



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, 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 do Despacho de fls. 229 a 233, uma vez observado que a Impetrante deixou de instruir, adequadamente, o presente *mandamus*, determinei que a Autora emendasse a Petição Inicial, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de indeferimento, nos termos do art. 321, parágrafo único, c/c art. 485, inciso I, ambos do Código de Processo Civil, e do art. 10 da Lei n.º 12.016/2009.

Ato contínuo, a Impetrante acostou ao presente Feito, por meio da Petição de fl.



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

234, a íntegra do Processo Administrativo n.º 1.01.028101.033351/2022-54, bem, como, do Termo de Referência e seus esclarecimentos (fls. 235 a 1.222).

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 concessão da medida liminar a fim de que seja determinada a suspensão do ato que rescindiu, unilateralmente, o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, assim, como, da Portaria GS 015, de 05 de janeiro de 2023, da Secretaria de Estado de Educação e Desporto - SEDUC, tendo em vista que os atos em tela, supostamente, violam o direito líquido e certo da Impetrante, uma vez que não houve fundamentação adequada para a suspensão do Termo de Contrato n.º 07/2022 - SEDUC, estando o Processo Administrativo maculado por ilegalidades, em patente descumprimento aos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Ainda, aduz que a contratação da empresa Samel Plano de Saúde Ltda para a execução do contrato rescindido de forma unilateral,**

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

com dispensa de licitação, aponta a ocorrência de "ilegal direcionamento do objeto do contrato rescindido", pois esta sequer figurou no segundo lugar no Pregão Eletrônico n.º 1.533/2021-CSC/AM, violando o disposto no art. 24, XI, da Lei n.º 8.666/1993.

Dessa feita, analisando, sumariamente, os documentos trazidos ao presente *mandamus*, vislumbro que a Impetrante demonstra a fumaça do bom direito vindicado, vez que, após a apresentação do Relatório dos Fiscais do Contrato 007/2022 - SEDUC com a Empresa Hapvida (fls. 1.042 a 1.044), o Relatório Social do Departamento de Gestão de Pessoas (fls. 1.119 e 1.120), e o Relatório n.º 001/2022 – DGP/SEDUC, a empresa Autora não foi notificada para apresentar Alegações Finais, sobrevindo o Relatório Final de fls. 1.128 a 1.149, em aparente arrepio ao que dispõe o art. 2.º, inciso X, da Lei Estadual n.º 2.794/2003, *in verbis*:

Lei Estadual n.º 2.794/2003:

Art. 2.º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, prevalência e indisponibilidade do interesse público, presunção de legitimidade, autotutela, finalidade, impessoalidade, publicidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **devido processo legal, ampla defesa, contraditório**, segurança jurídica, boa-fé e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, especialmente, os critérios de:

(...)

X – **garantia dos direitos** à comunicação, à **apresentação de razões finais**, à produção de provas e a interposição de recursos, **nos processos de que possam resultar sanções** e nas situações de litígio. (grifos nossos).

Nesse ponto, sublinho que, ao não conferir à Impetrante o direito de se manifestar por meio de Alegações Finais sobre os relatórios e demais documentos acostados ao Processo Administrativo, após a apresentação de sua Defesa Prévia, a Administração Pública, *primo icto oculi*, deixou de observar o devido processo legal, princípio basilar e norteador do ordenamento jurídico pátrio, disposto no art. 5.º, inciso LIV, da Constituição Federal, surpreendendo a Impetrante com severas sanções, consubstanciadas em rescisão unilateral do contrato



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

administrativo firmado entre as partes e suspensão do direito de licitar por 12 (doze) meses.

Destaco, outrossim, que o *due process of law* possui, ainda, maior relevância no âmbito da Administração Pública, pautada pelo princípio da legalidade, devendo estrita obediência aos ditames legais que disciplinam o procedimento.

Nesse compasso, o comando emergente da norma transcrita é cristalino ao preceituar a obrigatoriedade da notificação para apresentação de Alegações Finais, o que, todavia, em análise de cognição sumária, foi suprimido no Processo Administrativo em tela, de modo que está, *a priori*, configurada a violação aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, insculpidos no art. 5.º, incisos LIV e LV da Carta da República.

Relativamente ao pedido liminar de suspensão dos efeitos da Portaria GS 015, de 05 de janeiro de 2023, da Secretaria de Estado de Educação e Desporto - SEDUC, que determinou a contratação da empresa Samel Plano de Saúde Ltda. para o fornecimento 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, depreendo que, uma vez verificada, em caráter liminar, a ilegalidade do Processo Administrativo que culminou na rescisão do contrato administrativo entabulado com a Impetrante, estabelecendo-se o *status quo* ante, por conseguinte, a Portaria em tela deve ter seus efeitos cessados.

Sobrelevo, ainda, que 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, em análise perfunctória, e, portanto, não exauriente, a regra insculpida no art. 24, XI, da Lei n.º 8.666/1993.

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

Por seu turno, no que tange ao segundo requisito para a concessão da medida liminar, qual seja, o *periculum in mora*, **verifico perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.** Isso porque, **na hipótese de não concessão do pleito liminar, enquanto não se ultimar o julgamento do presente *mandamus*, a Administração Pública experimentará graves prejuízos, consubstanciados em irreparáveis danos ao erário, haja vista a necessidade de pagamento para a empresa Samel Plano de Saúde Ltda. de cerca de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) a mais do que despenderia com a execução dos serviços pela Impetrante, que, aparentemente, sanou as inadequações apontadas e teve os seus pagamentos condicionados à apresentação de relatórios que demonstrem o fiel cumprimento à avença.**



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

Ademais, sublinho que se trata de execução de **serviço essencial, em benefício de cerca de 30.000 (trinta mil) servidores da Secretaria de Estado de Educação e Desporto - SEDUC**, e, considerando que a empresa Samel Plano de Saúde Ltda. também não dispõe de unidades de atendimento médico ambulatorial e hospitalar no interior do Estado, 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 Autora, tendo em vista as patentes dificuldades geográficas e de escassez de clínicas médicas e profissionais na região.

Sob o pálio das razões acima fincadas, **DEFIRO o pedido liminar, a fim de suspender os efeitos da Portaria GS n.º 1.304/2022, que rescindiu, unilateralmente, o Termo de Contrato n.º 07/2022 – SEDUC, assim, como, da Portaria GS 015, de 05 de janeiro de 2023, da Secretaria de Estado de Educação e Desporto – SEDUC.**

NOTIFIQUE-SE a Autoridade, apontada como Coatora, do conteúdo da exordial, entregando-lhe a segunda via da Petição apresentada pela Impetrante, com as cópias dos documentos, a fim de que, no decênio, preste as informações que entender necessárias, consoante preceitua o art. 7.º, inciso I, da Lei n.º 12.016/2009.

DÊ-SE ciência do Feito ao Órgão de Representação Judicial da Autoridade, indicada como Coatora, enviando-lhe cópia da inicial, para, querendo, ingressar no Feito, nos termos do art. 7.º, inciso II, da Lei do Mandado de Segurança.

Por fim, **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.

CUMPRA-SE.

Manaus (AM.), 12 de janeiro de 2023.

Desembargador JOSÉ HAMILTON SARAIVA DOS SANTOS
Relator