



Número: **0803170-31.2024.8.10.0040**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz**

Última distribuição : **25/02/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.412,00**

Assuntos: **Liminar , Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes			
Procurador/Terceiro vinculado		ASSOCIACAO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE IMPERAT (IMPETRANTE)	
DEBORA DOS PASSOS SOUSA (ADVOGADO) JOAO PEREIRA DA SILVA FILHO (ADVOGADO)		DORALINA MARQUES DE ALMEIDA (IMPETRADO)	
		Procuradoria Geral do Município de Imperatriz (IMPETRADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
13175 7595	11/10/2024 11:13	<a href="#">Sentença</a>	Sentença



2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE IMPERATRIZ/MA

Rua Urbano Santos, nº. 155, Ed. Aracati Office, Térreo, Sala 11, Centro, CEP: 65.900-410

E-mail: varafaz2\_itz@tjma.jus.br

---

Processo Eletrônico nº: 0803170-31.2024.8.10.0040

IMPETRANTE: ASSOCIACAO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE IMPERAT

Advogados do(a) IMPETRANTE: DEBORA DOS PASSOS SOUSA - MA19517, JOAO PEREIRA DA SILVA FILHO - MA5813

IMPETRADO: DORALINA MARQUES DE ALMEIDA, MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ



## SENTENÇA

Trata-se de ação de **MANDADO DE SEGURANÇA** impetrado pela **ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE IMPERATRIZ (APAE IMPERATRIZ)**, indicando como autoridade coatora, a **Sra. DORALINA MARQUES DE ALMEIDA**, Secretária Municipal de Saúde do Município de Imperatriz - SEMUS, além de individualizar como pessoa jurídica de direito público a que se vinculam, o Município de Imperatriz, todos devidamente qualificados nos autos.

Sustentou a instituição impetrante, em síntese, que fora surpreendida, em 07/02/2024, com **comunicado encaminhado pela Senhora Secretária de Saúde noticiando a rescisão unilateral de Termo de Cooperação mantido entre a APAE e o MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ desde meados do ano 2018**, o que teria sido realizado alegadamente sem a necessária observância do contraditório e ampla defesa, ao fundamento da persistência de desconformidades apuradas pelo Ministério da Saúde no bojo de atividade de monitoramento dos serviços habilitados e por questões de economicidade, sendo que a partir de então os serviços passariam a ser prestados diretamente pelo Município.

Assim, requereu, em sede de liminar, a suspensão dos atos que ensejaram a rescisão reportada, restabelecendo-se a eficácia, validade, direitos e obrigações da contratação, sob pena de cominação de multa. E, no mérito, a declaração da nulidade da rescisão, cassando-se todos os atos relacionados.

A ação veio instruída por uma série de documentos.

Petição de emenda à inicial (id 113151659), juntando documentos e reiterando os pedidos da exordial, além de postular que em sede de liminar seja o ente público municipal proibido de encerrar as atividades realizadas pela impetrante, enquanto não dispuser em sua rede de outro serviço de reabilitação física e intelectual habilitado perante o Ministério da Saúde.

Despacho (id 113407929) determinando a intimação da autoridade coatora para manifestar-se, previamente, à análise do pedido liminar.

Petição espontânea do Município (id 114472028) requerendo o ingresso no feito.

A autoridade impetrada, no mesmo sentido, compareceu aos autos prestando informações (id 114482878) e colacionando uma série de documentos.



Logo após, a impetrante atravessou petição nos autos (id 114601845), rechaçando as informações prestadas e reiterando o pleito de urgência pendente de análise.

Decisão (id 114654747) concedendo, liminarmente, a segurança pleiteada.

Juntada de decisão do TJMA (id 116502651), no bojo de recurso de Agravo de Instrumento manejado pelo Município, indeferindo o pedido liminar postulado.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu parecer favorável (id 121613759) à concessão da segurança vindicada.

Vieram os autos conclusos.

### **DECIDO.**

Já decididas as questões preliminares suscitadas, passo ao enfrentamento da questão de fundo.

