



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

Câmaras Reunidas.

Mandado de Segurança n.º 4010246-33.2022.8.04.0000.

Impetrante: Hapvida Assistência Médica S/A.

Advogados: Dr.ª Viviane Barci de Moraes (OAB/SP n.º 166.465) e outros.

Impetrada: Exm.ª Sr.ª Secretária de Educação e Desporto do Estado do Amazonas.

Relator: Desembargador JOSÉ HAMILTON SARAIVA DOS SANTOS.

DECISÃO

Trata-se de **Mandado de Segurança**, com pedido de liminar, impetrado por **Hapvida Assistência Médica S/A** contra ato, supostamente, ilegal e abusivo praticado pela **Exm.ª Sr.ª Secretária de Educação e Desporto do Estado do Amazonas**.

Em breve síntese, a Impetrante narra que foi publicado o Edital do Pregão Eletrônico n.º 1.533/2021-CSC/AM, cujo objeto é o fornecimento, pelo menor preço, de Plano Privado de Assistência à Saúde para atender aos servidores da Secretaria de Educação e Desporto do Estado do Amazonas – SEDUC, na capital e interior do Estado, tendo, ao final, a empresa Impetrante sagrado-se vencedora, resultando na realização do Termo de Contrato n.º 07/2022 - SEDUC, com vigência de 12 (doze) meses, contados de 03 de março de 2022 até 03 de março de 2023.

Ocorre que, por meio da Notificação n.º 001/2022/DGP/SEDUC, a Autoridade Impetrada comunicou à Impetrante que, supostamente, o contrato celebrado entre as partes não estaria sendo regularmente cumprido, pois, por meio de denúncias, teria tomado conhecimento de que, nos polos de Manacapuru, São Gabriel da Cachoeira, Boca do Acre e Borba, os serviços não estavam sendo garantidos, no que tange ao período compreendido entre março de 2022 a agosto de 2022, bem, como, que, nas demais cidades-polo, os serviços ambulatoriais e odontológicos não estariam sendo prestados em conformidade com as normas da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e do Termo de Referência. Acrescenta, ainda, que também fora expedida a Notificação n.º 002/2022/DGP/SEDUC, segundo a qual os serviços apontados no Termo de Contrato n.º 07/2022 - SEDUC não estariam sendo prestados nos polos de São Gabriel da Cachoeira e Boca do Acre no período de setembro de 2022.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

Sendo assim, foi constituída Comissão Permanente de Apuração de Irregularidades Contratuais – CAIC, por meio da Portaria GSE n.º 855/2022, sendo instaurados os Procedimentos Administrativos n.º 01.01.028101.032194/2022-60/SEDUC e n.º 1.01.028101.033351/2022-54/SEDUC, a fim de apurar as responsabilidades dos envolvidos.

Ato contínuo, a Autora aduz que apresentou manifestações acerca das Notificações acima, por meio das quais comprovou que, ao longo de todo o contrato, foram reportadas apenas 07 (sete) Notificações de Intermediação Preliminar - NIP, "*todos DE BAIXA COMPLEXIDADE e tratados a contento pela Impetrante, o que significa que vinha prestando o serviço regularmente e de acordo com as obrigações assumidas no instrumento contratual celebrado*", assim, como, que todas as inadequações, no que diz respeito aos serviços objeto do contrato em tela, encontravam-se plenamente saneadas, "*não havendo qualquer lacuna nos atendimentos em todo o espectro geográfico abrangido pelo processo licitatório*".

Destacou, outrossim, que a Autoridade Impetrada, quando da apresentação de manifestação ao Ministério Público do Estado do Amazonas – 52.ª PRODECON, bem, como, em resposta ao egrégio Tribunal de Contas do Estado – TCE, asseverou que não houve registro de reclamações na Ouvidoria da SEDUC, referente à falta de atendimento no interior do Estado.

Entretanto, apesar dos fatos acima narrados, o Relatório Final da Comissão apontou que restou comprovado que a Impetrante não estava cumprindo as obrigações que lhe cabiam na avença, recomendando a rescisão unilateral do Contrato e a suspensão de participar em licitações por 12 (doze) meses, com o que a Autoridade Impetrada concordou, motivo pelo qual a Portaria GS n.º 1.304/2022 determinou a rescisão unilateral do contrato administrativo firmado entre as partes, cumulada com a aplicação da sanção de suspensão do direito de licitar por 12 (doze) meses com a SEDUC, o que foi objeto de recurso administrativo pendente de apreciação.

