



**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 Durval Ângelo

**Data de redistribuição:** 18/05/2022

### *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”.

A denúncia foi autuada e distribuída, no dia 10 de março de 2022, à relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (Peça nº 13), que, no despacho proferido no dia 14 de março de 2022, determinou a intimação do Sr. Eurico da Cunha Neto, Diretor do DETRAN/MG, para prestar esclarecimentos no prazo de cinco dias (Peça nº 14). Após a manifestação do Diretor do Detran-MG (Peça nº 18), vieram os autos a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 1ª CFE para análise preliminar.

No exame técnico realizado no dia 6 de maio de 2022 (Peça nº 20), esta 1ª CFE concluiu pela incompetência desta Corte de Contas para apreciação em abstrato da constitucionalidade de leis ou atos do Poder Público, motivo pelo qual propôs a não concessão da medida cautelar pleiteada, ante a ausência dos requisitos autorizadores, bem como a extinção do processo, com o consequente arquivamento dos autos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Assim concluíra esta 1ª CFE em sua análise preliminar (fls. 15-16 da Peça nº 20):

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 denunciante;
- 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Após a manifestação da 1ª CFE, os autos foram, no dia 18 de maio de 2022, redistribuídos à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo (Peça nº 26), por ser ele o relator prevento de processos envolvendo a edição de portarias pelo Detran-MG<sup>2</sup>. Já no dia seguinte, o novo relator do processo expediu decisão monocrática, na qual, discordando com o entendimento desta 1ª CFE, concedeu a liminar pleiteada pela denunciante e determinou a intimação do Sr. Eurico da Cunha Neto para que:

- 1) suspenda imediatamente 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, mantendo-se a prestação dos serviços por meio das empresas credenciadas anteriormente à referida portaria até ulterior julgamento do mérito por esta Corte de Contas;
- 2) encaminhe cópia do comprovante de publicação da suspensão da Portaria n. 23/2022 no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da ciência desta decisão;
- 3) encaminhe o inteiro teor do procedimento interno de credenciamento que deu azo à edição da Portaria 23/2022, bem como as justificativas técnicas e econômicas relacionadas com: (i) ausência do valor a ser pago pela prestação do serviço; (ii) inexistência de estudos sobre os quantitativos; (iii) insuficiência das disposições acerca da distribuição da demanda. (fl. 21 da Peça nº 27)

No dia 24 de maio de 2022, a 1ª Câmara deste TCE/MG proferiu acórdão referendando, por unanimidade, a decisão monocrática do Conselheiro Durval Ângelo (Peça nº 33). Em face desse acórdão, a denunciante, ACTRANS, comunicou a interposição de Embargos de Declaração (Peça nº 34). Os embargos foram autuados sob o nº 1.119.931 e, no dia 1º de junho de 2022, foram apensados aos autos da presente denúncia (Peça nº 36). Já no dia 15 de junho

---

<sup>2</sup> No despacho proferido em 16 de maio de 2022, o então relator Licurgo Mourão constatou 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” (Peça nº 22). No dia seguinte, o Conselheiro Durval Ângelo, 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” e 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”, entendeu estar “prevento para conduzir a relatoria de ambos os processos”, solicitando ao Presidente a redistribuição dos autos a sua relatoria. (fl. 5 da Peça nº 24).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



de 2022, houve a oposição de novos Embargos de Declaração, de lavra da Clínica Nova Serrana, na condição de terceira interessada atingida pela decisão liminar<sup>3</sup>. Os embargos, autuados sob o nº 1.120.026, também foram apensados à presente denúncia (Peça nº 42).

Em 20 de junho de 2022, o Sr. Eurico da Cunha Neto, em atenção à decisão liminar, juntou aos autos o comprovante de publicação da suspensão da Portaria nº 23/2022, bem como o inteiro teor do procedimento interno de credenciamento, além de justificativas a respeito das supostas irregularidades enumeradas na decisão liminar (Peça nº 45). Posteriormente, juntou aos autos o Ofício DETRAN/ASSJUR-ASS nº 4139/2022 (Peça nº 51), no qual solicitou ao relator que esclarecesse se a liminar concedida alcança ou não a renovação de credenciamentos<sup>4</sup>. O questionamento ainda não foi respondido.

Posteriormente, numerosas clínicas médicas e psicológicas sediadas no Estado de Minas Gerais, todas afetadas pela decisão liminar que suspendeu a Portaria nº 23/2022 do Detran-MG, solicitaram habilitação aos presentes autos na condição de terceiras interessadas. O relator, nos Expedientes nº 199/2022 (Peça nº 155) e nº 209/2022 (Peça nº 164), dos dias 30 de agosto de 2022 e 9 de setembro de 2022, respectivamente, autorizou o ingresso de todas as clínicas interessadas, e determinou seu cadastramento como partes.

Além da Clínica Nova Serrana, que já havia anteriormente solicitado seu ingresso<sup>5</sup>, inclusive com oposição de Embargos de Declaração, foram cadastradas nos autos neste momento, na condição de terceiras interessadas, as seguintes clínicas: (1) Clínica Médica e Psicológica Transitar Neves Ltda.; (2) Clínica Médica e Psicológica Trânsito de Neves Ltda.; (3) Clínica Médica e Psicológica Padre Libério Ltda.; (4) Clínica Médica e Psicológica Betim

---

<sup>3</sup> Segundo esclareceu a clínica nos embargos por ela opostos, “a Embargante participou do credenciado deflagrado a partir da mencionada Portaria, tendo sido declarada habilitada e contemplada pelo Termo de Credenciamento subscrito pelo Diretor do DETRAN/MG em 03 de maio de 2022, já estando apta, portanto, em momento anterior à concessão da medida cautelar, a iniciar a execução dos serviços”, motivo pelo qual “resta caracterizada a legitimidade recursal da Embargante enquanto parte interessada alcançada pela decisão recorrida” (fls. 2-3 da Peça nº 1 dos Embargos nº 1.120.026).

<sup>4</sup> No ofício, o Detran-MG informou seu entendimento no sentido de que a liminar deferida objetivou “suspender apenas NOVOS CREDENCIAMENTOS”, motivo pelo qual, “considerando que a renovação do credenciamento é justamente para dar continuidade aos credenciamentos já existentes, conforme expressamente previsto na decisão, solicitamos especial esclarecimento no sentido se a RENOVAÇÃO de credenciamento poderá ser realizada conforme prevista na Portaria nº 23/2022 do DETRAN/MG, (...) de modo que não corra a intercorrência na prestação do serviço pelas clínicas médicas e psicológicas credenciadas (...) e, conseqüentemente, não haja prejuízo para a população do Estado de Minas Gerais” (fl. 2 da Peça nº 51).

