



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS  
JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Vara da Fazenda Pública

---

Autos: 0623235-92.2019.8.04.0001

Procedimento Comum Cível

Requerente: O Estado do Amazonas

Requerido: Icea - Instituto de Cirurgia do Estado do Amazonas S/s

**DECISÃO**

Identificando na sociedade o clamor pelo retorno das atividades relacionadas à saúde, cujas deficiências são visíveis com uma simples visita aos hospitais públicos, retomo a análise do presente feito.

Em análise à petição de fls. 389/399, primeiramente deixo registrado que este juízo é absolutamente averso a insinuações referentes à disputa de poder ou disputas políticas. Tal jogo de vaidades, longe de sanar o cerne que congestiona o sistema de saúde, somente faz agravar quem, de fato, deve ser o foco das atenções públicas, o sofrido povo amazonense.

Assim, rogo às autoridade e aos prestadores de saúde que tenham como fim a solução da questão, independentemente de ideários políticos, partidários ou pessoais.

Partindo deste pressuposto, na análise dos autos, verifica-se que na petição ora analisada, o Instituto de Cirurgia do Estado do Amazonas informa o distrato parcial do Contrato Administrativo nº 006/2016, com a consequente contratação emergencial de outro fornecedor de serviços médicos especializados.

O ofício de fls. 400/401, assinado pelo Secretário de Saúde em exercício, cominado com o parecer de fls. 402/419, assinado pelo chefe da Assessoria Jurídica da Susam, fundamenta a rescisão contratual nas consequências fáticas advindas do denominado "movimento grevista na Rede de Saúde Pública" (fl. 403).

Diante dessa circunstância emergencial, o parecerista considerou que aplica-se ao caso cláusula exorbitante baseada em razões de interesse público de alta relevância e amplo conhecimento, conforme se infere do trecho grifado à fl. 405; bem como na inexecução total ou parcial do contrato (art. 77, da lei 8.666/93), conforme fl. 407.

A par deste fundamento jurídico, a motivação do ato de rescisão unilateral do contrato possui também a motivação política baseada na "sobrepunção das consequências monopolistas, para que jamais a vida humana volte a ser utilizada como moeda de negociação" (fl. 407).

Ora, não é razoável, proporcional e vantajoso ao Poder Público a manutenção total de um contrato de monopólio de prestação de serviços médicos hospitalares quando o prestador de serviço possui o



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS  
JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Vara da Fazenda Pública

---

potencial destrutivo de sobrepor seus interesse particulares para além do interesse público. (fl. 411)

Traz à colação também, como argumento para a rescisão parcial do contrato, questões inerentes ao incentivo de mercado.

(...) em havendo outras empresas aptas ao desempenho de parte dos serviços contratados em regime de monopólio, ressoa recomendável a rescisão parcial do contrato, de modo a possibilitar a abertura do mercado e a competitividade inerente á livre iniciativa e à livre concorrência. (fl. 408).

Por fim, o parecerista afasta a exigência do contraditório e ampla defesa prévios ao ato de rescisão sob o fundamento da urgência inerente à razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, conforme previsto no art. 78, II, da lei de licitações.

É o breve relatório, passo a decidir.

Anote-se, primeiramente, que este juízo, após se reunir com o presidente do ICEA, reuniu-se com o Procurador Geral do Estado, chefe do órgão único e máximo nas questões jurídicas que afetam o Estado, o qual demonstrou parcimônia e interesse na solução cordial do conflito.

Assim, causa espécie a este juízo o fato de a Secretaria de Saúde, representada pelo secretário em exercício, com base num parecer interno, tomar uma medida extrema de rescisão unilateral do contrato sem uma consulta prévia formal à Procuradoria Estatal, a qual demonstrou articulação necessária ao deslinde da controvérsia.

Neste contexto, e considerando o ato isolado por parte do Secretário adjunto, rechaço, em absoluto, as alegações de "demonstração de poder" por parte do Estado do Amazonas, cuja representação junto à este juízo se faz pela Procuradoria do Estado.

Pois bem, a análise dos fatos não coadunam com os motivos determinantes do ato administrativo.

Com efeito, a paralisação dos profissionais da saúde tem raízes no inadimplemento salarial, de proteção constitucional, par i passu com a saúde, também um direito social. Daí o cuidado que este juízo vinha exercendo para coadunar os interesses constitucionais e buscar uma solução que coubesse no "bolso" de ambas as partes, sem que se sacrificasse somente um dos lados.

Contudo, o ato açodado proveniente da Secretaria de Saúde revelou que não há o interesse na solução razoável da controvérsia.

