

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE.**

FUNDAÇÃO DE BENEFICÊNCIA HOSPITAL DE CIRURGIA, pessoa jurídica de direito privado, entidade beneficente sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 13.016.332/0001-06, com endereço na Av. Desembargador Maynard, 174 - Bairro Cirurgia - CEP 49055-210, Aracaju/SE, telefone (79) 2106-7213, e-mail: direcao@fbhc.com.br, neste ato representada por seu advogado constituído conforme instrumento procuratório anexo, vem, perante Vossa Excelência, impetrar:

MANDADO DE SEGURANÇA

Contra ato praticado pelo vereador **MARCOS ANTONIO SOARES DE SOUZA**, presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito Da Saúde – Instaurada Através do Requerimento 499/2017, oriundo da Câmara Municipal de Aracaju, com endereço na Praça Olímpio Campos, nº 74, CEP 49.010-010, Aracaju/SE, pelos motivos a seguir delineados:

1. DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ENTIDADE PRIVADA QUE NÃO SE ENQUADRA NO OBJETO DA CPI

O Hospital de Cirurgia é uma pessoa jurídica de direito privado, entidade sem fins lucrativos, regido pela FBHC – Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia, pessoa jurídica de direito exclusivamente privado, controlada por seu Conselho Deliberativo (conforme Acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, AC n. 506827 – SE (0004406-21.2008.4.05.8500), que reconheceu o caráter exclusivamente privado da entidade, cuja decisão já transitou em julgado – **Anexo1**).

Sendo uma instituição com importância secular no Estado de Sergipe, sempre prestou notórios serviços de saúde à população, caracterizando-se como o único hospital privado habilitado à prestação de serviços de alta complexidade e que, por sua natureza beneficente e sem fins lucrativos, possui contrato vigente com o poder público mediante preço previamente estipulado, tendo como base a tabela SUS.

Na qualidade de fornecedora direto do Estado de Sergipe e, até dezembro de 2017, da Prefeitura Municipal de Aracaju, a entidade impetrante sempre se deparou com constantes atrasos nos pagamentos dos serviços realizados, fato que é público, notório e rotineiramente divulgado na imprensa regional.

Não obstante a imensa dificuldade vivenciada, o Hospital de Cirurgia nunca deixou de cumprir seu mister, mantendo a continuidade do atendimento à população, muitas vezes, custeando com recursos próprios os diversos procedimentos oriundos de uma demanda recorrente.

Também é fato público e notório que, em meados de novembro de 2017, passou a tramitar na Câmara Municipal de Aracaju um requerimento de criação da CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito (requerimento nº 499/2017 – anexo2), cuja motivação decorreu da inadimplência da Prefeitura Municipal com os compromissos contratuais então assumidos com os hospitais filantrópicos da capital (doc. **Anexo2**).

Somente no último dia 16 de março de 2018, a entidade impetrante tomou conhecimento formal da instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal de Aracaju, a denominada CPI da Saúde, que foi aprovada para apurar possíveis irregularidades nos repasses destinados aos hospitais filantrópicos, tendo por objeto as seguintes finalidades específicas (Ato nº 5, de 13 de março de 2018, mediante ofício nº 13/2018/DAL/CMA – doc. **Anexo2**):

- a) Apuração do repasse de verbas por parte do poder público municipal aos hospitais filantrópicos desta capital, referente ao período compreendido entre 2012-2017;
- b) Destino das verbas repassadas aos hospitais filantrópicos desta capital, referente ao período compreendido entre 2012-2017;
- c) Apuração da existência e valor exato das dívidas mencionadas pelas administrações dos hospitais filantrópicos e pela Secretaria de Saúde do Município.

Para a surpresa da entidade impetrante, de forma ilegal e abusiva, o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, autoridade impetrada, passou a adotar uma série de medidas com o objetivo de obter informações privadas do Hospital de Cirurgia, protegidas por sigilo constitucional (art. 5º, X), **violando direito líquido e certo**.