<sup>5</sup> Na petição juntada aos autos no dia 13 de junho de 2022, a Nova Serrana Clínica Médica e Psicológica Ltda. solicitou vista integral dos autos, bem como a juntada de procuração de seus advogados (Peça nº 39).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Ltda.; (5) Uditrânsito Clínica Médica e Psicologia Ltda.; (6) Clínica Médica e Psicológica Tarumirim Ltda.; (7) Clindiv – Medicina e Psicologia do Trânsito Ltda.; (8) Guiar Medicina e Psicologia Ltda.; (9) Meta Exames Clínicos e Psicológicos Ltda.; (10) Psicomedtrans Pouso Alegre Ltda.; (11) Habilitar Clínica Médica e Psicológica Santa Luzia Ltda.; (12) Climepco Clínica Médica e Psicológica Contagem Ltda.; (13) Clinicristais Clínica Médica e Psicológica Ltda.; (14) Clinicam Clínica Médica e Psicológica Ltda.; (15) Clínica Médica e Psicológica Vilela e Gouveia Ltda.; (16) Imeptran Instituto de Medicina e Psicologia do Trânsito Ltda.; (17) Clínica CNH Patos Ltda.; (18) Clínica Médica e Psicológica CNHMED Ltda.; (19) Cambuí Clínica de Exames Médicos e Psicológicos do Trânsito Ltda.; (20) Med Tráfego Psicologia e Medicina do Trânsito Ltda.; (21) Clínica de Medicina e Psicologia do Trânsito Ltda.; (22) Transitar Serviços Ltda.<sup>6</sup>; (23) Clínica Médica e Psicológica Habilita Ltda.<sup>7</sup>; e (24) Linhares e Carvalho Serviços Médicos e Psicológicos Ltda. (CLINITRAN)<sup>8</sup>.

Após o devido cadastramento de todas as clínicas interessadas, o relator, no despacho proferido no dia 22 de setembro de 2022, determinou a remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL para “manifestação preliminar da denúncia em epígrafe, bem como em relação aos Embargos de Declaração nºs 1.119.931 e 1.120.026, no prazo de 15 (quinze) dias úteis” (Peça nº 166). A CFEL, contudo, entendeu não ser competente para a apreciação da matéria em exame (Peça nº 171).

No dia 27 de setembro de 2022, o Deputado Estadual Bartô, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais juntou aos autos o Ofício nº 152/22, a fim de “solicitar agilidade no julgamento do processo nº 1114683, que tramita neste Tribunal de Contas desde março do corrente ano”<sup>9</sup>, a fim de “evitar danos maiores às clínicas e a toda a população mineira que

<sup>6</sup> Todas representadas pelo advogado Luciano de Araújo Ferraz, que solicitou seu ingresso no dia 30 de agosto de 2022, na petição acostada à Peça nº 130. O cadastramento das referidas clínicas foi autorizado pelo relator no Expediente nº 199/2022, de 30 de agosto de 2022 (Peça nº 155).

<sup>7</sup> Na petição juntada aos autos no dia 2 de setembro de 2022, requereu “habilitação e acesso integral aos autos em epígrafe e cadastramento no sistema e-TCE, na condição de terceira interessada, conforme dispõe o art. 119 do CPC” (fl. 1 da Peça nº 159).

<sup>8</sup> Em 2 de setembro de 2022, a CLINITRAN juntou aos autos petição sua integração aos autos na condição de terceira interessada, bem como a habilitação de seus procuradores no e-TCE (fl. 3 da Peça nº 161). No Expediente nº 209/2022, de 9 de setembro de 2022, o relator deferiu seu ingresso nos autos (Peça nº 164).

<sup>9</sup> Nas palavras do Deputado peticionário, “essa demora tem acarretado prejuízos às inúmeras clínicas que cumpriram as exigências e adequações da Portaria 23/2022 do DETRAN, locaram imóveis, realizaram obras, compraram equipamentos, providenciaram documentação junto aos órgãos competentes e arcam com despesas diárias, que se renovam dia a dia em razão dos custos fixos. A demora no julgamento também pode acarretar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



carece de quantidade maior de clínicas para os atendimentos necessários dos serviços prestados pelo DETRAN” (fls. 1-2 da Peça nº 168).

Os autos, após a declinação de competência da CFEL, chegaram nesta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado no dia 29 de setembro de 2022, para análise técnica inicial.

*Análise técnica*

A denúncia ora em análise se baseou, basicamente, em dois argumentos (Peça nº 1): primeiramente, a denunciante alegou que a portaria padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que usurpava 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 violaria o princípio da eficiência, tendo em vista que não previu 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.

No exame técnico preliminar realizado no dia 6 de maio de 2022, esta 1ª CFE entendeu ser o TCE/MG incompetente para apreciar o requerimento da denunciante<sup>10</sup>, 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” (fl. 8 da Peça nº 20). Por essa razão, propôs a extinção do processo sem resolução de mérito, com seu consequente arquivamento, nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno do TCE/MG, “face à competência absoluta desta Corte de Contas para apreciação da matéria objeto da denúncia” (fl. 8 da Peça nº 20).

Apreciando o mérito, esta unidade técnica concluiu não haver irregularidade na Portaria nº 23/2022, tendo em vista 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” (fl. 14 da Peça nº

---

prejuízos ao próprio Estado, que investiu na melhoria e no aperfeiçoamento do sistema de credenciamento a fim de promover sua transparência e agilidade” (fl. 2 da Peça nº 168).

<sup>10</sup> Segundo concluiu esta coordenadoria na ocasião, “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, com o consequente reconhecimento da nulidade do ato administrativo, consiste no pedido e fundamento principal da denúncia em análise. O próprio pedido cautelar consiste na sustação da Portaria em razão de sua suposta inconstitucionalidade”. (fls. 7-8 da Peça nº 20).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



20). Assim, entendeu que “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” (fl. 15 da Peça nº 20).

Contudo, na decisão monocrática proferida no dia 19 de maio de 2022 (Peça nº 27), referendada pela 1ª Câmara na sessão de 24 de maio de 2022 (Peça nº 33), o relator, não acolhendo o entendimento da unidade técnica, concedeu a liminar pleiteada e determinou a intimação do Sr. Eurico da Cunha Neto para suspender a Portaria nº 23/2022, bem como para prestar esclarecimentos em relação a supostas irregularidades identificadas na fase interna da elaboração da portaria impugnada.

Entendeu o relator, primeiramente, ser o TCE/MG competente para a apreciação da matéria em exame, uma vez que “embora o ato em análise possua forma de ato normativo, configura, materialmente, ato administrativo de efeitos concretos consistente na abertura de procedimento de credenciamento, motivo pelo qual não há que se falar em análise abstrata de constitucionalidade do ato” (fl. 9 da Peça nº 21). Quanto às irregularidades apontadas pela denunciante, por outro lado, o relator concordou com esta unidade técnica, entendendo pela sua inocorrência<sup>11</sup>.

