

Processo nº: 1.114.683
Natureza: Denúncia
Apensos: 1.119.931 e 1.120.026 (Embargos de Declaração)
Denunciante: Associação de Clínicas de Trânsito do Estado de Minas Gerais – ACTRANS
Jurisdicionado: Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito (CET/MG)
Exercício: 2022
Responsável: Lucas Vilas Boas Pacheco (Chefe de Trânsito da CET/MG)
Interessados: Nova Serrana Clínica Médica e Psicológica Ltda.; Clínica de Medicina e Psicologia Nova Serrana Ltda.; CliniCristais Médica e Psicológica Ltda.; Clínica Médica e Psicológica Vilela e Gouveia Ltda.; Clinicam Clínica Médica e Psicológica Ltda.; Imeptran – Instituto de Medicina e Psicologia do Trânsito Ltda.; Transitar Serviços Ltda.; Clínica de Medicina e Psicologia do Trânsito Ltda.; Med Tráfego Psicologia e Medicina do Trânsito Ltda.; Cambuí Clínica de Exames Médicos e Psicológicos do Trânsito Ltda.; Clínica Médica e Psicológica CNHMed Ltda.; Clínica CNH Patos Ltda.; Clínica Médica e Psicológica Tarumirim Ltda.; Uditrânsito Clínica Médica e Psicológica; Clínica Médica e Psicológica Betim Ltda.; Clínica Médica e Psicológica Padre Libério; Clínica Médica e Psicológica Transitar Neves Ltda.; Clínica Médica e Psicológica Trânsito de Neves LTDA; CLINDIV – Medicina e Psicologia do Trânsito Ltda.; Clínica Médica e Psicológica Contagem Ltda. (CLIMEPCO); Habilitar Clínica Médica e Psicológica santa Luzia Ltda.; Psicomedtrans Pouso Alegre Ltda.; Meta Exames Clínicos e Psicológicos Ltda.; Guiar Medicina e Psicologia Ltda.; Clínica Médica e Psicológica Habilita Ltda.; Linhares e Carvalho Serviços Médicos e Psicológicos Ltda.;
Procuradores: Fernanda Paiva Santos Cunha, OAB/MG 206.873; Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Reinaldo Belli de Souza Alves Costa, OAB/MG 190.000; Thiago Bodevan Veiga, OAB/MG 184.404; Luciano de Araújo Ferraz, OAB/MG 64.572; Moarcir de Souza, OAB/MG 29.201; Guilherme Lopes de Souza, OAB/MG 136.943; Cecília Lopes de Souza, OAB/SP 237.784; Jorge Ferreira da Silva Filho, OAB/MG 76.018; Tamires Aguiar Moreira, OAB/MG 136.181; Daniel Cabaleiro Saldanha, OAB/MG 119.435

À Secretaria da Primeira Câmara

1. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia apresentada pela Associação de Clínicas de Trânsito do Estado de Minas Gerais – ACTRANS, com pedido de suspensão cautelar da Portaria nº 23/2022, expedida pelo Departamento de Trânsito de Minas Gerais – 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, à renovação da Carteira Nacional de Habilitação, à mudança e adição de categoria, registro de Carteira Nacional de Habilitação de outros Estados da Federação e Internacionais no Brasil, nos candidatos a Diretor-Geral, Diretor de Ensino, Instrutor e Examinador de Trânsito e candidatos a outros cursos”.

Em 10/03/2022, a denúncia foi autuada e distribuída ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (peça nº 13), que, à peça 22, reconheceu a conexão entre os presentes autos e os da Denúncia n. 1.054.154 de minha relatoria, que “[...] também trata da análise da competência e juridicidade da edição de portarias pelo DETRAN/MG”.

Acolhendo esse entendimento, manifestei, à peça 24, pela minha prevenção para conduzir a relatoria de ambos os processos, e solicitei ao Conselheiro-Presidente que os presentes autos fossem redistribuídos à minha relatoria, o que foi realizado, consoante peças 25 e 26.

Considerando a existência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*, **concedi medida cautelar** (peça 27) para determinar que o Diretor do DETRAN/MG suspendesse imediatamente a Portaria nº 23/2022, mantendo-se a prestação dos serviços por meio das empresas anteriormente credenciadas até ulterior julgamento do mérito por esta Corte de Contas, uma vez que:

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.

(..)

Constatou-se, ademais, que não há informações 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 (art. 18, IV).