Dentre as medidas ilegais adotadas, enquadram-se as requisições dos seguintes documentos: **(i)** cópias de contratos privados entre o Hospital Cirurgia e seus prestadores de serviço, empresas terceirizadas; **(ii)** cópia da folha de pessoal, englobando funcionários privados da entidade e também da sua diretoria, com os respectivos encargos sociais; **(iii)** relação de cooperativas contratadas mediante acordos de direito privado, com seus contratos, endereços e objetivos (Ofício nº 2 CPI/CMA, de 28/03/2018 e Ofício nº 8 CPI/CMA, de 10/04/2018 – **Anexo3**).

Além desses documentos, também requereu informações que, embora não sejam públicas, são suscetíveis de acesso, cabendo citar *(i) a relação de diretores com*

especificação de seus cargos; (ii) tabela de procedimentos, com seus respectivos valores; e (iv) a cópia do estatuto e suas alterações.

Em que pese a louvável intenção da Câmara Municipal, da forma que foi aprovado o seu objeto (limite objetivo da atuação investigativa parlamentar), a CPI da Saúde teria seu âmbito de atuação limitado apenas aos hospitais filantrópicos que recebem repasse de verbas municipais ou que, ao menos fossem controladas pelo Poder Público.

Todavia, a CPI da Saúde não poderia, em hipótese alguma, abranger a atuação privada do Hospital de Cirurgia, considerando que, por se tratar de uma instituição de direito privado que não é controlada pelo Poder Público Municipal e não recebe repasses financeiros, não se enquadra em nenhum dos pontos a serem enfrentados pela mencionada CPI, nos termos Requerimento nº 499/2017 e Ato nº 5/2018, fato que será devidamente demonstrado no presente *mandamus, ex vi* do artigo 58, § 3º, da CF, artigo 44, do Regimento Interno da Câmara, artigo 59, V, da Lei Orgânica Municipal, e, por fim, artigo 66, do Código Civil.

Na realidade, a Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia, em decorrência do seu regime jurídico, apenas possui contrato vigente com o Poder Público, ao passo que **não faz parte da administração indireta do Município** (nem de qualquer outro ente federativo), **nem mesmo é controlada pelo Poder Público**, seja federal, estadual ou municipal.

Em decorrência da relação jurídico-contratual firmada, **o Hospital de Cirurgia não recebe dinheiro mediante subvenção pública, nem recebe qualquer repasse de verba pública, seja por rubrica orçamentária ou mediante convênio.** Frise-se: quanto ao Poder Público, o Hospital de Cirurgia é REMUNERADO, tão somente, com **pagamentos por serviços previamente prestados, avaliados e auditados, a título de contraprestação contratual**, cujo contrato foi firmado sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93 (contrato de inexigibilidade decorrente de inviabilidade de

competição – por se tratar do único estabelecimento hospitalar de alta complexidade com credenciamento no SUS).

Essa ressalva é relevante porque, de acordo com a legislação municipal e federal vigente, a CPI tem poderes para apurar irregularidades em todos os setores da pública administração municipal (art. 44, do Regimento Interno), sendo que, de acordo com o artigo 59, da Lei Orgânica Municipal, a administração indireta é composta por autarquia, empresa pública, sociedade de economia-mista, fundação pública, e demais entidades de direito privado sob o controle direto e indireto do Município (o que não se aplica ao Hospital de Cirurgia).

Feitas essas ponderações, o presente *mandamus* não questiona a legitimidade da CPI da Saúde para apurar a aplicação dos recursos públicos que são pagos à impetrante como contraprestação dos serviços que são prestados (o que possibilita pleno acesso a pacientes atendidos pelo SUS, valores tabelados, faturas emitidas, relatórios enviados para auditorias, volume de dívidas acumuladas, etc.), posto que o dever de fiscalização é inerente à própria atividade parlamentar, independente de instauração de CPI. Tais informações, inclusive, já foram prestadas no dia 17 de abril de 2017, mediante resposta espontânea protocolada pela entidade impetrante, incluindo diversos documentos que foram solicitados – (doc. Anexo).