Porém, considerando que a competência fiscalizatória do TCE/MG “não se restringe às irregularidades apontadas na inicial mas sim achados de ordem pública”, o relator apontou a ocorrência de “impropriedades relacionadas à ausência de informações relevantes no edital de credenciamento e da documentação necessária na fase interna da contratação” (fl. 9 da Peça nº 27), tendo em vista o disposto na Nova Lei de Licitações, Lei Federal nº 14.133/2021), que prevê expressamente o credenciamento como uma forma de inexigibilidade de licitação.

---

<sup>11</sup> Vide o excerto abaixo de sua decisão monocrática (fl. 9 da Peça nº 27):

Em relação às irregularidades apontadas, entendo pela inocorrência, em conformidade com o órgão técnico do TCEMG (peça 16 do SGAP), em razão de dois fatores principais:

(i) a Portaria do Denatran n. 1.515, de 18/12/2018, que dispôs sobre o procedimento de coleta e armazenamento da biometria (imagens da fotografia, assinatura e impressões digitais) para identificação de candidatos e condutores em processo de habilitação, mudança ou adição de categoria e renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e constituição do Banco de Imagens do Registro Nacional de Condutores Habilitados (RENACH), possibilitou que o processo de captura e armazenamento seja feita por empresas contratadas (ar. 1º, § 3º);

(ii) o STF, no julgamento da ADI n. 5774/MG, decidiu que a Lei Estadual 20.805/2013, ao limitar o credenciamento de clínicas médicas e psicológicas, bem como de fabricantes de placas e tarjetas, a um critério demográfico (proporção de um estabelecimento para cada quarenta mil eleitores), invadiu a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição da República de 1988 – CF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Entendendo pela aplicabilidade da nova lei ao caso, apontou o relator que “a deflagração de qualquer certame licitatório, inclusive credenciamento, deverá compatibilizar o objeto a ser contratado com as exigências mínimas para satisfação do interesse público”, sob pena de nulidade, uma vez que “qualquer exigência ao credenciamento já pressupõe restrição na participação de interessados no certame, pois uns irão atender e outros não; por esse motivo que é imprescindível a justificativa técnica – motivação do ato administrativo – expressa na fase interna do procedimento de credenciamento” (fl. 15 da Peça nº 27).

Sob esses fundamentos, o relator concluiu pela ausência de informações fundamentais na documentação juntada pelo Sr. Eurico da Cunha Neto, quais sejam: (i) Ausência do valor a ser pago pela prestação do serviço; (ii) Inexistência de estudos sobre os quantitativos; (iii) Insuficiência das disposições acerca da distribuição da demanda (fl. 17 da Peça nº 27). Segundo o relator, a ausência dessas informações gera restrições indevidas à participação de interessados no processo de credenciamento.

Por esse motivo, considerou presente o *fumus boni iuris* e concedeu a medida liminar pleiteada “para determinar ao Diretor Geral do Detran que suspenda imediatamente a Portaria nº 23/2022 (...), mantendo-se a prestação dos serviços por meio das empresas anteriormente credenciadas à referida portaria até ulterior julgamento do mérito por esta Corte de Contas” (fl. 20 da Peça nº 27). Com isso, determinou a intimação do Diretor do Detran para comprovar o cumprimento da liminar, bem como para juntar aos autos o inteiro teor do procedimento interno de credenciamento e as justificativas técnicas relacionadas à ausência de informações essenciais à contratação.

Em face do acórdão que referendou essa decisão, houve a oposição de dois Embargos de Declaração<sup>12</sup> (Peças nº 36 e 42), bem como a apresentação de defesa e documentos por parte do Diretor do Detran-MG (Peça nº 45). Tendo em vista o despacho prolatado pelo relator no dia 22 de setembro de 2022 (Peça nº 166), que determinou a esta unidade técnica que elaborasse manifestação preliminar a respeito de toda a denúncia, inclusive dos embargos opostos contra o acórdão, esta 1ª CFE irá, primeiramente, analisar as razões apresentadas nos embargos de

---

<sup>12</sup> Sendo um deles oposto pela própria denunciante, a ACTRANS, apontando suposta omissão na decisão, que teria deixado de apreciar questão levantada na petição inicial (Processo nº 1.119.931), e o outro oposto pela Nova Serrana Clínica Médica e Psicológica Ltda., na condição de terceira interessada, solicitando esclarecimentos a respeito do alcance da decisão liminar concedida (Processo nº 1.120.026).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



declaração para, posteriormente, apreciar as razões de defesa do Diretor do Detran-MG, avaliando se subsistem os fundamentos que embasaram a concessão da tutela liminar.

*1. Embargos de Declaração opostos pela ACTRANS (Processo nº 1.119.931)*

A denunciante, ACTRANS, opôs Embargos de Declaração, por entender que a decisão “olvidou-se na apreciação de questões materiais essenciais do ato normativo, caracterizando omissão apta a ser clareada por meio dos presentes Embargos” (fl. 2 da Peça nº 1 do Processo nº 1.119.931). Segundo a denunciante, ao encampar a conclusão da unidade técnica no sentido de não estarem configuradas as irregularidades apontadas pela denunciante, a decisão não levará em conta “o ponto central da ilegalidade aventada na peça inaugural” (fl. 2 da Peça nº 1 do Processo nº 1.119.931). Veja-se:

No que concerne a previsão editalícia sobre a transferência às clínicas credenciadas do serviço de biometria, o referido órgão técnico sustentou que o serviço é regulamentado pelo Conselho Nacional de Trânsito e que a sua execução pode se dar tanto diretamente pelo órgão estadual ou por meio de delegação, o que denotaria a legalidade de transferir às credenciadas a execução do serviço.

Acontece que o ponto central da ilegalidade aventada na peça inaugural não seria propriamente a possibilidade de delegação, haja vista que, como se trata de apenas atividade preparatória ao exercício do poder de polícia, nada obstará a transferência executiva ao particular.

Ao avaliarmos o conteúdo do ato vergastado, visualizamos que a pretensão do órgão de trânsito é que tanto a aquisição do equipamento quanto a prestação do serviço se deem de forma não remunerada, o que contraria a orientação desta própria Corte no sentido de não ser lícita a execução de serviço sem contraprestação, salvo nas hipóteses de doação ou de prestação voluntária devidamente justificada e cujo objeto pudesse se enquadrar em circunstância legítima. (fl. 2 da Peça nº 1 do Processo nº 1.119.931)

Segundo a embargante, a portaria determina que a empresa a ser credenciada execute três serviços distintos: (i) exame de aptidão física e mental a ser realizado por médico especialista em medicina do trânsito; (ii) avaliação psicológica a ser realizada pelo psicólogo especialista em psicologia do trânsito; e (iii) coleta de biometria, foto e outros serviços de natureza administrativa em substituição ao órgão de trânsito (fl. 3 da Peça nº 1 do Processo nº 1.119.931). Assim, em seu entender, a decisão embargada, ao exigir que o Detran-MG preste



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



esclarecimentos a respeito da “ausência do valor a ser pago pela prestação do serviço”, não foi clara se também inclui o pagamento devido pela prestação do serviço de coleta biometria.