A imposição unilateral da rescisão contratual despeja todo o prejuízo aos profissionais da saúde, o qual apenas exercem um direito



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS  
JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Vara da Fazenda Pública

constitucional para proteção de sua dignidade, inclusive atenta contra preceito expreso de lei.

Art. 21. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Somado ao fato de a rescisão conferir ao particular ônus excessivo, o fato de a Administração ter inadimplido suas dívidas por mais de 90 dias faz incidir o artigo 78 da lei de licitações.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

XV -o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação.

Nesta monta, a paralisação dos médicos, desde que mantidos os serviços emergenciais, não transborda seu direito, e encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, os servidores que aderem ao movimento grevista não fazem jus ao recebimento das remunerações dos dias paralisados, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação jurídica de trabalho e, por consequência, da atividade pública". (STA 867 MC, Rel.: Min. Presidente Cármen Lúcia, j. em 28.05.2018.)

No trecho colacionado, o Pretório Excelso reconhece a importância das verbas alimentares, inclusive para reconhecer a legalidade de paralisações por parte de servidores públicos.

Embora os médicos contratados não sejam servidores estatutários, entendo que a ratio decidendi da decisão subsume-se perfeitamente à situação.

Revela-se, pois, que a paralisação dos serviços foi decorrente de ato ilícito praticado pelo próprio Estado ao inadimplir suas obrigações.

Assim, afasta-se o motivo declinado de uma suposta inadimplência contratual por parte dos médicos, uma vez que a situação foi gerada por culpa do próprio Estado. Ora, se a situação emergencial decorre



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS  
JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Vara da Fazenda Pública

---

desta paralisação, não há outra conclusão senão a que o próprio Estado cultivou as raízes desta crise emergencial, afastando, também, esse motivo determinante.

Por fim, o último motivo que alicerça o ato rescisório é o fim do monopólio e a descentralização.

Entendo que esse motivo é absolutamente legítimo, contudo, não tem legitimidade suficiente para a rescisão unilateral do contrato, e uma eventual contratação com base neste argumento implicaria, inclusive uma dispensa ilegal de licitação, com todas as consequências daí advindas.

Objetivamente analisando o ofício, cujas intenções somam-se ao parecer, a solução paliativa encontrada pelo Secretário de Saúde em exercício intenta sanar algumas deficiências decorrentes da alegada decisão do ICEA de remanejar unilateralmente os profissionais plantonistas.

Se, assim agiu, com a melhor das intenções, com efeito o parecer não serve de motivação à escolha.

Por fim, é inegável que o ato do Secretário de iniciar a prestação de serviços com outra empresa livre de dívidas pretéritas, em tese, além de regularizar as atividades, daria certo fôlego financeiro ao Estado.

Porém, assumir dívidas com um novo parceiro, relegando as dívidas com o antigo, revela-se ato que não se coaduna com a esperada boa fé. Além disso, não revela a menor segurança jurídica e financeira almejada pelos contratados pela Administração, o que faria os custos abrangerem também esse risco de um ato inesperado.

Concluindo, a lei 8.666/93 não permite a rescisão unilateral se a causa de uma situação desfavorável ao Estado for proveniente da própria Administração, salvo fato do príncipe, que não é o caso.

Acolher a rescisão unilateral proveniente da Secretaria seria o reconhecimento jurídico de uma ação de má fé, na espécie "venire contra factum proprio".

Conforme as lições de Nelson Nery:

"ainda que o contratantes nada disponham a respeito no instrumento do contrato, reputa-se como inscrita e ínsita a todo contrato de consumo a cláusula geral de boa-fé, segundo a qual ambos os contratantes tem de portar-se de acordo coma boa-fé

Ora, o que se espera da prestação de um serviço é a contraprestação contratualmente prevista; se o contratado prestou o serviço, ele espera o recebimento dos valores.

5. É que, sob a perspectiva do Direito Administrativo Consensual, os



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS  
JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Vara da Fazenda Pública

---

particulares que travam contratos com a Administração Pública devem ser vistos como parceiros, devendo o princípio da boa-fé objetiva (e seus corolários relativos à tutela da legítima expectativa) reger as relações entre os contratantes público e privado. Resp 1.240.057.

Com base na boa fé, o legislador previu a possibilidade de o prestador de serviços optar pela suspensão do contrato no caso de inadimplemento por mais de 90 dias, conforme o inciso XV, do art. 78 da lei 8.666/93. Se não se preocupasse com a possibilidade de ações ilegítimas por parte do Ente contratante, o legislado não faria prever essa possibilidade de suspensão, limitando-se a prever apenas a primeira parte do dispositivo citado.