Diante das exigências contidas nos mencionados ofícios nº 2 e 8 (*cópias de contratos privados entre o Hospital Cirurgia e seus prestadores de serviço, empresas terceirizadas; cópia da folha de pessoal, englobando funcionários privados da entidade e também da sua diretoria, com os respectivos encargos sociais; e relação de cooperativas contratadas mediante acordos de direito privado, com seus contratos, endereços e objetivos*), há nítida violação a direito líquido e certo, o que justifica o ajuizamento da presente Ação Constitucional.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. LIMITES OBJETIVOS DA CPI

De acordo com o artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, “*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 Poder Público*”.

O conteúdo axiológico da norma Constitucional possibilita a concessão da segurança necessita de direito líquido e certo em decorrência de ilegalidade oriunda de um ente público ou no exercício de suas funções.

A legislação infraconstitucional prevê o mandamento constitucional quando houver lesão ou ameaça de direito, por **ação ou omissão de autoridade pública**, sempre que restar caracterizado o direito líquido e certo do impetrante.

Quanto à **Competência do Tribunal de Justiça, a Constituição Estadual, em seu artigo 106, I, alínea “e”, preconiza que compete ao TJ/SE processar e julgar Mandado de Segurança impetrado contra Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito:**

Art. 106. **Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça:**

I - processar e julgar originariamente:

[...]

e) o **mandado de segurança** contra atos das autoridades mencionadas na **letra d, do Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito**, de membro da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas, de Desembargador Relator e Corregedor;

Por outro lado, a Lei 12.016/2009 define que a autoridade coatora é considerada “*aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para*

a sua prática". No caso *sub judice*, a autoridade coatora é o próprio presidente da CPI da Saúde, que assinou os ofícios requisitórios com evidente afronta a direito líquido e certo.

Sob a ótica da nova lei do Mandado de Segurança, não restam dúvidas acerca da legitimidade da parte impetrada para figurar no polo passivo do presente mandado de segurança, haja vista que o ato impugnado decorreu de ato ilegal praticado pelo impetrado.

De acordo com a Doutrina, o conceito de direito líquido e certo advém da própria essência da Constituição Federal. Contudo, sua aplicação prática emana de um entendimento processual, atribuindo ao postulante o ônus probatório, sobretudo em decorrência da impossibilidade de ulterior dilação probatória.

Subsumindo a positivação normativa e as lições doutrinárias às peculiaridades e circunstâncias do caso concreto, denota-se que **o direito líquido e certo decorre dos artigos 5º, X, e 58, § 3º, ambos da CF, artigo 44, do Regimento Interno da Câmara, artigo 59, V, da Lei Orgânica Municipal, e, por fim, artigo 66, do Código Civil.** Além das disposições normativas, há diversos precedentes jurisprudenciais e doutrinários que tutelam a pretensão da impetrante.

A Constituição Federal, em seu art. 58, § 3º, tratou da criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, com a seguinte definição:

§3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a **apuração de fato determinado** e por **prazo certo**, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Em atenção ao princípio da simetria das normas jurídicas e por se tratar de norma de repetição obrigatória, a Lei Orgânica do Município de Aracaju reproduziu o

regramento constitucional sobre a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito no art. 101, §1º, ratificando, em âmbito municipal, a necessidade de criação da CPI para apuração de fato determinado por prazo certo:

§1º - Serão criadas comissões parlamentares de inquérito, por iniciativa de um terço dos membros da Câmara, de acordo com as normas do Regimento Interno, com poderes de investigação própria das autoridades judiciais, **para a apuração, em prazo certo, de fatos determinados** e, após conclusão, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promovam a responsabilidade civil ou criminal dos indiciados.