Por essa razão, requereu a embargante “que esse órgão de controle externo se pronuncie se, fazendo menção à exigência de indicação de valor remuneratório pelos serviços prestados, há a imprescindibilidade da indicação de valor pormenorizado de cada uma das atividades a serem desempenhadas pela clínica credenciada, apontando, inclusive, qual a dotação orçamentária ou o responsável pela remuneração (se é o Estado ou o cidadão)” (fl. 3 da Peça nº 1 do Processo nº 1.119.931).

Ademais, em relação à determinação para que o Diretor do Detran-MG preste esclarecimentos acerca da “inexistência de estudos sobre os quantitativos”, a embargante requereu ao relator que esclareça “se, além da indicação dos valores a serem recebidos e da demanda esperada em cada localidade, há a imprescindibilidade de o órgão de trânsito realizar estudos capazes de indicar a exequibilidade da contratação, com apontamento do número de atendimentos a serem realizados para permitir a viabilidade da contratação” (fl. 4 da Peça nº 1 do Processo nº 1.119.931).

Pois bem. Na petição inicial, ao impugnar a obrigatoriedade de o credenciado realizar coleta de biometria, assim argumentou a ACTRANS (fls. 9-10 da Peça nº 1):

(...) 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.

Vale ressaltar que o artigo 42 da Portaria prevê que as clínicas deverão executar o serviço de atualização de dados biométricos e de fotografia sem a cobrança de quaisquer valores adicionais aos candidatos e sem terem qualquer repasse pelo Poder Público.

Esse dispositivo acaba por trazer uma dúlice ilegalidade. Isso porque, além de implicar em previsão de serviço a ser executado que não está contemplado na Resolução nº 425/2012, consiste em enriquecimento sem causa do Estado, que impõe ao particular a aquisição de equipamento, a contratação de pessoal e a execução do serviço sem qualquer remuneração correlata, mesmo cobrando uma taxa do cidadão que deve acobertar tais serviços.

Ademais, vale anotar que o DETRAN-MG possui contrato administrativo firmado com a empresa VALID que tem justamente o objetivo de garantir a coleta da biometria dos condutores, sendo devidamente remunerada a tanto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Ora, por outros dizeres, o que estamos a observar é um ato normativo que impõe ao particular a redução de custos para uma empresa privada lucrar com o seu serviço.

Na análise técnica realizada no dia 6 de maio de 2022 e, nesse ponto, adotada pela decisão embargada, esta 1ª CFE entendeu pela improcedência das alegações da denunciante, pelos seguintes fundamentos (fls. 10-11 da Peça nº 20):

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.

(...)

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 fim, não prevendo óbice à 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 extrapolação 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.



A decisão embargada, por sua vez, ao apreciar esse apontamento, limitou-se a afirmar que “a Portaria do Denatran n. 1515, de 18/12/2018, que dispôs sobre o procedimento de coleta e armazenamento da biometria (imagens de fotografia, assinatura e impressões digitais) para identificação de candidatos e condutores em processo de habilitação, mudança ou adição de categoria e renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e constituição do Banco de Imagens do Registro Nacional de Condutores Habilitados (RENACH), possibilitou que o processo de captura e armazenamento das imagens seja feita por empresas contratadas (art. 1º, § 3º)” (fl. 9 da Peça nº 27).

Com efeito, tanto a análise técnica preliminar quanto a decisão embargada apenas analisaram a possibilidade de o serviço de coleta de biometria ser repassado ao particular, deixando de apreciar a alegação de que tal repasse caracterizaria “enriquecimento sem causa do Estado, que impõe ao particular a aquisição de equipamento, a contratação de pessoal e a execução do serviço sem qualquer remuneração correlata” (fl. 10 da Peça nº 1).

Contudo, no entender desta unidade técnica, tal constatação não conduz à necessidade de alteração da decisão por meio de embargos de declaração. Isso porque a decisão liminar, que se dá em cognição sumária, não precisa analisar exaustivamente todos os fundamentos jurídicos apresentados pelo requerente, mesmo porque seu objetivo não é o julgamento do mérito da denúncia, mas tão somente a apreciação do cabimento ou não de concessão da liminar, tal como ocorreu<sup>13</sup>.

Segundo entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, o magistrado não é obrigado a responder todas as questões suscitadas pelas partes, desde que os fundamentos da decisão sejam suficientes para justificar sua conclusão<sup>14</sup>. Tal conclusão decorre de interpretação

---

<sup>13</sup> Na própria decisão embargada, o relator deixara claro que não pretendia esgotar a apreciação do mérito da denúncia, mas que analisara, tão somente, “em cognição sumária, os pontos que entendo relevantes dessa denúncia”, passando, em seguida, “à análise do pedido da denunciante da concessão de medida cautelar para suspender os credenciamentos de clínicas de trânsito perante o Detran/MG em razão das ilegalidades aventadas na Portaria n. 23/2022” (fl. 19 da Peça nº 27).

<sup>14</sup> Nesse sentido, *cf.* o excerto abaixo, extraído do EDcl no MS 21.315-DF, julgado na sessão de 8 de junho de 2016, sob a relatoria da Desembargadora Convocada Diva Malerbi:

O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.

O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida.

Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



a *contrario sensu* do art. 489, § 1º, IV, do Código de Processo Civil<sup>15</sup>, que estabelece a obrigação de o magistrado “enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador”, desobrigando-o, portanto, de enfrentar argumentos que não sejam capazes de, em tese, infirmar sua conclusão.

Portanto, no entender desta coordenadoria, ter deixado o relator de se manifestar sobre um ponto específico levantado pela denunciante não consiste em omissão passível de ser corrigida por embargos de declaração, em especial por se tratar de decisão liminar, proferida em cognição sumária, e cuja conclusão fora favorável ao próprio embargante, independentemente da apreciação do referido fundamento.

Mencione-se que o pedido de concessão de liminar formulado pela denunciante em sua petição inicial pleiteava tão somente a suspensão da Portaria nº 23/2022. Dessa forma, o pedido formulado pela denunciante em sede de embargos de declaração, para que o Diretor do Detran-MG seja intimado para prestar esclarecimento a respeito dos valores do serviço de coleta de biometria, consiste em pedido novo, não podendo, portanto, ser formulado em sede de embargos de declaração, que têm por objetivo apenas a correção de omissão, contradição ou obscuridade na decisão recorrida, não sendo a via apropriada para a apresentação de novos pedidos que não constavam na petição inicial.

Por essa razão, propõe esta unidade técnica o não acolhimento dos embargos de declaração opostos pela ACTRANS, visto que não configurada a alegada omissão na decisão recorrida.