Consiste o mandado de segurança em ação constitucional proposta em face do Poder Público, na defesa de direito líquido e certo diante de lesão ou ameaça de lesão. O inciso LXIX do art. 5º da Constituição Federal enuncia que, **"conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público"**.

No mesmo sentido, o art. 1º da Lei Federal nº. 12.016/2009, responsável por disciplinar o mandado de segurança individual e coletivo, segundo o qual, **"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"**.

Nesse sentido, a doutrina elenca quatro requisitos para o cabimento do mandado de segurança:

- I) ação comissiva ou omissiva da autoridade pública ou agente particular que atua por delegação no exercício da função pública;
- II) ilegalidade ou abuso de poder;
- III) lesão ou ameaça a direito; e
- IV) proteção ao direito líquido e certo não amparado por *habeas*



*corpus ou habeas data.*

No tocante ao **direito líquido e certo**, na clássica lição de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração; ou seja, é o alto grau de plausibilidade, comprovado de plano. Conclusivamente, o cabimento do writ só é afastado pela complexidade processual, ou seja, em razão da necessidade de melhor elucidação dos fatos por meio de instrução probatória, eis que para o remédio constitucional sob análise a plausibilidade do direito alegado deve ser comprovada de plano (*prima facie*), através de prova pré-constituída.

A finalidade da referida ação mandamental, também compreendida como importante direito/prerrogativa fundamental do indivíduo, com escopo constitucional, está adstrita à invalidação de atos de autoridade ou a supressão de efeitos de omissões administrativas capazes de lesar direito líquido e certo, seja individual ou coletivo.

No concernente à legitimidade, tem-se que ancorados nos preceitos que potencializam o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, são legitimados para impetrar a referida ação, não só a pessoa física, como a jurídica, nacional ou estrangeira, residente ou não no Brasil, bem como os órgãos públicos despersonalizados e as universalidades reconhecidas por lei.

Já no que toca ao polo passivo, será manejado em face da autoridade impetrada que, por sua vez, será também a autoridade pública ou o agente particular que atue no exercício de atribuições do Poder Público, por meio de delegação. Destarte, a pessoa jurídica a que se encontra vinculada a autoridade coatora, figurará nos autos como demandada, porquanto padecedora dos efeitos decorrentes da concessão da ordem.

Em relação ao prazo a seu manejo, assume natureza decadencial, estabelecido em 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado (art. 23, LMS).

Na hipótese, quanto a tais requisitos de validade e existência - *legitimidade*, *tempestividade*, *cabimento*, foram todos sopesados e ultrapassados por ocasião da análise liminar.

O cerne da matéria controvertida nos autos tem relação com a **legalidade do procedimento adotado pelo Município de Imperatriz, por meio de sua Secretaria de Saúde, que culminou com a rescisão unilateral de Termo de Cooperação estabelecido com a APAE**, desde meados de 2018, para a prestação de serviços públicos de saúde, na área da Reabilitação, nesta regional do SUS.

A esse respeito, tenho que **as provas documentais colacionadas aos autos comprovam, insofismavelmente, que o proceder administrativo que deu azo ao ato**



**impugnado carece de vício insanável de ilegalidade/abusividade**, posto que realizado a despeito da observância dos rigores da norma, em inequívoca afronta ao devido processo legal.

Conforme já amplamente destacado por este juízo em sede de cognição sumária, o ato rescisório reportado se deu alegadamente por inadimplemento imputável ao prestador, a despeito da instauração pelo contratante de procedimento com observância de contraditório prévio, e de inopino, surpreendendo a parte que há longos anos se dedica à prestação de serviços na área da reabilitação física e intelectual em prol de pacientes portadores de deficiência nesta macrorregião sul de saúde (que atende cerca de 1.000.000 de habitantes), aparatando-se adequadamente com investimentos necessários à entrega de tal serviço de feição multidisciplinar e continuada.

O Termo de Rescisão de id 112920371, encaminhado ao contratado em meados de fevereiro/2024, apresentou os seguintes "**motivos e fundamentação**" (fls. 02 - id 112920371):

"(...)