(...)

Por fim, 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).

Na sessão de 24/5/2022, a decisão foi referendada pela Primeira Câmara (peça 33).

Em 30/5/2022, a denunciante opôs Embargos de Declaração (peça 34), autuados sob o nº 1.119.931, sustentando que a decisão foi omissa por não abordar a ausência de previsão no edital do valor remuneratório, em rubrica separada, do serviço de coleta de biometria, foto e demais dados do candidato.

Outrossim, apontou obscuridade, por não ter restado claro “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”.

Em 15/06/2022, também foram opostos os Embargos de Declaração de nº 1120026, pela Nova Serrana Clínica Médica e Psicológica, na condição de interessada, sob o argumento de ter havido obscuridade e contradição na decisão monocrática referendada quanto à extensão dos efeitos da suspensão da portaria.

Em 13/12/2022, considerando que, “apesar de não terem sido completamente sanados os apontamentos de irregularidades, a manutenção da suspensão do credenciamento regulamentado pela Portaria DETRAN-MG nº 23/2022 poderia ensejar *periculum in mora* inverso, ao afastar a possibilidade de ampliação da oferta do serviço aos usuários”, **prolatei nova decisão monocrática revogando parcialmente a cautelar** concedida para autorizar a conclusão do credenciamento das clínicas que já haviam iniciado os procedimentos administrativos sob as regras da Portaria DETRAN-MG nº 23/20225, ficando mantida, até ulterior decisão de mérito dessa Corte, a cautelar em relação às clínicas, cujo procedimento de credenciamento ainda não tivesse se iniciado (peça 216).

Determinei, ademais, que o Diretor do DETRAN-MG comprovasse, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, a adoção das medidas necessárias ao aprimoramento do procedimento previsto na Portaria DETRAN-MG nº 23/2022 de modo a fazer menção expressa à Portaria nº 64/2018 para indicar o valor dos serviços; divulgar a demanda estimada em cada localidade; explicitar que a distribuição dos exames entre as clínicas credenciadas seria feita de forma equitativa e randômica por meio de um sistema informatizado.

Na sessão de 14/2/2023, a decisão foi referendada pela Primeira Câmara, que também acolheu o entendimento de que a revogação da cautelar implicava na perda da utilidade dos Embargos de Declaração nºs. 1.119.931 e 1.120.026, sendo, portanto, julgados prejudicados (peça 276).

Em cumprimento à determinação, o Chefe de Trânsito da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito encaminhou o Ofício CET/SUHAB nº. 151/2023 (peça 361), no qual ressaltou a importância do processo dialógico estabelecido com todos os atores envolvidos para a elaboração de minuta de nova portaria, que comportaria:

1. A definição de critérios técnicos para a liberação de novos credenciamentos de clínicas, utilizando a capacidade operacional das clínicas, com base em portaria do Conselho Federal de Medicina, definindo assim um quantitativo médio de atendimentos por município, por clínica;

2. A alteração da documentação necessária, dividindo o credenciamento em duas etapas e reduzindo a burocracia e os custos iniciais dos credenciados;
3. A disponibilização de vaga para abertura de clínicas em todos os municípios que ainda não possuem clínicas instaladas;
4. A adoção de instrumentos legais para validar os espaços físicos de acordo com as normativas de acessibilidade, utilizando o Laudo Técnico e o documento de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para este fim;
5. A ampliação do prazo de validade dos credenciamentos, vinculado a alteração prévia do Decreto afeto ao tema.

É o relatório, no essencial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, registro o louvável trabalho realizado pela equipe técnica da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito, de análise de dados e da legislação pertinente visando à construção do modelo que, a meu ver, é digno de ser reproduzido em todo o território nacional porquanto se preocupa tanto em atender à população mineira quanto com as demandas e interesses do mercado.

Nesse contexto, destaco a importância da atuação dessa Corte na construção dessa proposta, para a qual contribuíram vários atores, inclusive servidores de meu gabinete, que, em alguns momentos, puderam opinar sobre as premissas da nova normatização.

Tenho a convicção de que, cada vez mais, a busca de soluções consensuais e participativas é o caminho para decisões mais assertivas e para o atingimento dos objetivos e finalidades públicos, em benefício do cidadão.