## *2. Embargos de Declaração opostos pela Clínica Nova Serrana (Processo nº 1.120.026)*

A empresa Clínica Nova Serrana opôs contra a decisão embargos de declaração, a fim de requerer esclarecimentos a respeito do alcance da tutela liminar concedida. Informou a embargante que “participou do credenciamento deflagrado a partir da mencionada Portaria, tendo sido declarada habilitada e contemplada pelo Termo de Credenciamento subscrito pelo

---

<sup>15</sup> Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Diretor do Detran/MG em 03 de maio de 2022, já estando apta, portanto, em momento anterior à concessão da medida cautelar, a iniciar a execução dos serviços” (fls. 2-3 da Peça nº 1 do Processo nº 1.120.026).

Segundo a embargante, a decisão embargada apresenta contradição entre sua fundamentação e seu dispositivo, de modo a não ser possível compreender se os efeitos da decisão – isto é, a suspensão da Portaria nº 23/2022 – afetam ou não as clínicas que se encontram na sua situação, isto é, declaradas habilitadas pela Portaria nº 23/2022 antes de sua suspensão. Conforme explica a embargante (fls. 4-5 da Peça nº 1 do Processo nº 1.120.026):

Dessume-se da fundamentação, portanto, que a decisão legitimou a prestação dos serviços, até o julgamento de mérito, por todas as clínicas credenciadas pelo órgão estadual antes da concessão da medida cautelar, sejam aquelas que participaram de credenciamento deflagrado com fundamento em atos regulamentadores anteriores ou aquelas que foram credenciadas a partir da Portaria nº 23/2022, restando vedado, assim, apenas o credenciamento de novos interessados.

Contraditoriamente, entretanto, constou no dispositivo da decisão que, até o ulterior julgamento por esta Corte, deve ser mantida a prestação dos serviços “por meio das empresas anteriormente credenciadas à referida portaria”, de forma que, ao contrário das razões constantes na fundamentação, a parte dispositiva do *decisum* conferiu amplos efeitos à suspensão do ato impugnado em ordem de impedir a execução das atividades por todos os interessados que participarem do credenciado inaugurado pela Portaria nº 23/2022, ainda que já tenham sido habilitados e credenciados antes da concessão da medida.

Relembra a embargante “que, a despeito de sua suspensão cautelar, o ato impugnado produziu efeitos desde sua edição, tendo sido realizado, desde então, o credenciamento de clínicas médicas psicológicas interessadas na prestação dos serviços, as quais, amparadas na juridicidade da Portaria nº 23/2022, já despenderam e ainda arcam com vultosas despesas de investimento, apenas aguardando o início de prestação dos serviços” (fl. 6 da Peça nº 1 do Processo nº 1.120.026). Ainda, alega que “a extensão dos efeitos da decisão cautelar a todos os interessados no credenciamento deflagrado pela Portaria nº 23/2022, ainda que habilitados e credenciados antes da suspensão do ato, também impõe evidente prejuízo ao atendimento da população local que necessita da realização dos exames médicos e psicológicos” (fl. 7 da Peça nº 1 do Processo nº 1.120.026).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Por essas razões, pleiteou “a eliminação do apontado vício de contradição, a fim de que, em consonância às razões de fundamentação, conste expressamente no dispositivo da decisão monocrática referendada pelo Acórdão embargado, a autorização para a prestação dos serviços por meio de todas as clínicas habilitadas e credenciadas antes da concessão da medida cautelar, ainda que com respaldo na Portaria nº 23/2022, sob pena de violação ao disposto nos artigos 20 e 21, parágrafo único, da LINDB” (fl. 9 da Peça nº 1 do Processo nº 1.120.026).

Da leitura da decisão liminar, verifica-se que o relator, após avaliar a presença dos requisitos para a concessão de tutela de urgência (*fumus boni iuris e periculum in mora*), afirmou que “a suspensão do procedimento acarretará a permanência da prestação do serviço pelas clínicas já credenciadas, ou seja, irá suspender o credenciamento de novos interessados” (fl. 20 da Peça nº 27). E, em sua conclusão, deferiu a concessão de medida cautelar para “determinar ao Diretor Geral do DETRAN/MG que suspenda imediatamente a Portaria nº 23/2022 expedida pelo DETRAN/MG (...), mantendo-se a prestação dos serviços por meio das empresas anteriormente credenciadas à referida portaria até ulterior julgamento do mérito por esta Corte de Contas” (fl. 20 da Peça nº 27).

O Detran-MG, em cumprimento à decisão, publicou no Diário Oficial do Executivo o Aviso nº 1/2022-DETRAN/DH-GAB (fl. 18 da Peça nº 45), no qual comunicou aos interessados que, em decorrência da liminar concedida pelo TCE/MG, ficam “suspensos os processos de credenciamentos em curso no Sistema de Credenciamento Eletrônico – SCE, bem como vedado o início de novos processos, enquanto suspensa a Portaria 23/2022. Está mantida a prestação de serviços por meio das empresas anteriormente credenciadas à referida Portaria, até ulterior julgamento de mérito”.

Já no Memorando DETRAN/DH-GAB nº 397/2022, de 1º de junho de 2022, consta a informação de que “até a presente data, **nenhuma Clínica Médica e Psicológica foi credenciada, sob a vigência da Portaria 23/2022**. Informamos que tramitam no Sistema de Credenciamento Eletrônico – SCE. Temos hoje 119 (cento e dezenove) clínicas em fase de ‘pré-cadastro’, 32 (trinta e duas) em tramitação para serem credenciadas, dentre elas, 5 (cinco) aguardam elaboração e publicação de portaria de credenciamento para iniciarem os trabalhos” (fl. 23 da Peça nº 45 – grifo nosso).

Diante dessa informação, constata-se que o processo de credenciamento da embargante, Clínica Nova Serrana, na verdade, ainda não havia sido finalizado, mas estava na última fase, qual seja, aguardando a elaboração e publicação da portaria de credenciamento. Com efeito, no



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



próprio documento anexado pela embargante à fl. 22 da Peça nº 1 do Processo nº 1.020.026, a tarefa “elaborar e publicar portaria” consta como status “em aberto”.

Embora a Clínica embargante (e, conforme informado pelo Detran-MG, outras quatro clínicas) já houvesse realizado todas as ações que lhe competiam, inclusive com a assinatura de Termo de Credenciamento (fls. 32-37 da Peça nº 1 do Processo nº 1.020.026), é sabido que a publicidade consiste em requisito de eficácia do ato administrativo. Por essa razão, no momento em que a Portaria nº 23/2022 foi suspensa, não havia nenhuma clínica credenciada a ela.

Constatado que não ocorrera nenhum credenciamento durante a vigência da Portaria nº 23/2022, a aparente contradição apontada pela embargante na decisão liminar deixa de existir. Não havendo nenhuma empresa credenciada à Portaria nº 23/2022, resta evidente que apenas permanecem vigentes os credenciamentos ocorridos antes de sua publicação, que já se encontravam concluídos. Os procedimentos de credenciamento em andamento no Sistema de Credenciamento de Empresas (SCE), mesmo os que já se encontravam na última etapa (como é o caso da embargante), foram suspensos.

