



**Denúncia nº:** 1114683  
**Denunciante:** Associação de Clínicas de Trânsito do Estado de Minas Gerais – ACTRANS  
**Procedência:** Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG  
**Ano referência:** 2022

**Exmo. Conselheiro Presidente,**

Tratam os presentes 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”.

A denunciante, à peça 1, aduz 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. Assevera, ainda, 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. Finalmente, alega que “a Portaria ora vergastada, além de afrontar a legislação pátria, descumpre acordo formulado com o Ministério Público do Estado que tinha o condão justamente de, reconhecendo as particularidades das clínicas de trânsito, regular de forma adequada e eficiente o serviço”. Considerando os argumentos expostos na exordial, requereu a denunciante a concessão imediata de tutela cautelar para suspender os efeitos da portaria combatida.

Cabe ressaltar que a denúncia foi autuada e distribuída no dia 10 de março de 2022 sob a Relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (peça nº 13). Posteriormente, o eminente Conselheiro exarou 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 alegou 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 DETRAN/MG, de critérios numéricos limitando o credenciamento de clínicas foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

Os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, que, conforme peça nº 20, elaborou, em juízo de cognição sumária, análise técnica inicial manifestando pela não concessão da medida cautelar pleiteada e 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”.

À peça 22, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão manifestou o seguinte: [...] “foi constatado que a Denúncia n. 1054154, de relatoria do Exmo. Conselheiro Durval Ângelo, também trata da análise da competência e juridicidade da edição de portarias pelo DETRAN/MG, o que, a meu sentir, pode acarretar eventual conexão. Dessa forma, encaminho os autos à Vossa Exa. para o exercício do disposto nos arts. 90, 117 e 157, todos do Regimento Interno deste Tribunal, c/c §3º do art. 55 do Código de Processo Civil”.

Por conseguinte, V.Exa. determinou, à peça 23, que me manifestasse acerca do posicionamento do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão sobre existência de conexão do processo em epígrafe.

Pois bem, conforme já exposto inicialmente, os presentes autos cingem-se da análise por este Tribunal de Contas da juridicidade (ou não) da Portaria nº 23, de 11 de janeiro de 2022, do Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG, “que regulamenta 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 e à renovação da Carteira Nacional de Habilitação”. Um dos pontos levantados na peça vestibular (peça nº 1 do SGAP) e também pela Unidade Técnica desse Tribunal (peça nº 20) se refere a análise da competência normativa do DETRAN/MG em regulamentar matéria que supostamente ultrapassaria os limites fixados pelo CONTRAN, e por consequência, extrapolaria a competência legislativa fixada pelo constituinte. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado entende que não há competência desse Tribunal para a arguição abstrata de constitucionalidade da referida norma editada pelo DETRAN/MG. Entretanto, a questão sobre a edição de Portaria pelo mencionado departamento de trânsito está sendo objeto de análise (dentre outros vários pontos) nos autos da Denúncia 1054154<sup>1</sup>, de minha Relatoria.

---

<sup>1</sup> Tratam os autos da Denúncia com pedido de medida cautelar formulada por INFOSOLO INFORMÁTICA S.A., pessoa jurídica de direito privado, protocolizada neste Tribunal em 31/10/2018, sob o n.º 5137010/2018, por meio da qual o denunciante aduz irregularidades na **Portaria DETRAN/MG nº 1.440/2018, de 22.09.2018**, editada pelo Sr. Diretor do Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG, tendo como objeto o “estabelece procedimentos para o registro eletrônico de contratos de financiamento de veículo com cláusula de Alienação Fiduciária em operações financeiras, consórcio, Arrendamento Mercantil, Reserva de Domínio ou Penhor e os requisitos para o credenciamento de pessoas jurídicas para operar o sistema eletrônico de registro de contratos, a ser realizado pelo Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG, revoga as Portarias n. 251, de 10 de maio de 2017, n. 310, de 22 de maio de 2017, 476, de 04 de agosto de 2017, n. 532, de 24 de agosto de 2017, n. 640, de 28 de setembro de 2017, n. 530, de 23 de abril de 2018, n. 843, de 19 de junho de 2018, e dá outras providências” (fl. 84). (grifei)