Como ressaltei na recente obra **Justiça Negocial: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito**, coordenada pela Professora, Doutora e Ministra-Substituta do Superior Tribunal Eleitoral, Edilene Lôbo, com quem tive a honra de escrever, em coautoria, o capítulo “Justiça Negocial e Controle Consensual da Gestão Pública”¹:

O modelo repressivo de justiça, fundado na autoridade distante para aparentar imparcialidade, no aumento da punição e dos castigos físicos como política de combate à criminalidade, **deve pertencer ao passado porque é antidemocrático e sonegador de cidadania e dignidade.** (Grifos nossos.)

[...]

É evidente que esse modelo precisa ser rompido para dar lugar a um sistema concentrado na dignidade das pessoas, atendo à defesa sem juízos preconcebidos, como prometem incontáveis Tratados Internacionais. A busca deve ser de cooperação para resultados efetivos na implementação de direitos fundamentais, tratando da origem do

¹ LÔBO, Edilene (Coord.). *Justiça Negocial: direitos humanos e estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023. p. 305-317
DA31

problema da criminalidade e da exclusão social dos mais pobres, e não somente das consequências.

Essa nova forma de atuação certamente demanda uma nova compreensão sobre o papel dos órgãos de controle e, embora ainda não tenhamos mecanismos institucionalizados de solução consensual de conflitos no âmbito desta Corte, merecem destaque iniciativas pioneiras adotadas pelos Conselheiros Cláudio Terrão e Agostinho Patrus, nos processos de n. 1.114.634 (Representação – Rodoanel)² e 1.148.712 (Denúncia – SLU)³, respectivamente, nos quais foram adotados procedimentos de consensualidade e de interlocução com os atores envolvidos.

Ressalto que a Nota Recomendatória n. 02/2022 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), edificada sobre os pilares dos controles preventivo e punitivo, do papel pedagógico dos Tribunais de Contas como órgãos orientadores e indutores do aperfeiçoamento da gestão pública e, ainda, considerando os “benefícios da ação consensual, mormente quando se trata do controle de políticas públicas, que exigem medidas estruturantes e planejadas de curto, médio e longo prazo” **recomendou** aos Tribunais de Contas brasileiros que:

1. **dentro de uma perspectiva de atuação marcada pela consensualidade, considerem, sempre que possível e nos termos do ordenamento jurídico, a adoção e a implementação de normas voltadas à solução consensual de conflitos quando do enfrentamento de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo, com objetivo de efetivar os princípios da eficácia e da eficiência, de forma a prestigiar ações de controle punitivo e preventivo;**
2. Diante da importância de compatibilizar seu funcionamento ao espectro de consensualidade e à modernização dos mecanismos de controle, **aprimorem a estrutura de acordos nos processos de controle externo, bem como prossigam incrementando uma relação dialógica e de colaboração, priorizando a resolução consensual de controvérsias;** e
3. Frente à necessidade de se interpretar de forma abrangente a garantia da ampla defesa, **considerem a possibilidade de criação e regulamentação de procedimentos processuais de audiência, com ou sem a finalidade conciliatória, de forma a buscar a abrangente participação das partes envolvidas, segurança jurídica, transparência e economia de tempo, proporcionando ainda maior adequação das decisões às especificidades das situações e a correção**

² <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/seinfra-participa-de-audiencia-de-conciliacao-do-rodoanel-metropolitano>
<https://www.flickr.com/photos/prefcontagem/albums/72177720300818899/>
<https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/75785/contagem-participa-de-audiencia-de-conciliacao-no-tce-sobre-o-edital-de-construcao-do-rodoanel>

³ <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626750>

de inconformidades e de irregularidades de forma célere e eficaz.
(Grifos nossos.)

Ressalto, ainda, que, nos Tribunais de Contas da União, do Estado do Mato Grosso e do Município de São Paulo esse contexto normativo já é uma realidade, o que espero alcançarmos em um futuro breve aqui também em nossa Corte.

Pois bem. Feitas essas considerações iniciais, passo a tratar da **Nota Técnica** elaborada pela Sra. Christiane Bolda Lazzarotti, Superintendente da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito, com o objetivo de subsidiar a revisão da Portaria Detran n. 23/2022, que regulamenta o credenciamento de clínicas médica e psicológica para a realização de exames de aptidão física e mental e de avaliação psicológica em candidatos à obtenção de permissão para dirigir veículo automotor (peça 361).

