



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1.114.683/22
Natureza: Denúncia
Denunciante: Associação de Clínicas de Trânsito do Estado de Minas Gerais – ACTRANS
Órgão/Entidade: Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG

RELATÓRIO

1. Denúncia com pedido de liminar apresentada pela Associação de Clínicas de Trânsito do Estado de Minas Gerais – ACTRANS, em face de supostas irregularidades na Portaria nº 23/2022, do Departamento de Trânsito de Minas Gerais - DETRAN/MG, que regulamenta 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.

2. O Relator, no despacho inicial, peça nº 14, determinou a intimação do Sr. Eurico da Cunha Neto, Diretor do DETRAN/MG, para prestar esclarecimentos.

3. Após a manifestação do responsável, peça nº 18, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Fiscalização do Estado. O órgão técnico, em análise preliminar, peça nº 20, 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 autos¹

4. Redistribuídos os autos ao novo relator, por conexão, o Conselheiro Durval Ângelo deferiu a concessão de medida cautelar para determinar ao Diretor Geral do DETRAN/MG que suspendesse 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, além de determinar a intimação do Diretor do DETRAN/MG para que encaminhasse *cópia de inteiro teor*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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, peça n.º 27.

5. A 1ª Câmara deste TCE/MG proferiu acórdão referendando, por unanimidade, a decisão monocrática do relator, peça n.º 33.

6. Foram interpostos embargos de declaração pela denunciante. Os embargos foram autuados e apensados a estes autos, recebendo o n.º 1.119.931.

7. Novos embargos de declaração foram interpostos pela terceira interessada, Clínica Nova Serrana, sendo autuados sob o n.º 1.120.026, e apensados à presente denúncia.

8. Em seguida, o diretor do DETRAN/MG juntou aos autos o comprovante de publicação da suspensão da portaria, bem como o inteiro teor do procedimento interno de credenciamento, além das justificativas sobre as supostas irregularidades, peça n.º 45. Logo após, o mesmo diretor solicitou esclarecimentos ao relator, peça n.º 51, a respeito do alcance da liminar concedida.

9. Na sequência, diversas clínicas solicitaram habilitação nos presentes autos, o que foi deferido pelo relator.

10. Remetidos os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, a mesma entendeu que não era sua competência examinar a matéria em exame e os autos foram remetidos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado.

11. O órgão técnico emitiu o relatório preliminar constante na peça de n.º 172, tendo concluído pela revogação da medida cautelar deferida e pela improcedência da representação.

12. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

FUNDAMENTAÇÃO

13. Inicialmente, cumpre destacar que o Ministério Público de Contas irá manifestar-se separadamente nos autos dos embargos de declaração de nºs 1120026 e 1119931.

Preliminar – Ilegitimidade passiva do DETRAN-MG

14. O Diretor Geral do DETRAN-MG arguiu sua ilegitimidade para figurar no polo passivo desta denúncia uma vez que o Departamento de Trânsito não possui capacidade jurídica, já que se trata de órgão integrante da Administração Pública Estadual, desprovido de capacidade postulatória, peça nº 45.

15. O responsável sugeriu que fosse substituído o Diretor do DETRAN/MG no polo passivo pelo Estado de Minas Gerais, com intimação da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais.

16. A unidade técnica entendeu que assistia razão ao responsável, uma vez que, em Minas Gerais, o Detran não seria 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 possuiria personalidade jurídica própria, tampouco autonomia administrativa ou financeira.

17. O órgão técnico destacou que o TJMG possui entendimento pacífico de que o Detran não possui personalidade jurídica nem capacidade de ser parte.

18. O Ministério Público de Contas respeitosamente discorda da unidade técnica, pois o ato ou procedimento questionados na denúncia foram emitidos pelo Detran-MG, logo, a responsabilidade sobre eventual vício do ato a ele pertence, e opina pela rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

I - Irregularidades apontadas pela denunciante.

I.1 - Alegação de inconstitucionalidade formal da portaria do Detran-MG

19. A denunciante alegou que a portaria do DETRAN/MG padece de inconstitucionalidade formal, pois teria usurpado competência da União ao estabelecer, para o credenciamento, requisitos não disciplinados na legislação federal.

20. Argumentou também que a portaria estaria em desacordo com o princípio da eficiência, uma vez que não previu modos de garantir a expansão do serviço a localidades mais distantes.