Nesse sentido, a Impetrante Hapvida Assistência Médica S/A sustenta que se trata de ato ilegal e abusivo, uma vez que "*existiu espantosa discrepância entre as manifestações apresentadas no Procedimento Administrativo pela DD. Secretaria de Educação e Desporto e a Impetrante, ou seja, fora desproporcional e ilegal a determinação de rescisão unilateral do contrato objeto, sobretudo porque desacompanhadas de qualquer justificativa fática ou jurídica que pudesse apará-la*", violando, frontalmente, a segurança jurídica e a confiança legítima da Impetrante, em descompasso com as regras insculpidas nos arts. 69 e 78 da Lei n.º 8.666/1993, arts. 28, 29 e 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, e, por fim, o art. 6.º da Instrução Normativa n.º 04/2019 – CAIC/SEDUC/AM.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

Isso porque, afirma que o contrato em tela não prevê, expressamente, a construção de estrutura de atendimento presencial em todos os municípios do interior do Estado, o que seria demasiadamente oneroso, sendo possível a realização do serviço por meio de clínicas credenciadas para o atendimento ambulatorial, as quais estão realizando o atendimento médico em conformidade com os termos do Termo de Referência e do contrato firmado, assim, como, que, havendo indisponibilidade, os serviços poderiam ser disponibilizados nas cidades mais próximas ou na capital do Estado, em consonância com os esclarecimentos da SEDUC aos itens 14 e 16 dos questionamentos realizados pela Licitante. Ademais, acrescenta que contratamentos acontecem durante a execução de qualquer contrato, sendo certo que *"a Impetrante sempre esteve à disposição para ser acionada e poder dar início imediato às tratativas necessárias à resolução de determinado problema pontual, que não reflete a qualidade dos serviços prestado"*.

Obtempera, por fim, que o Procedimento Administrativo em questão está repleto de ilegalidades, pois, *"iniciado e concluído de forma absolutamente açodada, tendo em vista que entre a publicação da portaria de instauração e a decisão final não se passaram sequer 45 (quarenta e cinco) dias"*, deixando-se de abrir prazo para que a Impetrante apresentasse as suas necessárias Alegações Finais, em patente descumprimento ao disposto no art. 2.º, inciso X, da Lei Estadual n.º 2.794/2003 e no art. 10, § 3.º da Instrução Normativa n.º 04/2019 – CAIC/SEDUC/AM, ferindo os princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório previstos no art. 5.º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

À vista do exposto pugna, liminarmente, pela suspensão do ato que rescindiu, unilateralmente, o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, *"para que o fornecimento dos serviços de atendimento médico não seja interrompido"*. E, no mérito, pleiteia seja concedida a segurança para que, *"confirmando a liminar, seja reconhecida a ilegalidade do ato coator praticado pela Autoridade Impetrada e, por conseguinte, reformada a decisão equivocada que determinou a rescisão unilateral do contrato administrativo n.º 07/2022, bem como aplicou a penalidade de suspensão temporária por doze meses à Recorrente, com o restabelecimento do 'status quo' ante da relação contratual"*.

A Impetrante juntou documentos, às fls. 35 a 203 do presente *writ*.

Em sede de Plantão Judicial deste egrégio Tribunal de Justiça o **Exm.º Sr. Desembargador-Plantonista HENRIQUE VEIGA LIMA**, em Decisão, às fls. 204 a 207, deixou de apreciar o pedido liminar por entender que o presente *mandamus* *"não indica a urgência qualificada para cancelar o exercício da jurisdição por parte do plantão judicial"*, uma vez que *"o ato é datado de 01.12.2022 e, antes disso, houve a notificação para Defesa em 05.10.2022 (fl. 82/84), deixando o interessado*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

para recorrer ao judiciário somente 30 dias depois", entendimento mantido pela Exm.^a Sr.^a Desembargadora-Plantonista VÂNIA MARQUES MARINHO, por meio do *decisum* de fls. 213 a 215.