## **2. CLÁUSULA SEGUNDA - DA FUNDAMENTAÇÃO E MOTIVAÇÃO**

**2.1. O presente Termo de Rescisão tem por fundamento Doravante a inobservância da cláusula décima primeira, inciso II, alínea "b" do termo de colaboração.**

**2.2. A presente Rescisão deve-se ao fato do Ministério da Saúde através da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde / Departamento de Atenção Especializada e Temática / Coordenação Geral de Saúde da Pessoa com Deficiência ter apontado irregularidades no processo de funcionamento dos serviços observado no Ofício de Monitoramento n° 489/2022/CGSPD/DAET/SAES/ME como também na reiteração mediante ao Ofício n° 180/2023/CGSPD/DAET/SAES/MS, onde na oportunidade identificou-se que a empresa participante do Termo de Colaboração não atendeu ou sanou as orientações especificadas nos ofícios acima mencionados.**

**2.3 Após estudos e análises sobre os serviços prestados através do termo de colaboração n° 001/2018 identificou-se que a Secretaria Municipal de Saúde ao ofertar diretamente a prestação dos serviços aos usuários terá uma **ECONOMICIDADE FINANCEIRA de grande impacto** e continuará prestando o serviço com qualidade e em atendimento as orientações do Ministério da Saúde.**

"(...)"



Nesse aspecto, em que pese garantida pela norma legal a possibilidade de rescisão unilateral de contrato público por parte da Administração, conforme se vislumbra da previsão dos arts. 77, 78 e 79, I, da Lei nº. 8.666/93, diploma este vigente à época da formalização do vínculo, há que se considerar que tal prerrogativa não referenda autorização à prática de desmandos por parte do Poder Público, tampouco torna legítima a possibilidade de que o rompimento se dê ao alcance de intenções não claramente trazidas à luz, mas única e exclusivamente para bem atender ao melhor alcance do interesse público primário, motivo ao qual deverá ser necessariamente precedido de contraditório e ampla defesa, conforme o disposto no art. 78, § único, da mesma lei, *in verbis*: "**os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa**". O mesmo diploma ainda ressalva a possibilidade de indenização quando o ato se der sem a culpa do contratado, conforme estatuído em seu art. 79, §2º.

A respeito da rescisão administrativa, pertinentes as lições de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>

***"Rescisão administrativa, é a efetivada por ato próprio e unilateral da Administração, por inadimplência do contratado ou por interesse público. No primeiro caso pode ou não haver culpa do contratado, mas no segundo essa é sempre inexistente, como veremos oportunamente, ao tratar dessas espécies. Em qualquer caso, porém, a Administração, pela rescisão administrativa, põe termo à execução do ajuste e assume seu objeto, independentemente de ordem ou decisão judicial, pois, essa é uma de suas prerrogativas nos contratos tipicamente administrativos, salvo os de empréstimos públicos, dado seu caráter eminentemente financeiro. Por outro lado, em qualquer desses casos exige-se procedimento regular, com oportunidade de defesa e justa causa, pois a rescisão administrativa não é discricionária, mas vinculada aos motivos ensejadores desse excepcional distrato."***

(...)"

E mesmo nos casos em que a rescisão do vínculo ocorra fulcrada isoladamente no atendimento do interesse público, é assente a compreensão da doutrina e dos Tribunais Superiores de que ***"a rescisão unilateral do contrato administrativo com base no interesse público, prevista no art. 78, XII, da Lei n. 8.666/93, não exige a Administração Pública de devidamente a motivar, com a oitiva prévia do contratado, não sendo "possível embasar a abrupta rescisão de contrato sob o pálio apenas de que seria precário" (RMS 48.972/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2016, DJe 29/06/2016).***

*In casu*, inobstante a alegação de que o rompimento se daria por razões de



inadimplemento imputáveis ao contratado e por economicidade, a autoridade impetrada só fez prova do encaminhamento da notificação do distrato, sem, contudo, demonstrar que houve a prévia deflagração de procedimento com garantia de livre expressão de contraditório pelo contratado, parte esta diretamente prejudicada com tal opção administrativa, o que por via reflexa também se estende à coletividade de usuários do serviço que, acaso operacionalizado o fim do pacto, seria compelida a submeter-se a novos tratamentos de saúde, em flagrante quebra da continuidade dos que antes eram realizados, com factíveis possibilidades de estagnação ou regressão dos avanços já obtidos.