A exegese do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, de plano, já é suficiente para mitigar a validade jurídica da CPI da Saúde, tendo em vista que uma simples leitura do Requerimento aprovado na Câmara, não houve previsão de **fato determinado a ser apurado**, mas, em sentido contrário, o objeto da referida CPI é **abstrato, genérico e plural**, ofendendo expressamente a Carta Magna:

- a) **Apuração do repasse de verbas** por parte do poder público municipal aos hospitais filantrópicos desta capital, referente ao período compreendido entre 2012-2017;
- b) **Destino das verbas repassadas** aos hospitais filantrópicos desta capital, referente ao período compreendido entre 2012-2017;
- c) Apuração da **existência e valor exato das dívidas** mencionadas pelas administrações dos hospitais filantrópicos e pela Secretaria de Saúde do Município.

Os fatos investigados na CPI devem ser específicos e limitados à competência constitucional da Casa Legislativa. A especificidade significa que a CPI deve apurar fato determinado, claro e preciso, como se depreende, exemplificativamente, da regra do art. 35, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

A limitação da competência constitucional da CPI possui um duplice objetivo. *Ab initio*, vincula-se à necessidade de definição do objeto a ser investigado – o que se faz, como regra, no requerimento de instalação da *Comissão* (Art. 145, § 1º, do RISF) –, de modo a possibilitar clareza e efetividade na investigação parlamentar, bem como controle desta atividade:

Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação (STF – HC 71.039).

Em segundo lugar, essa limitação concretiza a divisão de competências constitucionais (OLIVEIRA FILHO, 1964, p.71), obstando a atividade investigativa de fato alheio à atribuição fiscalizatória da Casa Legislativa (*v.g.* veda-se a apuração de fatos de interesse federal por meio de CPI Estadual [FARIA e GOMES[7]; STJ – RMS 17.706 e STJ – RMS 13.290] ou a investigação de fato de interesse municipal em CPI Estadual [STF – SS 4.562]).

Nesse sentido, ao prever a apuração do repasse e destino das verbas repassadas às entidades filantrópicas, a CPI da Saúde não cumpriu o principal requisito previsto na Constituição Federal, que consista exatamente na apuração de **fato determinado**, consoante precedentes do Supremo Tribunal Federal, com voto do relator Min. Celso de Mello:

O direito de investigar – que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) – tem, no inquérito

parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas Legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa Legislativa, (2) **indicação de fato determinado a ser objeto de apuração** e (3) temporariedade da CPI. (MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, j. 22-6-2005, P, DJ de 4-8-2006.)

Cite-se, ainda, outro precedente:

ADMINISTRATIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. APURAÇÃO DE FATO DETERMINADO. IMPRESCINDIBILIDADE. REQUISITOS NECESSÁRIOS CONFIGURADOS. DAR PROVIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. **1 - In casu, atento ao requerimento nº 35/2011 formulado pelos vereadores da Câmara Municipal do Belo Jardim, não vislumbro fato determinado capaz de ensejar a atividade da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas, tão-somente, ilações genéricas como "possíveis irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEB nos anos de 2009-2010-2011, focando o descumprimento da lei nº 1.774/2009, FUNDEB 40, FUNDEB 60, transportes de estudantes, construções e reformas de escolas e fechamento de escolas".** 2 - Agravo de Instrumento provido. 3 - Decisão Unânime. (TJ-PE - AI: 25442620118170260 PE 0019350-43.2011.8.17.0000, Relator: José Ivo de Paula Guimarães, Data de Julgamento: 23/02/2012, 8ª Câmara Cível, Data de Publicação: 41/2012)

O fato que dá ensejo à instauração de comissões parlamentares de inquérito deve ser concreto, preciso, individualizado sob o ponto de vista de aspectos subjetivos (prática de um ato), com relevância social suficiente para justificar a atribuição de tais poderes aos membros do legislativo.

Portanto, a CPI da Saúde, no Município de Aracaju, não está amparada em fato determinado, haja vista que o caráter abstrato afasta qualquer juízo de legalidade.