Assim sendo, o esclarecimento solicitado pela embargante perde a importância, pois, verificado que a clínica embargante não estava credenciada, mas sim na última etapa do credenciamento, deixa de existir dúvidas quanto ao alcance da liminar: visto que a decisão apenas excluiu da suspensão as clínicas já credenciadas, torna-se evidente que a Clínica Nova Serrana, que estava na última fase do procedimento de credenciamento, foi alcançada pela suspensão, não podendo, portanto, iniciar seus trabalhos.

Diante do exposto, verifica-se que a dúvida da embargante quanto ao alcance da liminar concedida decorreu, na realidade, de compreensão equivocada a respeito do *status* de seu procedimento de credenciamento. A embargante acreditava já estar credenciada, em razão de já haver assinado o termo de credenciamento. Contudo, uma vez que o credenciamento apenas é aperfeiçoado com a publicação de portaria, o que ainda não ocorrera em nenhum dos procedimentos realizados na vigência da Portaria nº 23/2022, torna-se claro que a decisão alcança todos os procedimentos iniciados desde a publicação da Portaria.

Qualquer pretensão de se alterar essa compreensão, interpretando, por exemplo, que as clínicas que estivessem na última etapa do credenciamento poderiam iniciar suas atividades, se confundiria, na verdade, com reforma da decisão liminar concedida, o que deve ser buscado por outras vias recursais, uma vez que extrapola o limitado escopo dos embargos de declaração.



Por essa razão, propõe esta unidade o não acolhimento dos embargos de declaração opostos pela Clínica Nova Serrana.

### *3. Justificativas apresentadas pelo Detran/MG*

Apreciados os embargos de declaração opostos em face da decisão liminar, esta unidade técnica analisará as informações e documentos juntados pelo Sr. Eurico da Cunha Neto, Diretor do Detran-MG, a fim de verificar se foram observadas todas as determinações do relator, bem como apreciar a conveniência da manutenção da suspensão da Portaria nº 23/2022.

Antes, contudo, esta coordenadoria apreciará questão preliminar apresentada pelo Detran-MG em sua manifestação. Alegou o Detran-MG que “este órgão executivo de trânsito não possui personalidade jurídica, já que se trata de órgão integrante da Administração Pública Estadual, desprovido de capacidade postulatória” (fl. 6 da Peça nº 45), motivo pelo qual requereu “que seja substituído o polo passivo do Processo Administrativo em tela, Diretor do DETRAN/MG, pelo Estado de Minas Gerais, bem como que este seja intimado através da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, representante judicial e extrajudicial deste Ente Federativo” (fl. 10 da Peça nº 45).

Pois bem. A natureza jurídica dos Departamentos de Trânsito não é uniforme, mas varia a depender do ente federativo em questão. No Estado de São Paulo, por exemplo, o Detran consiste em entidade autárquica, integrando a administração indireta, motivo pelo qual possui personalidade jurídica própria.

Em Minas Gerais, contudo, embora esteja em tramitação na Assembleia Legislativa projeto de lei para transformá-lo em autarquia<sup>16</sup>, o Detran não é órgão autônomo, mas sim parte integrante da Polícia Civil de Minas Gerais, que o coordena. Assim sendo, por ser órgão que integra a estrutura administrativa do Estado, o Detran-MG não possui personalidade jurídica própria, tampouco autonomia administrativa ou financeira.

---

<sup>16</sup> Trata-se do Projeto de Lei nº 2.924/2021, que tem por objeto a criação da “autarquia Departamento de Trânsito de Minas Gerais – Detran-MG, como resultado da transformação do Departamento de Trânsito de Minas Gerais – Detran-MG da Polícia do Estado de Minas Gerais – PCMG” (art. 1º). Uma vez transformado em autarquia, o Detran-MG passará a possuir “autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público, prazo de duração indeterminado, sede e foro na capital do Estado” (art. 1º, parágrafo único) e será vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG (art. 2º). A íntegra do projeto está disponível em: <[https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2021&n=2924&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2021&n=2924&t=PL)>. Acesso em 10 out 2022.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Por essa razão, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG possui entendimento pacificado no sentido de que o Detran-MG “não pode figurar no polo passivo da presente ação, porque, sendo órgão da Administração Pública, não possui personalidade jurídica, não tendo capacidade de ser parte”<sup>17</sup>.

Desta feita, entende esta unidade técnica assistir razão ao defendente, motivo pelo qual propõe a exclusão do Detran-MG do polo passivo do presente processo, sendo substituído pelo Estado de Minas Gerais.

Em relação à documentação e informações juntadas pelo defendente, devem ser feitas as seguintes considerações.

Da leitura do dispositivo da decisão liminar (fl. 21 da Peça nº 27), verifica-se que foi determinado ao Diretor do Detran-MG que (a) suspenda imediatamente a Portaria nº 23/2022; (b) encaminhe cópia do comprovante de publicação da suspensão da Portaria nº 23/2022; (c) encaminhe o inteiro teor do procedimento interno de credenciamento que deu azo à edição da Portaria nº 23/2022, e; (d) apresente justificativas técnicas e econômicas relacionadas às irregularidades apontadas na decisão, quais sejam: a ausência do valor a ser pago pela prestação do serviço, a inexistência de estudos sobre os quantitativos e a insuficiência das disposições acerca da distribuição da demanda.

Analisando a documentação juntada pelo Diretor do Detran-MG, tem-se como cumpridas as determinações do relator: a Portaria nº 23/2022 fora suspensa<sup>18</sup> (fl. 18 da Peça nº 45), e o comprovante de publicação da suspensão da portaria fora juntado aos autos (fl. 25 da Peça nº 45). Ademais, o Diretor encaminhou o inteiro teor do procedimento interno de

---

<sup>17</sup> Apelação Cível/Reexame Necessário nº 1.0024.08.158401-3/001, julgado na sessão de 8 de novembro de 2012 da 8ª Câmara Cível do TJMG, sob a relatoria do Desembargador Bitencourt Marcondes.

<sup>18</sup> Veja-se o inteiro teor do Aviso de Suspensão publicado pelo Detran-MG (fl. 18 da Peça nº 45):

**AVISO DE SUSPENSÃO**

O Chefe de Departamento de Trânsito de Minas Gerais – Detran-MG, Órgão Executivo Estadual de Trânsito e integrante da estrutura orgânica da Polícia Civil, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, do art. 22 c/c art. 152 da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997;

**TORNA PÚBLICA**

A decisão cautelar do Tribunal de Contas de Minas Gerais, a qual determina a suspensão imediatamente da Portaria nº 23, de 11 de janeiro de 2022, deste Detran/MG, publicada no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais no dia 14 de janeiro de 2022, em decorrência de Processo de Denúncia nº 1.114.683 interposta pela Associação de Clínicas de Trânsito do Estado de Minas Gerais – ACTRANS, ficando suspensos os processos de credenciamentos em curso no Sistema de Credenciamento Eletrônico – SCE, bem como vedado o início de novos processos, enquanto suspensa a Portaria 23/2022. Está mantida a prestação de serviços por meio das empresas anteriormente credenciadas à referida Portaria, até ulterior julgamento de mérito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



credenciamento até a edição da Portaria nº 23/2022, com a juntada dos pareceres técnicos, pareceres jurídicos, memorandos e minutas que integraram a fase interna do procedimento de credenciamento instaurado pela Portaria nº 23/2022<sup>19</sup>.