Em que pese os objetos de ambas as denúncias não serem similares, a discussão acerca da edição de portaria pelo DETRAN/MG nas referidas denúncias torna presente a **conexão por afinidade**, nos termos do artigo 55, §3º, do Código de Processo Civil, *verbis*:

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput :

I - à execução de título extrajudicial e à ação de conhecimento relativa ao mesmo ato jurídico;

II - às execuções fundadas no mesmo título executivo.

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, **mesmo sem conexão entre eles**. (grifei)

Na esteira de Teresa Arruda Alvim Wambier, Maria Lúcia Lins Conceição, Leonardo Ferres da Silva Ribeiro e Rogerio Licastro Torres de Mello:

Precitado § 3º do art. 55, ao permitir a reunião de causas mesmo sem que estas guardem relação de conexidade entre si, acabou por reduzir a relevância da precisão na delimitação do conceito de conexão, primando justamente por sua elasticidade, o que serve ao prestígio de sua belíssima essência: evitar a contradição entre pronunciamentos judiciais e fomentar a economia processual. [...] **A mensagem legislativa é clara: se para a reunião de causas sequer exige-se obrigatoriamente a constatação da conexão (§ 3º do art. 55 do NCPC), evidencia-se que o órgão jurisdicional deverá ser flexível e ampliativo para fins de estabelecimento da conexão, fomentando-se o quanto possível o julgamento conjunto de demandas que de alguma forma se relacionem, evitando-se decisões conflitantes entre si.**<sup>2</sup> (grifei)

Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2016) complementam:

A conexão pode ser própria ou imprópria. Há conexão própria quando há semelhança entre causas ou ações; imprópria, quando existem duas ações ou causas diferentes, mas que dependem total ou parcialmente da resolução de questões idênticas [...]. O órgão jurisdicional tem o dever de reunir as causas conexas [...].<sup>3</sup>

Assim, “a conexão decorrerá do vínculo que se estabelece entre as relações jurídicas litigiosas”<sup>4</sup> e, portanto, “haverá conexão se a mesma relação jurídica estiver sendo examinada em ambos os

<sup>2</sup> (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogerio Licastro Torres de. Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil: artigo por artigo. São Paulo: RT, 2015, p. 123).

<sup>3</sup> (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de Processo Civil comentado. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 198)

<sup>4</sup> “A prevenção na conexão por afinidade no Código de Processo Civil de 2015” - José Arthur de Carvalho Pereira Filho Desembargador na 9ª Câmara Cível do TJMG - Ariane Meira Corsino - Assistente Judiciária

Fonte: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/11314/1/BD3%20-%20A%20preven%C3%A7%C3%A3o%20na%20conex%C3%A3o%20por%20afinidade%20no%20CPC%20de%202015.pdf> – Acesso em 12/05/2022.

processos, ou se diversas as relações jurídicas, mas entre elas houver um vínculo de prejudicialidade ou preliminaridade"<sup>5</sup>.

O E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já pronunciou sobre o tema, conforme se extrai do seguinte acórdão, *ipsis litteris*:

Saliente-se que a segurança jurídica é o principal fundamento para que se estabeleça a prevenção, a fim de se evitar que fatos decorrentes da mesma relação jurídica possuam tratamento diverso.

No intuito de favorecer a segurança jurídica, o CPC, em seu art. 55, §3º, dispõe que, independente de haver ou não conexão entre os processos, havendo risco de decisões conflitantes ou contraditórias, as ações devem ser reunidas para julgamento conjunto. Confira-se:

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

(...)

