



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Processo nº: 1.114.683

Natureza: Denúncia

Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Data de distribuição: 10/03/2022

Introdução

Tratam os autos de denúncia interposta pela Associação de Clínicas de Trânsito do Estado de Minas Gerais – ACTRANS, em face do Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG, tendo por objeto a Portaria nº 23/2022 expedida pelo DETRAN/MG com a finalidade de regulamentar “o fundamento e os procedimentos para o credenciamento de clínica médica e psicológica, para realizar exames de aptidão física e mental e de avaliação psicológica em candidatos à obtenção de permissão para dirigir veículo automotor”.

Alega a denunciante (Peça nº 1) que a portaria padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que usurpa matéria de competência privativa da União, ao estabelecer, para o credenciamento, requisitos não disciplinados por legislação federal. Ainda, argumenta que a Portaria nº 23/2022 viola o princípio da eficiência, tendo em vista que não prevê modos de garantir a expansão do serviço a localidades mais distantes. Com base nesses argumentos, solicitou a concessão de tutela cautelar para suspender os efeitos da portaria combatida.

A denúncia foi autuada e distribuída, no dia 10 de março de 2022, à 2ª Câmara desta Corte de Contas, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (Peça nº 13). No dia 14 de março de 2022, o relator proferiu despacho determinando a intimação do Sr. Eurico da Cunha Neto, Diretor do DETRAN/MG, para prestar esclarecimentos no prazo de cinco dias (Peça nº 14). Devidamente intimado (Ofício nº 4.026/2022 – Peça nº 15), o Sr. Eurico da Cunha Neto prestou esclarecimentos e juntou documentos em 25 de março de 2022 (Peça nº 18).

Em sua manifestação, o Diretor do DETRAN/MG arguiu que não ocorreu a alegada usurpação da competência da União, uma vez que a matéria tratada na portaria já fora regulamentada tanto pelo CONTRAN quanto pelo DENATRAN, órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, de modo que inexistiu inovação legislativa. Quanto ao princípio da eficiência, alegou o defendente ser inviável a aplicação da medida proposta pelo denunciante para garantir a expansão do serviço, vez que o estabelecimento, pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



DETRAN/MG, de critérios numéricos limitando o credenciamento de clínicas foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

Vieram os autos, no dia 29 de março de 2022, a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, para elaboração de análise técnica inicial.

Da análise técnica

1) Da análise da constitucionalidade da Portaria nº 23/2022

Conforme dito na introdução deste exame técnico, a denunciante, em sua petição inicial, alegou que a Portaria nº 23/2022 do DETRAN/MG padece de inconstitucionalidade formal, por usurpação de competência legislativa privativa da União, uma vez que a portaria traria exigências que não encontram respaldo em legislação federal.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 22, XI, estabelece ser competência privativa da União legislar em matéria de trânsito e transportes. Tal competência fora exercida pela União com a promulgação da Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), na qual foi criado o chamado Sistema Nacional de Trânsito, que distribuiu, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a competência administrativa para o exercício das “atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades” (art. 5º do CTB).

Em relação, especificamente, ao credenciamento de clínicas para a realização de exames médicos e psicológicos em candidatos à obtenção de carteira nacional de habilitação, estabelece o CTB ser competência dos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, “na forma estabelecida em norma do CONTRAN” (art. 22, X do CTB).

O CONTRAN, órgão máximo do Sistema Nacional de Trânsito (art. 7º, I do CTB), estabeleceu as normas gerais de credenciamento de clínicas médicas na Resolução nº 425/2012. Assim, os órgãos executivos do Estado, ao regulamentar o credenciamento de clínicas, deve se ater ao fixado pelo CONTRAN na Resolução nº 425/2012, sendo vedada a inovação normativa sobre a temática, sob pena de inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Segundo a denunciante, a Portaria nº 23/2022 do DETRAN/MG padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que prescreve exigências não previstas na Resolução nº 425/2012 do CONTRAN, inovando no ordenamento jurídico. Veja-se (fls. 9-10 da Peça nº 1):

Como alhures mencionado, o Supremo Tribunal Federal já manifestou sobre a impossibilidade dos entes federativos diversos da União legislarem em matéria de trânsito e, no que concerne ao credenciamento de clínicas de trânsito, deve-se observar o prescrito na Resolução CONTRAN nº 425/2012, sendo vedada a inovação normativa sobre o tema.