Assim, esta unidade técnica apreciará as justificativas técnicas e econômicas apresentadas pelo Detran-MG em relação às irregularidades identificadas na decisão liminar proferida.

A primeira irregularidade apontada pelo relator foi a ausência, na portaria impugnada, de previsão do valor a ser pago às empresas credenciadas. Segundo o relator, “o edital não mencionou qual portaria estabelece o valor, como foram estipulados e qual a forma de reajuste, o que configura ausência de elementos relevantes para participação no procedimento” (fl. 18 da Peça nº 27), descumprindo os arts. 18, III e IV, e 79, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 14.133/2021.

O Detran/MG, por meio do Ofício DETRAN/ASSJUR-ASS nº 3780/2022, de 1º de junho de 2022, apresentou as seguintes justificativas em relação aos valores a serem pagos às clínicas credenciadas (fls. 14-15 da Peça nº 45):

Segundo, o art. 31 do Decreto Estadual nº 47.626/2019, que dispõe sobre o credenciamento de clínicas médicas e psicológicas, em localidades atendidas por banca examinadora, para realizar exames de aptidão física e mental e de avaliação psicológica em candidatos à permissão para dirigir veículo automotor, à renovação da Carteira Nacional de Habilitação e à troca de categoria e dá outras providências, estabelece que é atribuição do Diretor do DETRAN/MG estabelecer valores para os serviços prestados pelas clínicas médicas e psicológicas credenciadas, a saber:

Decreto Estadual nº 47.626/2019

Art. 31 – Fica a clínica credenciada autorizada a cobrar pelos serviços prestados, segundo tabela de preços públicos estipulados em portaria pelo Diretor do Detran-MG, observados os respectivos parâmetros da Associação Médica Brasileira e Conselho Federal de Psicologia.

Parágrafo único – O valor da tabela prevista no *caput* deverá ser revisado no mês de dezembro de cada ano, para vigor no ano seguinte.

A orientação para a valoração dos serviços prestados por essas entidades é trazida por norma Federal, conforme art. 22 da Resolução CONTRAN nº 927/2022, que dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e privadas de que

---

<sup>19</sup> Todas constantes dos seguintes processos que tramitaram no SEI: (a) Processo SEI 1510.01.0077720/2021-42, e; (b) Processo SEI 1510.01.0200647/2021-62.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º e o art. 148 da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, como segue:

Resolução CONTRAN nº 927/2022

Art. 22. Os honorários decorrentes da realização do exame de aptidão física e mental e da avaliação psicológica serão fixados pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal e terão como referência, respectivamente, a Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos e a Tabela Referencial de Honorários da Federação Nacional de Psicólogos e Conselho Federal de Psicologia (CFP).

(...)

Assim, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Portaria do DETRAN/MG nº 64, de 9 de janeiro de 2018, estabelece os valores em consonância com a legislação acima mencionada.

Ainda, o Parecer Jurídico nº 10.513/2021, elaborado pelo Escritório Capanema Soares do Couto Advogados Associados por solicitação da ACTRANS (ora denunciante), esclarece que “o valor pago pelo candidato [*pelos serviços prestados pelas clínicas credenciadas*], nos termos da Resolução 425 do Conselho Nacional de Trânsito, consubstancia em valor fixo definido pelo órgão estadual de trânsito, inexistindo no caso a liberalidade da fixação de valores pelos serviços prestados. O valor, vale mencionar, também é extraído da própria resolução, que aponta as tabelas emitidas pelas entidades profissionais como as que devem ser observadas pelos Estados. O valor a ser fixado não reflete a liberalidade do órgão estadual, devendo este apenas observar o disposto na Resolução do CONTRAN” (fl. 33 da Peça nº 45).

Quer isso dizer que os valores dos serviços prestados pelas credenciadas não são definidos pela própria empresa, tampouco pelo Detran-MG: já se encontram legalmente fixados, nos termos do Decreto Estadual nº 47.626/2019 e da Resolução CONTRAN nº 927/2022, que utilizam como parâmetros as tabelas referenciais dos Conselhos das respectivas categorias (médica e psicológica). No Estado de Minas Gerais, segundo tabela constante à fl. 24 da Peça nº 45, tanto ao exame médico quanto ao exame psicológico foi estipulado o valor de R\$ 169,28 por procedimento, valor este que deve ser observado por todas as clínicas credenciadas.

Diante disso, esta unidade técnica entende que as justificativas apresentadas pelo Detran/MG sanaram a irregularidade identificada na decisão liminar. Com efeito, os valores dos serviços a serem prestados pelas clínicas credenciadas foram devidamente fixados, inexistindo a ausência apontada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



A segunda irregularidade observada pelo relator na decisão liminar foi a inexistência de estudos “acerca da demanda dos serviços e quantitativos previstos, contrariando a obrigatoriedade de estimativa de quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte” (fls. 18-19 da Peça nº 27), violando o art. 18, IV da Lei Federal nº 14.133/2021 e gerando restrição inadequada à participação de empresas no procedimento<sup>20</sup>.

No Memorando Detran/DH-GAB nº 397/2022, de 1º de junho de 2022, o Detran-MG esclareceu que tais estudos de demanda foram sim realizados, juntando aos autos “planilhas que trazem, por amostragem, o quantitativo dos últimos três meses, dos exames médicos e psicológicos realizados em todos os Municípios” (fl. 24 da Peça nº 45). Com efeito, foram anexadas ao SGAP (Peça nº 45) os seguintes arquivos de Excel: (1) Exames de avaliação psicológicas realizados por municípios das clínicas psicológicas de março a maio/2022; (b) Exames de aptidão físico e mental realizados por município das clínicas médicas de março a maio/2022<sup>21</sup>.

Por fim, a terceira irregularidade apontada na decisão liminar consiste na insuficiência, na Portaria nº 23/2022, de disposições acerca da distribuição da demanda entre as clínicas credenciadas para prestar os serviços. Segundo o relator, “no tocante à distribuição da demanda entre os particulares credenciados, a Portaria n. 23/2022 se restringiu a prever que ‘o Detran-MG distribuirá os exames de forma imparcial e aleatória, através de uma divisão equitativa’ (art. 48)”, não sendo explicitadas “as condições objetivas para realização de rodízio entre os particulares credenciados” (fl. 19 da Peça nº 27).