21. A unidade técnica, em exame preliminar, entendeu que o TCE-MG seria incompetente para apreciar o requerimento, tendo em vista que o controle de constitucionalidade de leis em abstrato seria de competência do Supremo Tribunal Federal, a quem compete a guarda da Constituição Federal, peça nº 20.

22. Com relação ao mérito das irregularidades apontadas na denúncia, a unidade técnica entendeu que não haveria irregularidade na mencionada portaria do Detran, uma vez que o STF 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.

23. A unidade técnica destacou que, embora a denunciante tenha afirmado que não se trata de controle de legalidade e constitucionalidade, *a questão ora suscitada revela-se, claramente, de discussão acerca de inconstitucionalidade decorrente de vício de competência normativa.*

24. O órgão técnico destacou também que o próprio pedido cautelar da denunciante *consiste na sustação da Portaria em razão de sua suposta inconstitucionalidade* e, diante da impossibilidade de atuação desta Corte de Contas no controle de normas em abstrato, sugeriu a extinção do processo sem resolução de mérito:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

25. O relator, no despacho que deferiu a cautelar, entendeu que *embora o ato em análise possua forma de ato normativo, configura, materialmente, ato administrativo de efeitos concretos consistente na abertura procedimento de credenciamento, motivo pelo qual não há que se falar em análise abstrata de constitucionalidade do ato.*

26. Em que pese a interpretação dada pela unidade técnica, o MPC-MG entende que não há, no caso dos autos, pedido de declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 23/22 do DETRAN/MG, uma vez que o objeto da portaria é apenas *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.*

27. Assim, embora o ato em análise possua forma de ato normativo, configura, materialmente, ato administrativo de efeitos concretos consistente credenciamento de clínica médica, motivo pelo qual não há que se falar em controle abstrato de constitucionalidade.

28. Dessa forma, o MPC-MG entende que não se trata de controle de constitucionalidade de ato normativo, mas sim de controle de ato administrativo consistente na Portaria n.º 23/2022 do DETRAN/MG.

I.2 - Da alegada usurpação de competência legislativa da União e da nobservância da distribuição de competências realizada no CTB, uma vez que a Portaria prescreve exigências não contempladas em legislação federal, a Resolução n.º 425/2012 do CONTRAN

29. Em sua peça inicial, a denunciante alegou que o DETRAN/MG deveria observar os termos da Resolução n.º 425/2012 do Contran, que disciplina integralmente o sistema de credenciamento de clínicas e que o ato normativo ora questionado, art. 4º, I, “o”, da Portaria n.º 23/2022, teria inovado sobre o tema, o que seria vedado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

30. O art. 4º, I, “o”, da Portaria nº 23/2022, 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 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.

31. O Diretor do DETRAN/MG, em sua manifestação, ponderou que a mencionada exigência não seria inovação legislativa, uma vez que se encontra prevista em normativa do DENATRAN.

32. A unidade técnica destacou o seguinte:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

33. O relator concordou com a unidade técnica, pela inexistência da irregularidade apontada, peça nº 27, decisão que foi referendada pela 1ª Câmara na sessão de 24/05/22, peça nº 33, considerando 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 das imagens seja feita por empresas contratadas (art. 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).

34. Diante desse contexto, o MPC-MG não vislumbra razões de fato nem de direito para um juízo de desconstituição do ato administrativo do DETRAN/MG, nem qualquer suposta violação à resolução do Contran.

35. Assim, conclui-se pela improcedência do apontamento.

I.3 - Da alegada 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.

36. A denunciante alegou que a abertura do processo de credenciamento nos grandes centros potencializa a procura exclusivamente nessas localidades, deixando desamparada a população mais afastada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

37. O responsável alegou que o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5774/MG decidiu pela inconstitucionalidade de normas estaduais que vissem restringir a quantidade de clínicas a serem credenciadas por município, razão pela qual não poderia o DETRAN/MG, mediante portaria, prever métodos para evitar a concentração de clínicas credenciadas nos grandes polos urbanos.

38. A unidade técnica entendeu que não procediam as alegações da denunciante mediante a apresentação dos seguintes fundamentos:

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.

39. Conforme identificado pelo órgão técnico, não foi apresentada justificativa para anulação da escolha do administrador. O objeto questionado, credenciamento, é compatível com a escolha do administrador, sendo que não foi demonstrada a desproporcionalidade e irrazoabilidade de tal escolha.

40. Diante disso, considerando que a denunciante não demonstrou a desproporcionalidade da medida, o MPC-MG entende pela regularidade a priori da escolha do administrador.