Ao avaliarmos o disposto na Portaria em comento, podemos identificar com certa tranquilidade a prescrição de uma série de serviços e procedimentos que não estão abarcados pela mencionada Resolução e que o órgão estadual de trânsito acaba por prescrever, em inequívoca inovação no ordenamento jurídico.

Apenas a título de exemplo, o artigo 5º extrapola integralmente as exigências trazidas pelo CONTRAN, exigindo que as clínicas apresentem equipamentos que não estão previstos na norma federal. Para ser mais específico, ao exigir que tenha equipamento de coleta de biometria dos candidatos extrapola drasticamente a competência normativa, que não pode prever a realização de atividades que não estão prescritas na Resolução.

Pois bem. O controle da constitucionalidade e leis e atos do Poder Público decorre da supremacia da Constituição Federal. Segundo lecionam os doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, “para uma norma ter validade dentro desses sistemas, há que ser produzida em concordância com os ditames da Constituição, que representa seu fundamento de validade. A Constituição situa-se no vértice do sistema jurídico do Estado, de modo que as normas de grau inferior somente valerão se forem com ela compatíveis”¹.

A Constituição Federal prevê duas vias de controle de constitucionalidade: o controle abstrato (concentrado ou principal) e o controle incidental (difuso ou concreto). Enquanto o controle abstrato, de competência exclusiva do Poder Judiciário, implica no exame da inconstitucionalidade da lei em tese (*in abstracto*), mediante ação judicial proposta

¹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 11. ed. São Paulo: Método, 2013. p. 764.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



exclusivamente para esse fim (a exemplo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade), o controle incidental dá-se no bojo de uma controvérsia concreta, “em que uma das partes requer o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei, com o fim de afastar a sua aplicação ao caso concreto de seu interesse. A apreciação da constitucionalidade não é o objeto principal do pedido, mas um incidente do processo, um pedido acessório”².

Entende Carlos Gondim Neves Braga³, a respeito do controle incidental, que “a verificação de constitucionalidade de leis não é exclusiva de um ou outro órgão de julgamento. Pelo contrário, cabe a todo julgador, seja na esfera administrativa ou judicial, verificar, como ponto de partida, se o ato ou fato em discussão é ou não revestido de constitucionalidade”.

Nesse contexto, importa analisar a possibilidade de os Tribunais de Contas analisarem a constitucionalidade de lei ou ato administrativo. Segundo o Supremo Tribunal Federal, “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”⁴. O Tribunal de Contas da União – TCU, interpretando o alcance da jurisprudência do STF, ressaltou que “a possibilidade de o TCU apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público (Súmula STF 347) está adstrita ao exame de caso concreto, sem alcançar conduta sobre caso hipotético”⁵.

Quer isso dizer que os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições, apenas podem apreciar a constitucionalidade de lei ou ato de forma incidental, no bojo do caso concreto, podendo afastar, dentro daquele caso específico, a aplicação de lei que considere inconstitucional, mas não podendo declarar, em abstrato, a sua inconstitucionalidade, tampouco expurgar a norma do ordenamento jurídico, competência esta privativa do Poder Judiciário.

² *Idem, ibidem*. p. 782-783. Explicam, ainda, os autores: “Esse é o modelo norte-americano de fiscalização da validade das leis, em que todos os juízes e tribunais do Poder Judiciário realizam o controle de constitucionalidade durante a apreciação dos casos concretos que lhes são apresentados. Nele, o indivíduo não recorre ao poder Judiciário com o objetivo principal de ver declarada a invalidade da lei, em defesa da ordem jurídica. Na realidade, o impetrante da ação judicial está interessado diretamente na defesa de determinado direito subjetivo seu, mas, como fundamento para que o juiz aprecie o seu pedido principal, ele argui, em pedido acessório (incidental), a inconstitucionalidade da lei que versa sobre o assunto. Suscitado o incidente de inconstitucionalidade, o juiz estará obrigado a decidir primeiro se a lei é constitucional, ou não, para só depois, com base nessa premissa, decidir o pedido principal, firmando o seu entendimento no caso concreto”.