Em manifestação acostada às fls. 218 a 227, a Impetrante Hapvida Assistência Médica S/A aditou os termos da peça inaugural, informando que a Autoridade Impetrada, em **05 de janeiro de 2023**, contratou para a execução do contrato rescindido de forma unilateral, com dispensa de licitação, a empresa Samel Plano de Saúde Ltda., que figurou como penúltima colocada no procedimento licitatório, pelo valor global de R\$ 44.969.618,46 (quarenta e quatro milhões, novecentos e sessenta e nove mil, seiscentos e dezoito reais e quarenta e seis centavos), o que aponta a ocorrência de "*ilegal direcionamento do objeto do contrato rescindido*", para empresa que sequer figurou no segundo lugar no Pregão Eletrônico n.º 1.533/2021-CSC/AM, violando o disposto no art. 24, inciso XI, da Lei n.º 8.666/1993.

Sendo assim, obtempera que a proposta de prestação de serviços é absolutamente desvantajosa à Administração, uma vez que é R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) superior à oferecida pela Autora, sendo certo que a nova contratada, que concentra todas as suas 08 (oito) unidades na capital do Estado, enfrentará as mesmas dificuldades que a Impetrante para conseguir credenciados em alguns municípios-polos do interior, de modo que, "*na melhor das hipóteses, manterá a cobertura já oferecida pela Impetrante, só que, agora, com custo absolutamente superior aos cofres públicos*".

Sendo assim, "*dada a gravidade da violação aos princípios constitucionais que devem balizar todos os atos praticados pelo Administrador Público, sobretudo os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência*", a Impetrante reitera a necessidade de concessão do pleito liminar, "*de modo que sejam suspensos todos os efeitos da ilegal portaria pela qual a autoridade coatora rescindiu unilateralmente, sem qualquer motivação hígida, o contrato administrativo entabulado junto à SEDUC*", suspensão esta que também deve recair sobre Portaria GS 015, de 05 de janeiro de 2023, da Secretaria de Estado de Educação e Desporto - SEDUC (fl. 228).

Por meio da Decisão de fls. 1.223 a 1.230, **deferir o pedido liminar, a fim de suspender os efeitos da Portaria GS n.º 1.304/2022, que determinou a rescisão unilateral do contrato administrativo firmado entre as partes, assim, como, da Portaria GS 015, por meio da qual o objeto do contrato foi adjudicado em favor da empresa Samel Plano de Saúde Ltda., por vislumbrar a presença do *fumus boni iuris*, vez que não houve notificação da Impetrante para apresentar Alegações Finais, em aparente arrepio ao que dispõe o art. 2.º, inciso X, da Lei**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

Estadual n.º 2.794/2003, assim, como, do *periculum in mora* consubstanciado na essencialidade do serviço em tela e nos irreparáveis danos ao erário e aos beneficiários.

Às fls. 1.243 a 1.263, o Estado do Amazonas apresentou **Manifestação** sustentando, preliminarmente, a necessidade de extinção do Feito sem resolução do mérito, diante da perda do objeto da ação e ausência de interesse processual, tendo em vista que o ato administrativo pugnado foi revogado pela Autoridade Coatora no dia 18 de janeiro de 2023, por meio da Portaria GS n.º 054. No mérito, alegou a ausência de direito líquido e certo da Impetrante, haja vista que houve descumprimento contratual, o que legitima a rescisão unilateral da avença, nos termos dos arts. 78, incisos I, II, VII e VIII, e 79, inciso I, ambos da Lei n.º 8.666/1993, bem, como, a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo, e, por fim, a necessidade de revogação da liminar anteriormente concedida, diante da existência de *periculum in mora* inverso, “*pois coloca em risco todos aqueles servidores que estão sofrendo com o inadimplemento contratual da HAPVIDA*”.

Ato contínuo, a Impetrante Hapvida Assistência Médica S/A, por intermédio da **Petição** de fls. 1.268 a 1.278, informou que, em patente descumprimento à decisão liminar, a Autoridade Impetrada editou a Portaria GS n.º 179/2023 por meio da qual rescindiu, novamente, o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC. Nesse espeque, alega que, após a revogação da Portaria anterior, a Autora foi intimada para apresentar Alegações Finais nos autos do Processo Administrativo n.º 1.01.028101.033351/2022-54/SEDUC, sobrevivendo novo Relatório Final no qual os argumentos da Impetrante foram integralmente desconsiderados e, sem fundamentação idônea, foi recomendada a aplicação das penas de rescisão unilateral do contrato administrativo e de multa de 10% (dez por cento) sobre o valor adjudicado supostamente não realizado, sendo esta última diversa da penalidade anteriormente imposta, nada obstante a fundamentação tenha sido idêntica àquela do Relatório anterior.