41. Por outro lado, o MPC-MG entende que o Detran deverá buscar a ampliação gradativa do serviço, tendo como norte a universalização do serviço no maior número de regiões possível, em volume e velocidade que só o gestor pode indicar, na forma sugerida no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

parecer nº 16.416 de 4 de janeiro de 2022, da Advocacia Geral do Estado transcrito em parte pela unidade técnica em sua análise inicial, peça nº 20 do SGAP.

42. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas OPINA pela improcedência da denúncia nesse ponto.

II - Das irregularidades apontadas de ofício pelo relator

II.1 - Ausência do valor a ser pago pela prestação do serviço

43. O relator apontou como irregularidade a ausência de previsão do valor a ser pago às empresas credenciadas, alegando que o edital não teria mencionado qual portaria estabelece o valor, como foram estipulados e qual a forma de reajuste, o que configuraria ausência de elementos relevantes para participação no procedimento, em desacordo com o disposto nos arts. 18, III e IV, e 79, parágrafo único, III, todos da Lei nº 14.133/2021.

44. O responsável informou, através do Ofício 3780, peça 45, que 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 os exames, institui que é atribuição do Diretor do DETRAN/MG estabelecer valores para os serviços prestados pelas clínicas médicas e psicológicas credenciadas.

45. Destacou que 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 tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º e o art. 148 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, sendo que a referida orientação também constava no art. 21 da Resolução CONTRAN nº 425, de 27 de novembro de 2012, revogada pela Resolução nº 927, de 28 de março de 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

46. Dessa forma, concluiu que, 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, peça 45.

47. A unidade técnica entendeu que as justificativas apresentadas pelo Detran/MG sanaram a irregularidade identificada na decisão liminar, uma vez que os valores dos serviços a serem prestados pelas clínicas credenciadas foram devidamente fixados, inexistindo a ausência apontada.

48. O órgão técnico destacou o seguinte em sua fundamentação:

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.

49. Diante da constatação de que os valores foram devidamente fixados, o MPC-MG entende que a irregularidade apontada pelo relator foi sanada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

II.2 – Da inexistência de estudos sobre os quantitativos – Violação ao art. 18, IV da Lei Federal nº 14.133/2021

50. O relator apontou 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, peça 27.

51. O Detran-MG esclareceu que tais estudos de demanda foram realizados, juntando aos autos as planilhas que trazem, por amostragem, o quantitativo dos últimos três meses, dos exames médicos e psicológicos realizados em todos os Municípios, peça 45.

52. A unidade técnica mencionou 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.*

53. Diante da apresentação da documentação descrita acima, peça 45, o MPC-MG, acorde com a unidade técnica, entende que a irregularidade foi sanada.

II.3 - Insuficiência das disposições acerca da distribuição da demanda

54. O relator apontou, na decisão liminar, a insuficiência, na Portaria nº 23/2022, de disposições acerca da distribuição da demanda entre as clínicas credenciadas para prestar os serviços.

55. Foi esclarecido pelo Detran-MG 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, peça 45.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

56. Esclareceu também 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.

57. A unidade técnica destacou que, segundo o Parecer Jurídico n.º 10513/21, elaborado pelo Escritório Capanema Soares do Couto Advogados Associados por solicitação da ACTRANS (ora denunciante) 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”.

58. Diante da apresentação da documentação descrita acima, o MPC-MG, acorde com a unidade técnica, visto que demonstrada a adequação do sistema de distribuição adotado pelo DETRAN/MG, entende que a irregularidade apontada pelo relator foi sanada.

59. Nesse contexto, o MPC-MG ratifica as considerações da unidade técnica transcritas acima e entende não haver irregularidades a serem aditadas pelo Ministério Público de Contas.

CONCLUSÃO

60. Por todo o exposto, o MPC-MG opina pela revogação da medida cautelar deferida e pelo reconhecimento da improcedência da denúncia apresentada, com o consequente arquivamento dos autos, nos termos regimentais, ou, sucessivamente, pela citação do Sr. Eurico da Cunha Neto, Diretor do DETRAN/MG signatário da portaria questionada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

61. Com relação aos Embargos de Declaração de nºs 1.119.931 e 1.120.026, o MPC-MG deixa de se manifestar, em razão do disposto na alínea “e” do inciso IX do art. 61 do Regimento Interno do TCEMG.

É o parecer.

Belo Horizonte, 3 de novembro de 2022.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)