³ BRAGA, Carlos Gondim Neves. **Controle de constitucionalidade e de legalidade no âmbito dos Tribunais de Contas**. 1 nov 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/86451/control-de-constitucionalidade-e-de-legalidade-no-ambito-dos-tribunais-de-contas>>. Acesso em 3 maio 2022.

⁴ Enunciado nº 347 da Súmula do STF, aprovado na sessão plenária de 13/12/1963.

⁵ Acórdão nº 2.391/2017-P. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 25 de outubro de 2017, Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Veja-se, para melhor elucidação, excerto do decidido recentemente por este Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.098.596, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, na sessão de 18 de março de 2022 do Pleno:

Pois bem. Conforme preleciona Dirley da Cunha Júnior, o controle de constitucionalidade é uma atividade de verificação da validade e conformidade das leis e atos normativos do poder público que visa a tutelar a supremacia da Constituição. A Constituição da República de 1988 prevê a coexistência de duas formas distintas de controle: o difuso-incidental (art. 102, III) e o concentrado-principal (art. 102, I, a, e § 2º, art. 103).

No primeiro método (que se provoca por meio de exceção ou defesa), todo e qualquer juiz ou tribunal pode exercer, por ocasião de uma demanda judicial concreta, o controle de constitucionalidade dos atos e omissões do poder público. Nesse caso, a inconstitucionalidade ostenta caráter prejudicial, como condição e antecedente lógico para a solução da própria pretensão declinada na ação/defesa, e os efeitos da decisão restringem-se às partes litigantes (*inter partes*). Logo, a lei ou ato normativo impugnado, e declarado inconstitucional em relação àquelas partes, continua a vigorar e a produzir efeitos em relação a outras situações e pessoas.

Por sua vez, no método concentrado-principal, somente o Supremo Tribunal Federal pode exercer, em ação direta e em abstrato, o controle dos atos e leis em face da Constituição Federal. A verificação da validade e conformidade das leis e atos normativos figura como o próprio pedido ou objeto da ação, ou seja, é feita independentemente de qualquer litígio concreto. Ademais, a decisão final do STF que declara a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade da lei ou ato normativo impugnado tem eficácia contra todos (*erga omnes*) e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

(...)

Com efeito, para a análise desta preliminar, é imperioso distinguir a declaração de inconstitucionalidade da não aplicação de leis inconstitucionais, uma vez que os Tribunais de Contas, de fato, não declaram, a rigor, inconstitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, mas, ao se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



depararem com uma lei ou ato normativo que considerem inconstitucional, podem afastar sua aplicação no caso concreto, com observância à cláusula de reserva de plenário, consoante art. 97 da Constituição da República.

A respeito da incompetência dos Tribunais de Contas para a realização de controle abstrato de inconstitucionalidade, veja-se o voto do Conselheiro Sebastião Helvécio, ao relatar o Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.024.566, na sessão de 9 de fevereiro de 2021 do Pleno desta Corte de Contas:

Inicialmente, cumpre salientar que o controle de constitucionalidade abstrato é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal – sobre leis e atos normativos federais e estaduais, frente à Constituição da República – e dos Tribunais de Justiça estaduais – sobre leis e atos normativos estaduais e municipais diante das respectivas Constituições Estaduais.

O controle difuso de constitucionalidade, por sua vez, passível de exercício por qualquer órgão judicial, desde que incidentalmente, e no exercício de sua competência – definida por critérios que não a matéria constitucional –, também cabe aos Órgãos de Controle Externo, com respaldo na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Súmula 347: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.

O Professor Jacoby Fernandes, ao dissertar sobre o tema, entende que:

Aos Tribunais de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, competência essa restrita aos Órgãos do Poder Judiciário. O que lhes assegura a ordem jurídica, na efetivação do primado da Constituição Federal no controle das contas públicas, é a inaplicabilidade da lei que afronta a Magna Carta, pois “há que se distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado.