Não remanescem dúvidas de que nos casos em que a rescisão negocial se dá por culpa do contratado (como sinaliza a municipalidade), com mais razão, imprescindível a instauração de processo específico destinado à apuração de eventual falta ou inexecução contratual, como forma de robustecer de legalidade e de segurança jurídica a providência a ser tomada, conforme se vislumbra dos excertos abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE - RESCISÃO UNILATERAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO - CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA - INOBSERVÂNCIA - SUSPENSÃO DO ATO ADMINISTRATIVO - Os requisitos para a concessão da tutela antecipada de caráter antecedente são os mesmos consubstanciados no art. 300, do Código de Processo Civil. O referido artigo autoriza a concessão da tutela requerida na petição inicial, desde que presente a prova inequívoca, em que fique demonstrada a verossimilhança das alegações e haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação. - **A rescisão unilateral de contrato administrativo, quando fundada em não cumprimento do contrato pelo particular, deve ser precedida de procedimento, observado o contraditório e a ampla defesa. - Inexistindo procedimento administrativo prévio, com observância ao contraditório e ampla defesa, imperiosa a determinação de suspensão do ato administrativo de rescisão unilateral de contrato administrativo.** (TJMG - AI nº. 1.0000.20.070971-5/001; Órgão Julgador: 8ª Câmara Cível; Relatora: Des(a) Ângela de Lourdes Rodrigues; Data do Julgamento: 22/10/2020)

MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESCISÃO UNILATERAL. Impetrante que pretende a anulação do ato administrativo que rescindiu o contrato firmado com o Município de Leme e lhe impôs multa por descumprimento da avença. CABIMENTO. **Em que pese a Administração Pública possua prerrogativa de rescindir unilateralmente os contratos, nos termos do art. 78 da Lei nº 8.666/1993, não pode fazê-lo sem prévia instauração do**



**processo administrativo competente, em que se garanta o devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Violação ao art. 5º, LIV e LV da CF/88.** Precedentes. R. sentença concessiva mantida. REEXAME NECESSÁRIO E RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDOS. (TJSP - APL nº. 1001296-27.2021.8.26.0318; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Relator: Flora Maria Nesi Tossi Silva; Data do Julgamento: 25/10/2021).

JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. RECURSO INOMINADO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. RESCISÃO UNILATERAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DA LEI 8.666/1993. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NULIDADE DO ATO CONFIRMADA. DANOS MATERIAIS CONFIGURADOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I. Consoante dicção do artigo 373, do Código de Processo Civil, o ônus da prova incumbe ao autor, quanto aos fatos constitutivos do seu direito, e ao réu, quanto a modificativos, impeditivos ou extintivos. **II. Nos termos dos artigos 78 e 79 da Lei 8.666/1993 e, ainda, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 928.400/SE), a abertura de processo administrativo, com a devida fundamentação, é essencial para validade da rescisão unilateral de contrato administrativo de prestação de serviços, para seja oportunizado o regular direito ao contraditório e à ampla defesa do contratado.** III. Nesse contexto, tendo a parte autora comprovado o fato constitutivo de seu direito, por meio do contrato e aditivo acostados à exordial, observa-se que o reclamado, ora recorrente, não se desincumbiu de seu ônus probatório, porquanto não demonstrada nos autos a observância do referido procedimento necessário à rescisão unilateral do contrato administrativo pactuado, qual seja a abertura de processo administrativo, motivo pelo qual a nulidade do ato é medida a se impor. IV. Dessarte, ainda conforme o entendimento supracitado do Superior Tribunal de Justiça, quando há inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa na rescisão unilateral de contrato administrativo, é direito do contratado a indenização pelos prejuízos experimentados, até mesmo quanto aos danos emergentes e lucros cessantes na hipótese da parte contratada não ter dado causa ao distrato, situação ocorrida no caso em apreço, pelo que escorreita a sentença vergastada. V. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Sentença mantida. Honorários do advogado fixados em dez por cento



do valor da condenação. (TJGO - RI nº. 5285050-37.2020.8.09.0085; Órgão Julgador: 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais; Relator: José Carlos Duarte; Data do Julgamento: 16/09/2021)