2.1 NATUREZA JURÍDICA DO HOSPITAL DE CIRURGIA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM CONTRATOS PRIVADOS. COMPETÊNCIA DA CPI QUE SE LIMITA AO OBJETO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Ainda que superada a irregularidade na instauração (por não se tratar de um fato determinado), em relação ao Hospital de Cirurgia, a CPI da Saúde esbarra na natureza jurídica da impetrante. De acordo com a legislação vigente, a CPI só pode investigar a administração direta e indireta do Município de Aracaju (ao menos, com os poderes que lhe são inerentes).

No âmbito da legislação municipal, o Hospital de Cirurgia sequer faz parte da administração pública indireta do Município, nem mesmo é entidade controlada direta e indiretamente pelo Poder Executivo Municipal, fato este que exorbita os limites objetivos da Comissão Parlamentar de Inquérito, nos exatos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Aracaju:

Art. 44 A Comissão Parlamentar de Inquérito tem por fim apurar irregularidades que não se caracterizem de pronto, como incursos em crime de responsabilidade, já oferecido denúncia:

§ 1º A Comissão apurará irregularidades em todos os setores da pública administração municipal.

Ao replicar Leis Orgânicas vigentes em todo o país, a Lei Orgânica do Município de Aracaju elenca quais são os setores da pública administração municipal, **excluindo entidades privadas que não estejam sob o controle direto e indireto do Município:**

Art. 59. A administração indireta é composta de:

I – autarquias;

II – empresa pública;

III – sociedade de economia-mista;

IV – fundação pública;

V – demais entidades de direito privado sob o controle direto e indireto do Município.

Considerando o conteúdo da legislação municipal, é pertinente a citação da doutrina de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, quando sustenta que “*as comissões de inquérito constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle que é deferido aos parlamentares **sobre toda a máquina estatal**” (leia-se: **não pode exercer tais poderes sobre instituições privadas**).*

Na realidade, tal dedução emana do princípio da legalidade, que, no caso em foco, elenca a impetrante como uma entidade privada sem a participação de capital público, portanto, está fora do alcance do poder investigativo da CPI, ao menos, no que tange aos seus interesses privados (tais como as informações solicitadas pela autoridade coatora, que não guardam qualquer relação lógica com a atuação da entidade nos serviços credenciados pelo SUS).

Quanto às Comissões Parlamentares de Inquérito, o princípio da legalidade traduz vinculação às normas vigentes, nos precisos termos do artigo 37, da CF, expressando a vontade majoritária e resguardando a primazia do interesse público. Por consequência, a administração pública (assim entendendo-se o poder legislativo ao exercer função administrativa) só é permitido praticar condutas expressamente previstas em lei.

Como forma de melhor ratificar a tese, citem-se os seguintes precedentes do **Supremo Tribunal Federal**:

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. (...) **A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a Administração** (Constituição, art. 49, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. (...)

Desnecessário será dizer que as comissões parlamentares de inquérito não têm apenas finalidades legislativas. Compete ao Congresso Nacional, com exclusividade, 'fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta', art. 49, X, da

Constituição. E as comissões de inquérito são instrumentos idôneos, ainda que não os únicos, para essa fiscalização. (RDA 199, p. 205-206)

O mesmo entendimento é adotado nos Tribunais de Justiça dos Estados, como se deduz do Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento do Mandado de Segurança nº 179/94, *in verbis*:

O poder parlamentar não vai ao infinito, não é detentor das rédeas do absoluto, mas se delimita às atividades que lhe são inerentes, ou sejam, legislar e fiscalizar **atos da administração pública** em todo seu raio de atuação e desdobramentos, mas **sem romper as balizas do itinerário constitucional**. Se o extrapola sua ação se alça juridicamente comprometida e se submete à poda jurisdicional, por provocação de quem se acha legitimado a fazê-lo (..)

A Comissão parlamentar de Inquérito não pode, enfim, ter por objeto de investigação a atuação e funcionamento de entidades de natureza privada, eis que tal refoge, às inteiras, seu poder de atuação, assim investindo, ostensivamente, contra a garantia constitucional de livre associação (...)