De acordo com o estudo realizado pela CET, atualmente existem, no Estado de Minas Gerais, 719 clínicas credenciadas, distribuídas em 271 municípios. A despeito disso, identificou-se que, em 2023, foram atendidos cidadãos de 851 municípios, “dado que demonstra que, apesar da necessidade de deslocamento, o serviço tem atendido quase que a totalidade do Estado”.

Na maioria dos 582 municípios onde ainda não há clínicas, a população é inferior a 10 mil habitantes e nos municípios com menos de 10 mil habitantes em que o serviço está disponível, a média de atendimentos é de cerca de 95 exames por mês e menos de 5 exames por dia útil.

A partir desses dados, bem como das alterações promovidas pela Lei n. 14.071/2020, que ampliou o prazo de validade nas renovações da carteira nacional de habilitação, a CET ponderou sobre a capacidade operacional das clínicas, embasando-se na Resolução n. 425/2012 do CONTRAN; na premissa contida na Portaria Detran n. 23, de exclusividade das atividades da clínica; e na Resolução n. 2077/2014 do Conselho Federal de Medicina, e chegou às seguintes conclusões:

Após a análise de todos os envolvidos chegou-se à proposta final de **utilização de 70% da capacidade operacional, considerando a média por município, por clínica, pelo período de 24 meses, sendo considerado para o cálculo hora apresentado os anos de 2021 e 2021.** Já para os anos subsequentes o cálculo será sempre realizado em janeiro de cada ano e serão considerados os últimos 24 meses. Ou seja, em janeiro de 2025, será realizada a revisão da demanda, considerando o período de janeiro de 2023 a dezembro de 2024, utilizando a média de exames médicos realizados no período.

Importante ressaltar que serão considerados para o cálculo somente os meses completos em que a clínica funcionou (caso a clínica tenha sido implantada em abril de 2021, serão considerados os atendimentos a partir de maio/21 e 9 meses desse ano, totalizando 21 meses para a média neste exemplo).

[...] o percentual proposto contempla os custos da empresa e, também, uma certa margem de lucro. Por óbvio, esses percentuais podem variar de

empresa para empresa, mas utilizando-se de médias temos que se trata de um percentual aplicável e cabe ao empresário a análise mercadológica de cada município, bem como a elaboração de plano de negócios considerando a expectativa de demanda, os custos e o margem de lucro por ele aceitável.

Dessa forma, **considerando o percentual acima definido de 70% da capacidade operacional e o limite de 370 atendimentos mês, teremos a abertura de clínicas em 32 municípios, sendo que dois deles terão 2 (duas) vagas disponibilizadas**, conforme Tabela 5 - Municípios que terão mais vagas de credenciamento

[...]:

Essa análise será refeita antes da publicação da nova portaria para considerar as clínicas ainda em processo de credenciamento neste momento no sistema.

Destaca-se que **dos 271 municípios que hoje possuem clínicas, 30 (trinta) terão o acréscimo de uma nova vaga e 2 (dois) terão duas vagas abertas. Esse acréscimo possibilitará o alcance do total de cerca de 751 clínicas, caso tenhamos o credenciamento em todas as vagas abertas.**

Outro ponto relevante é que **as clínicas já credenciadas permanecerão em atuação, enquanto o credenciamento atual estiver vigente e as renovações forem feitas de acordo com os normativos para tal, não havendo, portanto, interferência do Estado no cenário atual de distribuição de demanda entre os parceiros já credenciados.**

[...]

Um dos pontos já pacificados em reuniões anteriores entre as partes envolvidas é a **reabertura do credenciamento no Estado com a disponibilização de uma vaga para cada um dos municípios onde hoje não há clínicas instaladas. No total serão 582 vagas para os municípios com essa característica** como se observa no Anexo II – Municípios que não possuem clínicas/ População/Demanda Estimada.

Porém, é imprescindível ressaltar que a população desses municípios não gera uma demanda que se aproxima do limite de 50% da capacidade operacional das clínicas. Além disso, o aumento da capilaridade das clínicas, apesar de trazer ganhos aos cidadãos, reduzirá a demanda das clínicas nos municípios já instalados. (Grifos nossos.)

Com isso, foram adotadas as seguintes premissas:

1. os municípios que possuem vaga terão prazo de 30 dias de pedido de credenciamento a partir da data definida na portaria para início.
2. havendo mais de 1 pedido de credenciamento nesses 30 dias será realizado sorteio entre os pedidos para a classificação de todos os pedidos;

3. havendo apenas 1 pedido, caso habilitado, ele será encaminhado para a segunda etapa do credenciamento.