A decisão do Secretário em exercício não comporta abrigo na boa fé objetiva. Independentemente da intenção do agente, por melhor que fosse, a decisão violou o dever assumido e esperado quando da contratação.

Conforme a doutrina especializada de Judidith Martins Costa:

A proibição de toda e qualquer conduta contraditória seria, mais do que uma abstração, um castigo. Estar-se-ia a enrijecer todas as potencialidades da surpresa, do inesperado e do imprevisto na vida humana. Portanto, o princípio que o proíbe como contrário ao interesse digno da tutela jurídica é o comportamento contraditório que mine a relação de confiança recíproca minimamente necessária para o bom desenvolvimento do tráfego negocial.

Nem adentrarei às possíveis consequências econômicas advindas da manutenção de um ato ilegal, que poderão assumir proporções consideráveis com fulcro em eventuais indenizações proveniente de lucros cessantes.

É ilegal a rescisão ilegal e desmotivada de contrato administrativo oriundo de licitação na modalidade pregão, ensejando o dever de indenizar a Administração Pública pelos lucros cessantes. ARE 681.366, Relator, Min. Dias Toffoli.

Diante destes fundamentos, a nulidade do ato praticado pelo Secretário de Saúde em exercício para rescindir parcialmente o contrato administrativo 006/2016 - SUSAM funda-se na teoria dos motivos determinantes, o qual permite o controle de abuso de poder.

Nessa linha, veja-se a seguinte passagem do AI 800.892-AgR, julgado sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli:

3. Não viola o princípio da separação dos poderes o controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade, o qual envolve a verificação da efetiva ocorrência dos pressupostos de fato e direito, podendo o Judiciário atuar, inclusive, nas questões atinentes à proporcionalidade e à razoabilidade.



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Vara da Fazenda Pública**

---

Reconhecida a ilegalidade, resta ao juízo, em observância às consequências práticas, adotar medidas que substituam o intento do Secretário no que tange ao interesse público.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Ora, se o Secretário em exercício se dispôs a contratar outra empresa, de forma a arcar com as consequências advindas da rescisão unilateral e a nova contratação, pode-se inferir que haveria previsão de disponibilidade financeira para esta nova contratação.

Se o contexto permite inferir pela disponibilidade financeira, não há motivos para se manter a inadimplência junto ao fornecedor por prazo tão extenso.

Com base nesses fundamentos, o prazo deferido na decisão de fls. 383/387 para a efetivação do pagamento, além de ser revelar inócuo, corrobora com a manutenção do movimento paredista e o agravamento da crise, repita-se, decorrente do ato ilícito da Administração.

**Conclusão:**

Diante do exposto, **DECLARO** a **NULIDADE** do ato administrativo praticado pelo Secretário de Saúde em exercício veiculado no Ofício nº 3980/2019-GSUSAM, às fls. 400 e seguintes dos presentes autos; por consequência, **DECLARO** a **MANUTENÇÃO** do contrato administrativo nº 006/2016 e seus aditivos, na forma contratada.

Diante da nulidade do ato de rescisão unilateral, com fulcro no art. 21, da LINDB, **DETERMINO** o imediato **BLOQUEIO** do valor de **R\$ 8.210.246,15** (oito milhões, duzentos e dez mil, duzentos e quarenta e seis reais e quinze centavos) devidas para pagamento referente as competência dos meses de maio e junho de 2019, conforme requerimento de fls. 94 a 105.

Em contrapartida, **DETERMINO** o **retorno integral da prestação dos serviços** decorrentes do contrato objeto deste feito, até às 19 horas de hoje, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) reais por hora de atraso, equivalente a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), por dia, incidentes solidariamente sobre a contratada e o médico prestador do serviço faltoso, a ser abatido do valor devido pelo contratante.

**DETERMINO** que o ICEA junte aos autos a escala dos médicos responsáveis pela prestação dos serviços no prazo de 24h, a contar da intimação, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) reais por hora de atraso, a ser abatido do valor devido pelo contratante.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS  
JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Vara da Fazenda Pública

---

A presente decisão não prejudica a decisão de fls. 383/387, complementando-a no que for compatível.

À Secretaria para as seguintes providências:

Intime-se, por mandado urgente, o Secretário de Saúde, ou substituto legal, o Procurador Geral do Estado, o ICEA.

Intime-se, por portal, a Promotoria atuante neste Juízo para conhecimento e requerer o que entender conveniente.

Intimem-se. Cumpra-se.

Manaus, 08 de agosto de 2019

*Assinatura digital*

**LEONEY FIGLIUOLO HARRAQUIAN**

Juiz