "layout" completo das instalações e equipamentos;

V - certidão ou segunda via dos documentos constitutivos da clínica credenciada;

VI - prova de inscrição da clínica credenciada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

VII - licença de funcionamento e sua revalidação para o ano do exercício expedida pelo órgão competente de Vigilância Sanitária;



VIII - Alvará de licença para localização expedido pela Prefeitura;

IX - Registro da clínica credenciada no Conselho Regional de Medicina e no Conselho Regional de Psicologia;

X - comprovante de ter em seus quadros, médicos e psicólogos que tenham concluído e sido aprovados em cursos específicos de Medicina de Tráfego e da Psicologia do Trânsito”.

Como se vê, a Portaria DETRAN/RJ nº 4422/2013 inovou em relação à normatização anterior, ao estabelecer, como condição para o recebimento do requerimento de habilitação de novos interessados, a apresentação de documentos que comprovem que o mesmo **já possua clínica de medicina de trânsito fisicamente instalada**. Obviamente, tais exigências seriam facilmente atendidas pelas clínicas que atualmente já prestam os serviços, mas dificultam consideravelmente o ingresso de novos interessados no serviço (os quais teriam de arcar com consideráveis investimentos na instalação física de uma clínica, antes mesmo de saber se o DETRAN iria aceitar a qualificação técnica e jurídica da equipe médica).

O favorecimento em relação às clínicas atualmente credenciadas, em detrimento de outros potenciais interessados no serviço, é ainda mais evidente no §3º do art. 2º da Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422/2013, que **dispensa a apresentação de documentos** das clínicas atualmente credenciadas:

“§3º - Nos casos de renovação de credenciamento, **será dispensada a apresentação de documentos** apresentados anteriormente, cuja situação fática neles retratada não tenha sido modificada e cujos prazos de validade neles indicados ainda não tenham expirado, ressalvada a possibilidade de exigência no curso do procedimento de renovação a critério do DETRAN/RJ”.

Em síntese, ainda que a Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422/2013 não incorra no mesmo equívoco anteriormente praticado pela



autarquia (ao deixar de prever limitação do universo de interessados em termos quantitativos), a mesma incorreu em vícios diferentes ao estabelecer tratamento diferenciado em favor das clínicas atualmente credenciadas, em detrimento dos demais interessados em prestar o serviço. Não se pode afirmar, assim, que a Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422/2013 tenha atendido ao interesse tutelado na presente ação civil pública, qual seja, a preservação do princípio da isonomia, em um cenário que proporcione plena e irrestrita igualdade de condições a todos os interessados.

Além disso, há de se ressaltar que, no entendimento desta Promotoria, os credenciamentos já concedidos **são absolutamente nulos**, eis que outorgados em afronta aos princípios da isonomia e da legalidade, sem que fosse possibilitada a habilitação de todos os interessados em contratar com a Administração Pública. Ao estabelecer condições que favorecem as clínicas atualmente credenciadas, em detrimento de outros potenciais interessados, a Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422/2013 está permitindo que os atuais credenciados continuem se beneficiando do tratamento discriminatório e ilegal que esta demanda visa a coibir.

Ora, se os atuais credenciamentos são nulos, os mesmos não podem gerar vantagens para as clínicas atualmente credenciadas em relação as que se encontram fora do sistema. Por isto mesmo, esta Promotoria insistiu, por ocasião da interposição da apelação, no pedido de invalidação de todos os credenciamentos de clínicas de medicina do tráfego e psicologia do trânsito, outorgadas sem licitação.

Sendo assim, e pelos motivos acima expostos, entende esta Promotoria de Justiça que:

a) em tese, não há óbice jurídico a que o DETRAN adote o regime de credenciamento para a seleção de clínicas de medicina de tráfego e de psicologia de trânsito, desde que assegurada, cumulativamente:

a.1) a possibilidade de contratação de todos os interessados, sem qualquer limitação quantitativa que obrigue a Administração a escolher alguns



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



contratados em detrimento dos demais potenciais interessados; e

a.2) a igualdade de condições entre todos os potenciais interessados;

b) a Portaria PRES – DETRAN/RJ nº 4422/2013, da forma como se encontra atualmente redigida, não atende ao interesse jurídico tutelado na presente ação civil pública, ressalvando-se contudo a possibilidade de revisão da matéria caso sejam as condições de habilitação modificadas, de modo a efetivamente assegurar a igualdade de condições para todos os interessados, quer estejam atualmente credenciados ou não.

Rio de Janeiro, 27 de maio de 2014.

EDUARDO SANTOS DE CARVALHO
Promotor de Justiça