Sendo assim, obtempera que a Impetrada visa burlar os efeitos da liminar concedida, direcionando, ilegalmente, a contratação emergencial para execução do objeto do contrato rescindido para a empresa Samel Plano de Saúde Ltda., que, em 04 de março de 2023, enviou-lhe notificação solicitando a relação de todos os pacientes internados para que sejam transferidos para os hospitais por ela administrados, vez que “*a partir da presente data todos os beneficiários da SEDUC – Secretaria e Estado de Educação do Amazonas são de responsabilidade da Samel Plano de Saúde Ltda.*”, razão pela qual **pugna (i) sejam estendidos os efeitos da decisão liminar para suspender a Portaria GS n.º 179/2023; (ii) seja determinado à Impetrada que se abstenha de**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

realizar ou dar continuidade à contratação emergencial para execução do objeto contratual rescindido até o julgamento de mérito do presente Mandado de Segurança, sob pena de imposição de multa em valor não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), por ato de descumprimento, e instauração de inquérito para apuração de crime de desobediência; e (iii) seja determinado à empresa Samel Plano de Saúde Ltda. que se abstenha da prática de qualquer ato relacionado à execução do objeto do Termo de Contrato n.º 07/2022, também sob pena de imposição de multa em valor não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), por ato de descumprimento, e instauração de inquérito para apuração de crime de desobediência.

É o sucinto relatório. DECIDO:

Nos termos do disposto do art. 1.º da Lei n.º 12.016/2009, "*conceder-se-á Mandado de Segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.*"

É sabido que, segundo a doutrina pátria¹, a medida liminar, em sede de Mandado de Segurança, possui natureza cautelar, estando a sua concessão, além dos pressupostos inerentes a todas as demandas, condicionada ao preenchimento de dois requisitos: "*a relevância dos motivos em que se assenta o pedido inicial e a possibilidade de ocorrência de lesão irreparável do direito do autor, se vier a ser reconhecido na decisão de mérito.*"

Assente na releitura necessária à Lei do *mandamus*, a partir do paradigma do Código de Processo Civil de 2015, tem-se que a concessão da tutela de urgência exige a presença de elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**.

Cuida-se, pois, da verificação da existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, os quais devem se mostrar presentes já na peça inaugural, porquanto a Ação Constitucional, de caráter civil, do Mandado de Segurança tem, por escopo, impedir consequências danosas causadas por ato de Autoridade Pública, caracterizado pela ilegalidade ou pelo abuso de poder.

Descendo aos lindes do caso concreto, **depreendo que a Impetrante pleiteia a extensão da medida liminar anteriormente concedida a fim de que seja determinada a suspensão da Portaria GS n.º 179/2023, de 03 de março de 2023, que, novamente, rescindiu,**

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 37.ª ed. Atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 101 e 102.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

unilateralmente, o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, tendo em vista que o ato em tela foi editado em desrespeito ao *decisum* de fls. 1.223 a 1.230, em razão de decisão administrativa sem fundamentação idônea e em patente direcionamento ilegal do contrato em favor da empresa Samel Plano de Saúde Ltda.

Dessa feita, analisando sumariamente os documentos trazidos ao presente *mandamus*, **vislumbro que a Impetrante demonstra a fumaça do bom direito vindicado**, vez que, por meio da decisão liminar de fls. 1.223 a 1.230, foi determinada a suspensão do ato que rescindiu unilateralmente o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, assim, como, da Portaria GS 015, por meio da qual o objeto do contrato foi adjudicado em favor da empresa Samel Plano de Saúde Ltda., ocasião em que destaquei que, além de o Processo Administrativo n.º 1.01.028101.033351/2022-54/SEDUC não haver observado o devido processo legal, a contratação da 3.ª (terceira) colocada no procedimento licitatório pertinente ao Pregão Eletrônico n.º 1.533/2021-CSC/AM, com dispensa de licitação, viola a regra insculpida no art. 24, inciso XI, da Lei n.º 8.666/1993.