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

**O dispositivo em questão vem a ser a denominada conexão por afinidade, com a reunião de processos mesmo que não haja conexão na forma tradicional, bastando a possibilidade de impactar a segurança jurídica em função da existência de afinidade na causa piloto que levou ao ajuizamento da demanda.**

No mesmo sentido é o art. 79 do RITJMG, aplicável na espécie para reconhecer a prevenção.

Aliás, com o intento de discutir alguns temas jurídicos controversos, foi criado neste Tribunal de Justiça, informalmente, um Grupo Estudos, no qual a "conexão por afinidade" foi discutida, chegando às seguintes conclusões sobre a temática:

**39 - A conexão por afinidade funda-se na segurança jurídica, de modo que para a sua configuração basta que duas ou mais demandas sejam originárias de situação fático jurídica similar, sem prejuízo de desdobramentos individualmente distintos, como ocorre em demandas distintas fundadas num mesmo contrato de adesão.** (Tema: Conexão por afinidade 03.04.17)

**40 - A prevenção pela conexão por afinidade persiste mesmo após o julgamento da demanda precedente.** (Tema: Conexão por afinidade 03.04.17)

Tenho posicionamento firmado no mesmo sentido das conclusões do Grupo de Estudos, de que, **em se tratando de questão unicamente de direito, decorrente de situação fático-jurídica similar, a atuação de determinado Relator em ação precedente o torna prevento às demandas subsequentes, a fim de garantir a segurança jurídica das partes, evitando decisões conflitantes ou contraditórias, sendo irrelevante o fato de a ação conexa já haver transitado em julgado.**<sup>6</sup> (grifei)

<sup>5</sup> (DIDIER JÚNIOR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, v. 1, p. 233)

<sup>6</sup> TJMG - CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 1.0000.19.162784-3/002 – COMARCA DE BELO HORIZONTE - SUSCITANTE: DESEMBARGADORA ALBERGARIA COSTA DA 3ª CÂMARA CÍVEL DO TJMG - SUSCITADO(A): DESEMBARGADOR OLIVEIRA FIRMO DA 7ª CÂMARA CÍVEL DO TJMG - 1ª SEÇÃO DA 06

Assim,

Considerando que a Denúncia em epígrafe se restringe a supostas irregularidades relacionadas com a edição da Portaria nº 23/2022, do DETRAN/MG;

Considerando que a Denúncia nº 1054154, de minha Relatoria também trata da análise da competência e da juridicidade da edição da Portaria nº 1.440/2018, de 22.09.2018, pelo DETRAN/MG;

Considerando que as referidas denúncias decorrem de situação fático-jurídica similar (conexão por afinidade) - análise da edição de portarias pelo DETRAN/MG e a atuação dessa Corte no controle de tais atos normativos;

Considerando que a atuação de determinado Relator em denúncia precedente o torna prevento às demandas subsequentes, a fim de garantir a segurança jurídica das partes, evitando decisões conflitantes ou contraditórias;

Considerando que despachei em **30/08/2018** a Denúncia 1054154, tornando-se, portanto, prevento em relação à Denúncia 1114683, distribuída em **10/03/2022**;

Considerando o entendimento do §3º, artigo 55, do Código de Processo Civil, em que “serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles”;

Considerando, finalmente, a primeira parte do artigo 117 do Regimento Interno, em que “se dois ou mais processos se referirem a matéria conexa, serão distribuídos, por dependência, a um só Relator [...]”.

Assim sendo, em consonância com o entendimento do Conselheiro Substitutivo Licurgo Mourão, entendo que estou prevento para conduzir a relatoria de ambos os processos, solicitando a V.Exa. que os autos de nº 1114683 sejam redistribuídos à minha relatoria, conforme artigo 41, inciso XXXIII, c/c artigo 117, ambos do Regimento Interno c/c §3º, artigo 55, do Código de Processo Civil.

Tribunal de Contas, 17 de maio de 2022.

Conselheiro Durval Ângelo  
Relator  
(assinado digitalmente)