(...)

Isso posto, sabe-se que a este Tribunal de Contas compete apenas o controle incidental de constitucionalidade, não lhe sendo possível retirar do ordenamento jurídico norma inconstitucional, competência privativa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



conforme ressaltado alhures, do Poder Judiciário ao exercer o controle abstrato e definitivo de constitucionalidade. Assim, no controle difuso, a decisão é *inter partes*.

O entendimento adotado pelo TCE/MG alinha-se ao entendimento pelo STF, pelo TCU, por demais tribunais pátrios⁶ e, ainda, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON⁷, no sentido de que os tribunais de contas apenas podem analisar a constitucionalidade de leis e atos de forma incidental, quando o pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade se trata de um acessório, não do pedido principal.

O próprio Regimento Interno do TCE/MG prevê que compete ao Tribunal Pleno apreciar apenas incidentalmente a constitucionalidade das leis (art. 26, V), ocasião em que será adotado o procedimento disciplinado no Código de Processo Civil, em conformidade com a Súmula nº 123 do TCE/MG⁸.

No presente caso, contudo, esta unidade técnica entende que a denunciante pretende não o mero afastamento incidental de ato administrativo, mas sim a declaração de inconstitucionalidade da Portaria nº 23/2022 do DETRAN de forma abstrata. Da leitura da petição inicial da denúncia, constata-se que não se trata de um pedido acessório, com a finalidade de viabilizar um direito concreto; ao contrário, a declaração de inconstitucionalidade,

⁶ Esta unidade técnica entende oportuna a transcrição do seguinte excerto da Resolução nº 18.687 do Tribunal de Contas do Estado do Pará: “No que concerne, ainda, ao controle difuso, vale ressaltar que qualquer juiz ou tribunal possui competência para exercê-lo ao apreciar, incidentalmente, de ofício ou mediante provocação da parte, questão relacionada com a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (Art. 97, 102 III, “a” a “d”, 105, II, “a” e “b”, todos da CF). Tal competência conferida a qualquer juiz ou Tribunal apenas reforça a competência aqui demonstrada, uma vez que não seria razoável, tampouco lógico, que o Tribunal de Contas, no âmbito de sua função judicante, fosse compelido a aplicar leis manifestamente inconstitucionais em prejuízo do patrimônio público e com a conseqüente ocorrência de despesas fundadas em preceitos inconstitucionais. Entretanto, no que concerne a esta apreciação de constitucionalidade, é importante deixar claro que não cabe ao Tribunal de Contas DECLARAR A LEI OU O ATO NORMATIVO INCONSTITUCIONAIS. Sua função limita-se a considerar a norma aplicável ou não aplicável e, no segundo caso, determinar à unidade jurisdicionada que deixe de aplicar determinada norma no caso concreto, por entendê-la inconstitucional. Desse modo, quando o reconhecimento da inconstitucionalidade for o objeto da causa de pedir e não do pedido, estará caracterizado o juízo incidental de constitucionalidade, este, sabidamente, deferido a qualquer juiz ou tribunal. Por isso que, em juízo incidental, não pode o Tribunal de Contas expurgar a norma do cenário jurídico (resultado prospectivo), mas sim afastá-la de modo episódico, restringindo os efeitos da decisão aos atos administrativos em si”.

⁷ Nota Técnica nº 03/2018: 12. Por todo o exposto, conclui-se que a posição majoritária e plenamente consolidada do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que podem e devem os Tribunais de Contas, no exercício de suas funções, afastar a aplicação de leis que considere inconstitucionais, anulando ou suspendendo a aplicação de atos executivos nela fundamentados. Tal posicionamento encontra, ainda, amplo apoio doutrinário.

⁸ Súmula nº 123, TCE/MG: Compete ao Tribunal Pleno a apreciação incidental da constitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, observado o disposto nos arts. 948 a 950 do CPC/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



com o conseqüente reconhecimento da nulidade do ato administrativo, consiste no pedido e fundamento principais da denúncia em análise. O próprio pedido cautelar consiste na sustação da Portaria em razão de sua suposta inconstitucionalidade.