A esse respeito, o Memorando DETRAN/DH-GAB nº 397/2022, de 1º de junho de 2022, esclareceu que “a distribuição dos exames entre as clínicas credenciadas em Minas Gerais atende critérios objetivos e técnicos, uma vez que é feita por um sistema que distribui equitativa e randomicamente, sem interferência humana” (fl. 24 da Peça nº 45). Ainda, no Ofício

---

<sup>20</sup> Segundo o relator, a ausência dessas informações (fixação do preço e previsão dos quantitativos) viola a isonomia no credenciamento, uma vez que “acarreta a restrição da participação aos particulares que já atuam no setor e, portanto, conhecem as características da prestação do serviço” (fl. 18 da Peça nº 27). Explica o relator que “além da violação a princípio basilar da Administração Pública, a restrição à participação contraria a própria lógica do procedimento de credenciamento que se objetiva implantar, consistente na prestação do serviço pelo maior número de interessados” (fl. 19 da Peça nº 27).

<sup>21</sup> Oportuno mencionar que, independentemente da existência ou não de estudos a respeito da demanda e quantitativos de exames nos municípios mineiros, tais resultados não poderiam ser utilizados como fundamento para limitar a quantidade de clínicas a serem credenciadas, tendo em vista o decidido pelo STF na ADI nº 5774/MG, tal como explicado por esta unidade técnica no exame preliminar à Peça nº 20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



DETRAN/ASSJUR-ASS nº 3780/2022, de 1º de junho de 2022 (fl. 15 da Peça nº 45), esclareceu o Detran/MG que a distribuição dos exames tem por respaldo o Decreto Estadual nº 47.626/2019, que, em seu art. 38, assim estabelece:

**Art. 38, Decreto Estadual nº 47.626/2019:** O Detran-MG distribuirá os exames de forma imparcial e aleatória, através de divisão equitativa.

Parágrafo único. Sem prejuízo da equidade e da imparcialidade, será admitida outra modalidade de distribuição de exames que importe na melhoria da prestação do serviço de que trata esse decreto.

Segundo o já mencionado Parecer Jurídico nº 10.513/2021, de 10 de agosto de 2021, o método adotado pelo Detran/MG para a distribuição da demanda se mostra de acordo com a orientação do Conselho Federal de Medicina e do Conselho Federal de Psicologia, que “orientam que a distribuição de candidatos deve se dar de forma impessoal, sem a possibilidade de escolha do local ou do profissional que executará a perícia”. Destacou o parecer, ainda, que o Estado de Minas Gerais, que “foi precursor na adoção do modelo de distribuição equitativa, é exemplo na implementação de vários outros Estados, como o de São Paulo e do Espírito Santo” (fl. 33 da Peça nº 45).

Dito isso, entende esta unidade técnica também não subsistir a irregularidade apontada, visto que demonstrada a adequação do sistema de distribuição adotado pelo Detran/MG.

Ademais, constata-se que as irregularidades identificadas na decisão liminar têm por fundamento suposta inobservância da Lei Federal nº 14.133/2021, a nova lei de licitações. A esse respeito, o Detran-MG informou que a própria Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, conforme orientação da AGE, recomendou a não aplicação da nova legislação no âmbito do Estado de Minas Gerais enquanto não houvesse regulamentação<sup>22</sup>. Por essa razão, não poderia a Portaria de credenciamento ser suspensa em razão de supostas violações à Lei nº 14.133/2021, que ainda não está sendo aplicada no âmbito do Estado.

A utilização do instituto de credenciamento para selecionar clínicas para prestar os serviços de exame médico e psicológico decorreu não da Lei nº 14.133/2021, mas teve fundamento na própria legislação que regulamenta a temática, a exemplo do Código de Trânsito

---

<sup>22</sup> Orientação AGE (SEI 3510384): “o Advogado-Geral do Estado recomenda que os órgãos da Administração direta e entidades autárquicas e fundacionais não realizem licitações de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, até que o Estado providencie sua regulamentação” (fl. 457 da Peça nº 45).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Brasileiro<sup>23</sup> e de Resoluções do CONTRAN<sup>24</sup>, que preveem expressamente que as atividades de trânsito serão executadas por entidades públicas ou privadas credenciadas para tal finalidade.

Com efeito, segundo o já mencionado Parecer Jurídico nº 10.513/2021, de 10 de agosto de 2021, “sobre o formato a ser utilizado não há dúvidas quanto ao credenciamento, haja vista que o próprio legislador apontou que os órgãos estaduais de trânsito executassem o serviço de forma direta ou delegando por meio do instituto do credenciamento” (fl. 37 da Peça nº 45).

Assim, no entender desta 1ª CFE, as informações prestadas pela denunciada foram aptas a justificar todas as supostas irregularidades apontadas na decisão liminar, de modo que não subsiste fundamento relevante para que seja mantida a concessão da medida cautelar que suspendeu a Portaria nº 23/2022.

Por essa razão, propõe esta coordenaria seja a decisão liminar proferida à Peça nº 27 e referendada pelo acórdão à Peça nº 33 REVOGADA, sendo restabelecidos os efeitos da Portaria nº 23/2022, e retomados os processos de credenciamento que estavam em andamento no Sistema de Credenciamento Eletrônico.

Ainda, tendo em vista a não ocorrência das irregularidades apontadas tanto na petição inicial da denúncia quanto na decisão liminar, propõe 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.

---

<sup>23</sup> **Art. 22, CTB:** Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

X – **credenciar** órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;

**Art. 148, CTB:** Os exames de habilitação, exceto os de direção veicular, poderão ser aplicados por entidades públicas ou privadas credenciadas pelo órgão executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com as normas estabelecidas pelo CONTRAN.

**Art. 156, CTB:** O CONTRAN regulamentará o credenciamento para prestação de serviço pelas auto-escolas e outras entidades destinadas à formação de condutores e às exigências necessárias para o exercício das atividades de instrutor e examinador.

<sup>24</sup> **Art. 1º, Resolução CONTRAN nº 927/2022:** Esta resolução dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o **credenciamento** das entidades públicas e privadas de que tratam o art. 147, I e § 1º a 4º e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).



***Conclusão e proposta de encaminhamento***

Ante o exposto, propõe esta unidade técnica:

- a) o recebimento e não acolhimento dos Embargos de Declaração nº 1.119.931 e nº 1.020.026, opostos, respectivamente, pela ACTRANS e pela Clínica Nova Serrana;
- b) a exclusão do Detran/MG do polo passivo da demanda, em razão de não possuir personalidade jurídica própria, sendo substituído pelo Estado de Minas Gerais;
- c) a revogação da tutela cautelar concedida na sessão de 24 de maio de 2022, uma vez que, após esclarecimentos prestados pelo Detran/MG, não subsistem as irregularidades que fundamentaram sua concessão;
- d) não entendendo esta Câmara pela revogação da tutela liminar, seja respondido o questionamento formulado pelo Detran-MG à Peça nº 51 a respeito do alcance da decisão (isto é, se alcança ou não a renovação de credenciamentos);
- e) 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, 10 de outubro de 2022.

Carolline Alves Rodrigues  
Coordenadora em exercício da 1ª CFE  
Matrícula: 32007