4. não havendo nenhum credenciamento o prazo ficará em aberto até que haja o primeiro pedido. Após esse pedido o credenciamento ficará aberto por 30 dias contados da data do 1º pedido, sendo realizado sorteio se houver mais algum pedido nesse período, ou análise do pedido inicial, caso não haja mais nenhum pedido.

O processo de credenciamento propõe-se a divisão do processo em 2 etapas, uma simplificada de pré-credenciamento e a segunda com o credenciamento completo. A primeira etapa terá um número reduzido de documentos e por essa redução, também se reduz o prazo para realizá-la.

Em relação ao processo de vistoria foi proposta a inclusão de exigência de Laudo Técnico relativo à estrutura física e ao atendimento da legislação de acessibilidade, elaborado por profissional habilitado nos conselhos de engenharia e/ou arquitetura, e com recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, relativa a emissão do laudo. A proposta foi aceita por todas as partes e será devidamente incluída na portaria.

Em relação ao prazo de credenciamento, propõe-se a ampliação para 2 anos de validade do credenciamento, mas mantendo a taxa anual de licenciamento que vencerá sempre no aniversário do credenciamento da clínica. Tal proposta depende da alteração do decreto afeto ao tema que já tem proposta de modificação em andamento.

O último ponto pacificado foi a inclusão de artigo na portaria informando que o processo de credenciamento somente será considerado iniciado após início do processo no Sistema disponibilizado pela CET e que a formalização do CNPJ não caracteriza direito ao credenciamento.

À vista das informações prestadas, entendo que restou atendida a determinação contida na decisão monocrática, exarada em 13/12/2022 e referendada pela Primeira Câmara em 14/2/2023, que determinou que o Diretor do Detran-MG (atual Chefe de Trânsito da CET) adotasse as medidas necessárias a aprimorar o procedimento previsto na Portaria DETRAN-MG n. 23/2022 de modo a divulgar a demanda estimada em cada localidade.

Desse modo, não mais subsiste a necessidade de suspensão do certame, uma vez que os parâmetros apresentados garantem, em meu sentir, uma melhor distribuição da demanda no Estado, em benefício tanto da população mineira quanto dos empresários do setor, que terão, a partir das informações disponibilizadas pelo órgão de trânsito, mais condições de avaliar a viabilidade do negócio e, assim, prestar um serviço melhor ao cidadão.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto e com fundamento no art. 296 do Código de Processo Civil e do §2º do art. 265, §2º do Regimento Interno do Tribunal de Contas, **revogo a medida cautelar concedida nos presentes autos e autorizo A REVISÃO DO PROCEDIMENTO atualmente regulamentado pela Portaria DETRAN-MG nº 23/2022**, a fim de que

possam ser adotadas as premissas estabelecidas na Nota Técnica que acompanha o Ofício CET/SUHAB nº. 151/2023 (peça 361).

Com fulcro no art. 277 do Regimento Interno, **DETERMINO** a intimação, por *e-mail* e pelo D.O.C., do Chefe de Trânsito da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito dessa decisão e para que informe, no prazo de 05 (cinco) dias úteis a partir do recebimento da intimação da decisão, o cronograma de implementação da nova regulamentação, devendo-lhe ser cientificado, ainda, de que cópia do novo normativo deverá ser protocolizada nos autos, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis contados da data da publicação do ato e que, na sua formulação, deverão ser considerados os demais apontamentos constantes do acórdão à peça 276 do SGAP (item 1.3, alíneas ‘a’ e ‘c’).

Considerando a decisão de revogação da suspensão do procedimento, os anteriores pedidos de liberação de credenciamento de algumas clínicas e não apreciados por este Relator serão analisados pela Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito sob a perspectiva da nova sistemática a ser adotada na Nota Técnica que acompanha o Ofício CET/SUHAB nº. 151/2023 (peça 361). Assim, determino que esta Secretaria da Primeira Câmara intime os peticionários das peças 305, 313, 315 a 330; 331 a 335; 336 a 347 acerca desta decisão.

Finalmente, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei Complementar 102/2008, esta decisão deverá ser submetida à ratificação colegiada deste Tribunal na primeira sessão da Primeira Câmara subsequente e, após, os autos deverão retornar ao meu gabinete.

Tribunal de Contas, 18 de dezembro de 2023.

Durval Ângelo
Conselheiro Relator
(assinado digitalmente)