E, assim sendo, é flagrante a incompetência deste Tribunal de Contas para apreciar o requerimento da denunciante, tendo em vista que o controle de constitucionalidade de leis em abstrato é competência do Supremo Tribunal Federal, a quem compete a guarda da Constituição Federal.

A competência do juízo consiste em pressuposto processual de validade. Sendo, portanto, incompetente o juízo para a apreciação da matéria trazida pela parte autora (*in casu*, a apreciação em abstrato da constitucionalidade de ato administrativo), deve o processo ser extinto sem resolução de mérito, em decisão terminativa, e arquivado, nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Oportuno mencionar que, diante da impossibilidade de o próprio Tribunal de Contas declarar, em abstrato, a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, o Regimento Interno do TCE/MG prevê a possibilidade de o Ministério Público de Contas, entendendo ser inconstitucional o ato impugnado, representar ao Procurador Geral da República para que este apresente perante o Poder Judiciário a competente ação judicial⁹.

Sendo assim, propõe esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado a extinção do processo sem resolução de mérito, com seu conseqüente arquivamento, nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, face à incompetência absoluta desta Corte de Contas para apreciação da matéria objeto da denúncia.

2) Da análise da regularidade da Portaria nº 23/2022

Não obstante a incompetência da Corte de Contas para a declaração, em abstrato, da inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, esta possui competência para “estabelecer prazo para que o dirigente de órgão ou entidade tome as providências necessárias ao

⁹ Regimento Interno do TCE/MG, art. 61. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: (...) VII – representar ao Procurador Geral da Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais, em face da Constituição do Estado, e ao Procurador Geral da República, em face da Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



cumprimento da lei, se apurada ilegalidade”, bem como para “sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado e comunicar a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal”, nos termos do art. 3º, XVIII e XIX do Regimento Interno.

Portanto, na eventualidade de o órgão julgador desta Corte de Contas entender não se tratar de hipótese de extinção do processo sem resolução do mérito, tal como proposto no tópico anterior, esta unidade técnica analisará, brevemente, o mérito da denúncia, com a apreciação dos apontamentos da denunciante e das razões de defesa do requerido em relação à regularidade da Portaria nº 23/2022.

As alegações da denunciante se baseiam em dois fundamentos: (a) a usurpação de competência legislativa da União, bem como inobservância da distribuição de competências realizada no CTB, uma vez que a Portaria prescreve exigências não contempladas em legislação federal, a dizer, a Resolução nº 425/2012 do CONTRAN, e; (b) violação do princípio da eficiência, uma vez que a portaria não assegura o credenciamento de clínicas em localidades mais remotas do Estado, comprometendo a prestação dos serviços aos cidadãos residentes nessas áreas.

Em relação ao primeiro fundamento, a denunciante opõe-se, substancialmente, ao art. 4º, I, “o”, da Portaria nº 23/2022, que assim dispõe:

Art. 4º O requerimento de credenciamento de clínica médica e psicológica, assinado pelos sócios e dirigido ao Diretor do Detran-MG, deverá ser preenchido eletronicamente no Sistema de Credenciamento de Empresas – SCE, mediante certificação digital da empresa e, após, iniciará a etapa do pré-cadastro, na qual deverão ser realizados os uploads dos documentos e notas fiscais (ou termos de doação com o devido número de série do(s) equipamento(s) em nome da empresa):

I – Da clínica:

(...)

o) Declaração, com firma reconhecida e assinada pelos sócios, de que a clínica manterá em funcionamento os seguintes equipamentos necessários à informatização da empresa: No mínimo um microcomputador com alto poder de conectividade, para a transmissão de dados de forma segura e criptografada, segundo o máximo nível de segurança disponível no mercado; Impressora a laser com memória interna suficiente para a recepção de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



impressão de trinta estações simultaneamente; Scanner de mesa ou impressora laser multifuncional com memória interna suficiente para a recepção de impressão de trinta estações simultaneamente; Kit de Equipamentos de Captura de Imagens e Digitais, compatível com os sistemas informatizados, conforme especificações técnicas trazidas no Anexo VII.