Ora, as atividades de natureza privada, mormente aquelas que dão vazão ao espírito associativo do ser humano, devem ser preservadas de qualquer interferência estatal, posto representarem a afirmação do direito do cidadão frente ao Estado. A liberdade de associação e a vedação à interferência estatal em seu funcionamento se antepõem, como barreira intransponível, ao suposto interesse público de fiscalização, posto que, se reconhecido este, ensejaria, ao cabo, verdadeiro controle do funcionamento da própria associação. (Mandado de Segurança nº 179/94, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, rei. Des. Ellis Figueira)

Portanto, é inequívoca a ausência de legitimidade da CPI da Saúde para investigar as relações privadas mantidas entre a entidade impetrante e seus contratados (pessoas físicas ou jurídicas), por não haver pertinência temática com o ato de instauração.

2.2 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE A PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM ENTIDADES PRIVADAS. DIREITOS E GARANTIAS ASSEGURADOS PELO ART. 5, X, DA CF

A jurisprudência é consolidada no sentido de que, se documentos como contratos privados de prestação de serviços com terceirizados, folha de pagamentos de funcionários privados da entidade, e outros afins **não guardam nenhuma temática com o objeto pretendido pela CPI**, não podem ser objeto de investigação, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL - CPI MUNICIPAL - MANDADO DE SEGURANÇA - REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES AO EXECUTIVO - REQUISIÇÃO QUE SE LIMITA A ELEMENTOS RELACIONADOS COM O OBJETO DETERMINADO DA CPI - SEGURANÇA DENEGADA - SENTENÇA CONFIRMADA, EM REEXAME NECESSÁRIO. (Acórdão Nº 1.0000.00.210299-4/000(1) de TJMG. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 29/11/2001)

Cite-se também:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA INVESTIGAR ENTIDADE PRIVADA. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL COM A COISA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. PODERES DA CPI NÃO SÃO ABSOLUTOS E ENCONTRAM LIMITE NA AUTONOMIA E INDIVIDUALISMO DO ENTE PARTICULAR. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS IMPETRANTES EM NÃO SEREM COAGIDOS A PRESTAR INFORMAÇÕES. REEXAME CONHECIDO PARA CONFIRMAR A SENTENÇA QUE CONCEDEU A SEGURANÇA. DECISÃO UNÂNIME. I - Embora as Comissões Parlamentares de Inquérito possuam poderes amplos, estes não são absolutos. II - Dentre as limitações legais a tais Comissões está a autonomia e o individualismo das entidades privadas. III - Direito líquido e certo dos Impetrantes em não serem obrigados a prestar depoimento perante a CPI em comento, uma vez que representam entidade privada, não possuindo qualquer nexo causal com a coisa pública. IV Reexame conhecido para confirmar a sentença na sua íntegra. Decisão unânime. (TJ-PA - REEX: 00000596820108140087 BELÉM, Relator: GLEIDE PEREIRA DE MOURA, Data

de Julgamento: 28/11/2011, 1ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Data de Publicação: 01/12/2011)

Por outro lado, mesmo que se reconhecesse a legitimidade da CPI para investigar as relações privadas da impetrante, a quebra do sigilo deveria ser precedida de ordem judicial:

Quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a CPI, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais. [MS 27.483 MC-REF, rel. min. Cezar Peluso, j. 14-8-2008, P, DJE de 10-102008.]

A ressalva jurídica emana da Constituição quando tutela os direitos e garantias individuais, em seu artigo 5º, Inciso X: “*são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*”.

Ao doutrinar sobre o tema, o Ministro Luiz Roberto Barroso já assentou que os poderes exercitáveis pelas CPIs são amplos, **mas não irrestritos**. Em primeiro lugar, há requisitas de forma (requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa), de tempo (há de ser por prazo certo) e de **substância (apuração de fato determinado)**.