No entanto, a Administração Pública, na suposta tentativa de sanar vício apontado no aludido *decisum*, revogou a Portaria GS n.º 1.304/2022 e concedeu prazo para a Impetrante apresentar Alegações Finais, aprovando o novo Relatório Final e, por meio da Portaria GS n.º 179/2023, rescindiu, mais uma vez, o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, em 01 de março de 2023, o que demonstra, contudo, **primo icto oculi, que os alusivos atos consistem em subterfúgio para reeditar a Portaria GS n.º 1.304/2022 sem a necessidade de aguardar decisão final de mérito, em claro descumprimento da decisão liminar anteriormente proferida.**

Isso porque o *decisum* primevo determinou apenas a **suspensão** da Portaria GS n.º 1.304/2022, de modo que a sua legalidade seria, em análise exauriente, verificada quando do julgamento do presente *writ*, porém, a Autoridade Coatora antecipou-se e **revogou** o referido ato, dando imediato prosseguimento ao Procedimento Administrativo e, por fim, repetindo a mesma conclusão anterior, isto é, a necessidade de rescisão unilateral do Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC por descumprimento parcial da obrigação.

Dessarte, os referidos atos emanados pela Administração Pública, conquanto ostentem aparente legalidade, a princípio, denotam um único fim, qual seja, legalizar a imediata rescisão contratual com o escopo de conceder à empresa Samel Plano de Saúde Ltda. a execução do serviço *sub examine*, o que se extrai das Notificações de fls. 1.281 a 1.285, direcionando-o para empresa que não figurou no 2.º (segundo) lugar do certame e apresentou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

valor manifestamente superior ao oferecido pela Impetrante, em desacordo com a regra insculpida no art. 24, inciso XI, da Lei n.º 8.666/1993, e, por fim, desconsiderando os termos da decisão liminar primeva.

À vista do exposto, entendo como presente o requisito do *fumus boni iuris* alegado pela Impetrante.

Por seu turno, relativamente ao segundo requisito para a concessão da medida liminar, isto é, o *periculum in mora*, verifico perigo de dano, *in casu*, pois os cerca de 30.000 (trinta mil) servidores da Secretaria de Estado de Educação e Desporto – SEDUC, beneficiários do Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, poderão ficar sem acesso a serviço essencial, vez que a empresa Samel Plano de Saúde Ltda., que, de acordo com as Notificações de fls. 1.281 a 1.285, seria a nova responsável pela sua execução, não dispõe de unidades de atendimento médico ambulatorial e hospitalar no interior do Estado, e, provavelmente, executará o objeto no contrato no interior do Estado por meio de credenciados, o que demonstra a necessidade de realização de novos contratos, podendo implicar demora ou suspensão de serviços que já estão sendo oferecidos pela Impetrante, tendo em vista as patentes dificuldades geográficas e de escassez de clínicas médicas e profissionais na região.

Ainda, na hipótese de execução do objeto do contrato pela empresa Samel Plano de Saúde Ltda., conforme fundamentação constante da decisão liminar de fls. 1.223 a 1.230, a Administração Pública experimentará graves prejuízos, consubstanciados em irreparáveis danos ao erário, haja vista a necessidade de pagamento de cerca de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) a mais do que despenderia com a execução dos serviços pela Autora, que, aparentemente, sanou as inadequações apontadas e teve os seus pagamentos condicionados à apresentação de relatórios que demonstrem o fiel cumprimento à avença.

Sob o pálio das razões acima fincadas, DEFIRO o pedido liminar a fim de suspender os efeitos da Portaria GS n.º 179/2023, que rescindiu, unilateralmente, o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, determinar que a Autoridade Impetrada se abstenha de realizar ou dar continuidade à contratação emergencial para execução do objeto do referido contrato até o julgamento de mérito do presente *mandamus*, sob pena de multa, por ato de descumprimento, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de descumprimento da determinação, bem, como, determinar à empresa Samel Plano de Saúde Ltda. que se abstenha de praticar qualquer ato relacionado à execução do objeto da avença em tela, também sob pena de multa, por ato de descumprimento, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador José Hamilton Saraiva dos Santos

Após, **VISTA** ao Ministério Público pelo prazo improrrogável de 10 (dez) dias, na forma do art. 12, *caput*, da Lei n.º 12.016/2009.

INTIMEM-SE.

À Secretaria, para as providências cabíveis.

CUMRA-SE.

Manaus (AM.), 06 de janeiro de 2023.

Desembargador JOSÉ HAMILTON SARAIVA DOS SANTOS
Relator