De mais a mais, a existência de cláusula contratual que prevê a possibilidade de rescisão desmotivada por qualquer dos contratantes não é capaz, por si só, de afastar e justificar o ilícito de se rescindir unilateralmente e imotivadamente (ou com fundamento em motivações genéricas, sem comprovações idôneas) um contrato administrativo executado há longos anos e que tenha por objeto a consecução de direito de natureza pública e essencial, e principalmente quando a parte que não deseja a resilição realizou consideráveis investimentos para executar suas obrigações contratuais.

No mesmo sentido, o **Enunciado nº. 20** da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal: **"O exercício da autotutela administrativa, para o desfazimento do ato administrativo que produza efeitos concretos favoráveis aos seus destinatários, está condicionado à prévia intimação e oportunidade de contraditório aos beneficiários do ato."**

Na hipótese, conforme amplamente destacado, o procedimento rescisório impugnado resta despojado do trâmite estabelecido em lei para a quebra unilateral de vínculo jurídico de natureza pública, sendo por isso forçosa a compreensão de sua ilegalidade e necessidade de cassação.

Finalmente, há que se destacar que a tutela perquirida não configura ilegítima invasão de competência do Poder Judiciário na esfera de atuação do Legislativo ou Executivo, ou violação, mesmo que reflexa, da autonomia de cada um dos Poderes da República, pois em sede judicial somente se reconhece o direito pela aplicação das normas ao caso concreto, controlando-se a legalidade de qualquer ato, inclusive os de natureza pública. **Além de firme a jurisprudência do STF quanto à possibilidade de o Poder Judiciário realizar o controle de atos administrativos ilegais ou abusivos, sem que se cogite em violação à Separação dos Poderes (STF - RE: 1030329 PR, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 10/10/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 14-10-2022).**

Feitas tais ilações, concluo pela abusividade do proceder administrativo responsável por romper vínculo negocial de natureza pública, voltado à prestação de serviços de saúde em prol de público hipervulnerável, a despeito da observância do devido processo legal, com respeito ao contraditório prévio e ampla defesa.

Ante o exposto, confirmando a liminar deferida *in initio litis* e, no mérito, com fulcro no art. 487, I, do CPC, **JULGO PROCEDENTE a pretensão inicial, CONCEDENDO, definitivamente, a segurança pleiteada, para DECLARAR a nulidade do ato administrativo de rescisão unilateral** do Termo de Cooperação firmado entre o Município de Imperatriz e a APAE e, por arrastamento, de todos os atos que se seguiram voltados a conferir eficácia a tal providência;



restabelecendo-se, por completo, os efeitos do vínculo jurídico relacionado, com previsão de encerramento tão somente em janeiro/2025 (sem prejuízo de sua prorrogação a interesse das partes).

O descumprimento do presente *decisium* será sancionado com a aplicação de **multa diária equivalente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), limitando a sua incidência a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)**, a ser contabilizada por dia de cessação indevida do pacto, sem prejuízo de outras cominações legais voltadas a conferir-lhe efetividade e da possibilidade de os responsáveis virem a responder por crime de desobediência, com possibilidade de prisão em flagrante.

**Sem custas e honorários.**

**Intimem-se o Impetrante, o Município e o MP, eletronicamente; a autoridade impetrada, via mandado.**

*Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.*

**SERVE A PRESENTE DECISÃO COMO MANDADO/OFFÍCIO.**

Imperatriz/MA, datado e assinado eletronicamente.

**Juíza ANA LUCRÉCIA BEZERRA SODRÉ**

Titular da 2ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz

1 MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, p. 25.

2 *in* Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros - 2011, 38ª ed., p. 258.