Segundo alega a requerente, a exigência de que a clínica, ao requerer credenciamento, comprove possuir kit de equipamentos de captura de imagens e digitais extrapola o poder regulamentar do DETRAN/MG, uma vez que inova no ordenamento, ao trazer exigência que não encontra respaldo em normatização federal, isto é, do CONTRAN.

O Diretor do DETRAN/MG, em sua manifestação, sustentou que a referida exigência não se trata de inovação legislativa, uma vez que se encontra prevista em normativa do DENATRAN. Veja-se (Peça nº 18):

Desse modo, verifica-se que os equipamentos a serem empregados com o escopo de obtenção de imagens da fotografia, assinatura e impressões digitais no processo de habilitação são exigências estabelecidas pela Portaria nº 1.515, de 18 de dezembro de 2018, devendo, portanto, apresentar capacidade técnica para atender aos aludidos requisitos elencados pelo Denatran (atual SENATRAN).

Isto posto, não se trata de inovação legislativa por parte deste Órgão de Trânsito a exigência de equipamento para coleta de biometria, uma vez que o CTB é expresso em prever que cabe ao DETRAN/MG, assim como a todos os DETRANs no país, cumprir com as determinações do CTB e do CONTRAN, conforme previsão em seu art. 22, inciso I.

A mencionada Portaria nº 1.515/2018 do DENATRAN, em seu art. 2º, § 3º, com efeito prevê a possibilidade de o processo de captura e armazenamento de imagens de biometria ser realizado por empresas devidamente credenciadas para tal fim¹⁰, não prevendo óbice à

¹⁰ Art. 2º. Cabe aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal a responsabilidade pela implantação, operação de coleta e armazenamento da biometria (imagens de fotografia, assinatura e impressões digitais) nos processos de habilitação. (...) § 3º O processo de captura e armazenamento das imagens deverá ser feito pelos Órgãos ou Entidades Executivas de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal, ou, na impossibilidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



possibilidade de a empresa credenciada para a realização desse processo coincidir com a clínica credenciada para realizar exames médicos e psicológicos. Inclusive porque os referidos procedimentos estão interligados, conforme esclarecido no Memorando DETRAN/DH-GAB nº 229/2022, de 25 de março de 2022 (Peça nº 18). Veja-se:

O Código de Trânsito Brasileiro e as normas do CONTRAN trazem diretrizes técnicas, mas não exaurientes, uma vez que há margem de discricionariedade aos Órgãos Executivos de Trânsito em exercerem suas gestões acerca dos contratos e meios operacionais pertinentes ao próprio processo de habilitação e renovação da CNH. Portanto, não há que se falar em extrapolção de normas, muito menos de inovação de competência normativa, a exigência de aquisição dos equipamentos para captura de assinatura, digitais e fotografia a serem coletadas pelas clínicas credenciadas. O processo de habilitação e renovação inicia-se exatamente na clínica credenciada como parceira do Detran, que é a "porta de entrada". Sem essa coleta, não há condições de sequer iniciar-se o processo de habilitação e renovação da CNH, pois somente a partir desse início se dá o start para a comunicação com a Base Nacional e para criação do Registro Nacional da Carteira de Habilitação - RENACH.

Portanto, entende esta unidade técnica que o art. 4º, I, "o", da Portaria nº 23/2022 do DETRAN não inova no ordenamento jurídico, tampouco invade a competência legislativa da União, motivo pelo qual não procede a alegação da denunciante de que a referida disposição padeceria de inconstitucionalidade formal.

Em relação ao segundo fundamento, alegou a denunciante que o credenciamento das clínicas deveria ser realizado de forma racional, evitando-se a alta concentração de profissionais nos grandes polos e a carência exacerbada em localidades mais afastadas, ao passo que a Portaria não prevê nenhum critério para possibilitar tal distribuição racional. Segundo alega a denunciante (fl. 11 da Peça nº 1):

por empresas por estes contratadas, que preencham todos os requisitos previstos nesta Portaria e sejam devidamente credenciadas perante o DENATRAN, sob condição contratual da guarda e sigilo das informações, mantendo a atualização da base nacional. (alterado pela Portaria nº 892/2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Como bem mencionou a Advocacia Geral do Estado em parecer jurídico sobre o tema, o nosso Estado, além de possuir 853 municípios com a maioria possuindo menos de 10.000 habitantes, temos uma extensão territorial habitada com dimensões correlatas a alguns países, o que impõe a adoção de um modelo racionalizado, voltado para atender a população ainda não contemplada com o serviço.

Nesse aspecto, mencionar que o credenciamento para esses municípios está devidamente aberto não é juridicamente eficiente e nem eficaz, haja vista que, ao abrir nos grandes centros, potencializa a procura exclusivamente nessas localidades, deixando desamparada a população mais afastada.

Anote-se que não se trata de argumento retórico, mas com comprovação empírica extraível do último processo de credenciamento realizado pelo Estado no ano de 2019, em que quase 600 municípios continuaram não assistidos pelo serviço. O agir agora do DETRAN tende a acentuar essa desigualdade, em afronta ao princípio da eficiência.

O Diretor Geral do DETRAN/MG, em sua manifestação, alegou que o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5774/MG, em 20 de setembro de 2019, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, decidiu pela inconstitucionalidade de normas estaduais que visem restringir a quantidade de clínicas a serem credenciadas por município, motivo pelo qual não poderia o DETRAN/MG, mediante portaria, prever métodos para evitar a concentração de clínicas credenciadas nos grandes polos urbanos.

Veja-se o que compreendeu a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais a respeito da decisão do STF na ADIN nº 5774/MG, no Parecer nº 16.416 de 4 de janeiro de 2022, juntado pela denunciante (Peça nº 10):

13. Essa discussão só foi tangenciada na ADI nº 5774 que, mesmo assim, culminou com a declaração de inconstitucionalidade formal, não adentrando propriamente à questão da validade do estabelecimento de critérios limitadores do número de credenciamento de Clínicas de Exames Médicos e Psicológicos. Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal não disse que o Estado de Minas Gerais estava proibido de eleger critérios para o credenciamento de clínicas; disse que ele estava impedido de estabelecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



requisitos que não encontram respaldo na lei federal, uma vez que a competência para legislar sobre o tema é privativa da União. (fl. 2)

22. A noção principiológica que permeia o instituto é, portanto, a de ampliação da contratação, para alcançar, tanto quanto possível e apenas no limite do possível, o maior número de pessoas capazes de atuar em favor da Administração Pública. Obviamente, só poderão ser credenciados aqueles que atenderem às exigências legais previamente estabelecidas pela Administração, que, por sua vez, há de agir com os olhos voltados para a eficiência administrativa e demais princípios que informam sua atuação. (fl. 5)

27. Diante do exposto, evidencia-se que o credenciamento, ressalvada previsão legal expressa, não é modalidade que se compatibiliza com a restrição no número de empresas habilitadas a prestar o serviço ou exercer a atividade econômica demandada pela Administração.

28. Evidentemente, isso não dispensa o gestor de empreender os estudos técnicos visando à tomada desta e de qualquer decisão administrativa (motivação). É preciso que o credenciamento de novas clínicas e o credenciamento das que já estejam operando tenha como norte a universalização do serviço no maior número de regiões possível, em volume e velocidade que só o gestor, a partir desses estudos, pode indicar (discricionariedade técnica). Mas esse agir não pode prescindir da noção de necessidade e eficiência, para que a ampliação do serviço não seja uma imposição irrefletida, que resulte em fardo para o próprio gestor, obrigando-se, sem um parâmetro mínimo que justifique, a adotar medida que, na prática, pode vir a se mostrar mais danosa ao interesse público que o inverso. (fl. 6)

36. A declaração de inconstitucionalidade da lei mineira pelo STF foi motivada pelo fato de que o critério limitador nela contemplado não foi estabelecido nas normas do CONTRAN que disciplinam a matéria.

(...)

37. Assim, na visão do Supremo Tribunal Federal, o credenciamento a ser realizado pelos Estados e Distrito Federal deve ser norteado pela legislação federal que rege a matéria. (fl. 8)

43. Assim, e já respondendo ao primeiro quesito formulado pela Consulente, entendemos que a estipulação de requisitos ao credenciamento que extrapolem o disposto na Resolução CONTRAN nº 425/2012 tende a ser considerada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



inconstitucional, tendo em vista a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

44. É evidente que o DETRAN pode e deve realizar o credenciamento de clínicas voltado para a expansão gradativa do serviço, mas entendemos pela impossibilidade de, mediante a análise de viabilidade econômica, fixar número máximo de credenciadas a partir desse estudo. (fl. 11)

Verifica-se, assim, que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela impossibilidade do estabelecimento, por parte dos Estados, de critérios numéricos para evitar a elevada concentração de clínicas credenciadas nos grandes polos urbanos, motivo pelo qual entende esta unidade técnica não ser possível declarar irregular a Portaria nº 23/2022 com base nesse fundamento.

Não obstante, na linha do Parecer da AGE, entende também esta 1ª CFE que deve o DETRAN/MG buscar a expansão gradativa do serviço, com sua distribuição racionalizada entre os diversos municípios mineiros, mas buscando, para tal mister, outros métodos que não a fixação de número máximo de credenciadas por município, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Dessa forma, esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado entende que não procedem as alegações da denunciante em relação à regularidade da Portaria nº 23/2022 do DETRAN.

3) Da tutela cautelar

A denunciante pleiteou, ainda, a concessão de medida cautelar “para suspender os credenciamentos de clínicas de trânsito perante o DETRAN-MG em razão das irregularidades aventadas na Portaria nº 23/2022 do DETRAN/MG” (fl. 13 da Peça nº 1).

A concessão de medidas cautelares está prevista no art. 95 da Lei Orgânica do TCE/MG, que assim estabelece:

Art. 95. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

Os requisitos para a concessão da tutela de urgência (gênero amplo do qual são espécies as tutelas antecipatórias e as tutelas cautelares) estão previstos no Código de Processo Civil – CPC:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Como se verifica, o CPC normatizou os requisitos já consagrados pela doutrina processualista, quais sejam, o *fumus boni iuris* (probabilidade do direito) e o *periculum in mora* (perigo de dano). Conforme ressaltado pelo Conselheiro Sebastião Helvécio ao relatar a Prestação de Contas nº 1.047.266, na sessão de 6 de fevereiro de 2019 da 1ª Câmara desta Corte, “para concessão de tal medida, fundamental a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, princípios estes garantidores da razoabilidade de sua concessão, sob pena deste Tribunal incorrer em afronta ao interesse público”.

No presente caso, tendo em vista que não foram verificadas, no entender desta unidade técnica, as irregularidades apontadas pela denunciante, a não concessão da medida cautelar pleiteada é medida que se impõe, diante da não comprovação do requisito do *fumus boni iuris*, isto é, a probabilidade do direito.

Portanto, esta 1ª CFE entende pela improcedência dos apontamentos trazidos pela denunciante, e, conseqüentemente, pela não concessão da tutela cautelar.

Conclusão e proposta de encaminhamento

Ante o exposto, propõe esta unidade técnica:

a) a não concessão da medida cautelar pleiteada, ante a ausência dos requisitos autorizadores, tendo em vista que não foram verificadas as irregularidades apontadas pela denunciada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



- b) a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 176, III do Regimento Interno do TCE/MG, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em razão da incompetência absoluta desta Corte de Contas para a apreciação em abstrato da constitucionalidade de leis ou atos do Poder Público;
- c) não entendendo este Colegiado pela extinção do processo sem resolução de mérito, o arquivamento da denúncia, por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do art. 275, I, do Regimento Interno do TCE/MG.

Belo Horizonte, 6 de maio de 2022.

Carolline Alves Rodrigues
Analista de Controle Externo
Matrícula: 32007