Ainda na seara do fato determinado, os limites objetivos das Comissões Parlamentares de Inquérito se restringem ao próprio objeto da CPI, que emana, tão somente, do fato determinado. Além do fato determinado, **há limites que são impostos por lei, merecendo destaque a Constituição Federal**.

Ao se aplicar o conteúdo valorativo do art. 5º, X, da CF, em conjunto com as normas de direito administrativo (federais, estaduais e municipais), denota-se que **a CPI não tem poderes para adentrar na esfera privada da entidade impetrante, justamente porque o Hospital de Cirurgia, além de não receber repasses**

financeiros, não integra a administração indireta nem é controlada pelo Poder Público Municipal.

Daí porque, conforme já exaustivamente citado, o genérico objeto da CPI (apurar repasses para entidades filantrópicas e analisar a existência de dívidas do Poder Público) **justifica apenas sua atuação para ter acesso a documentos que guardem pertinência temática com a imediata aplicação dos recursos públicos que lhe são pagos a título de contraprestação dos serviços que são prestados** (o que possibilitaria, caso solicitado, pleno acesso à relação de pacientes atendidos pelo SUS, valores tabelados, faturas emitidas, relatórios enviados para auditorias, volume de dívidas acumuladas, etc.), posto que o dever de fiscalização é inerente à própria atividade parlamentar, independente de instauração de CPI.

O sistema jurídico de normas vigentes conduz à assertiva de que não pode a Comissão Parlamentar de Inquérito interferir com a autonomia individual e das entidades privadas, como ensina J. J. Gomes Canotilho (citado pelo Ministro Luiz Roberto Barroso):

Parece também que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a proteção dos direitos fundamentais constitucionais consagrada vale perante os inquéritos parlamentares.

Ademais, em consonância com o próprio STF, para haver a quebra do sigilo de qualquer direito garantido na Constituição Federal, é imprescindível que o ato seja fundamentado nos termos do artigo 93, IX, da Constituição Federal, sob pena de nulidade:

Para ter-se fundamentada a decisão de quebra dos sigilos, considera-se o teor do requerimento, bem como o que exposto, no momento da submissão a voto, aos integrantes da CPI, descabendo exigir que o ato conte com a mesma estrutura, com relatório, fundamentação e parte dispositiva, de uma decisão judicial. [MS 23.716, rel. min. Marco Aurélio, j. 4-4-2001, P, DJ de 18-5-2001.]

Enfim, por ser uma Fundação Privada, mesmo que sem fins lucrativos, o Hospital de Cirurgia tem sua fiscalização regular pelo Ministério Público do Estado, haja

vista que elencou o art. 66 do Código Civil de 2002 que “*velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas*”. Neste caso a fiscalização é ampla e irrestrita, razões pelas quais deve ser concedida a segurança.

2.3 ENTIDADE PRIVADA QUE É REMUNERADA POR SERVIÇOS PRESTADOS. DISTINÇÃO JURÍDICA ENTRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E CONVÊNIOS. AUSÊNCIA DE REPASSE DE RECURSOS. INEXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZATIVA

A relação jurídica do Hospital de Cirurgia e a Secretaria de Saúde de Aracaju sempre foi estabelecida mediante contrato (e não convênio), eis que são instrumentos totalmente diferentes na órbita jurídica, de forma que referido contrato se deu mediante normativo da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), forma esta que rege a relação entre qualquer empresa privada e o poder público.

Ao contrário dos contratos, os convênios administrativos são acordos que podem ser firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos particulares, **exigindo que os repasses financeiros sejam previamente AUTORIZADOS POR LEI ESPECÍFICA.**

Vale destacar que não há uma legislação específica sobre o assunto, mas os convênios são pactos nos quais as partes manifestam suas vontades e expressam seus direitos e obrigações, podendo ser rescindido unilateralmente a qualquer tempo, independente de motivação.

Esse é o escólio de José dos Santos Carvalho Filho:

“[...] Na verdade, assumem (os convênios administrativos) a mesma fisionomia daqueles ajustes que formalizam a gestão associada, com a diferença apenas de que aqueles são pactuados entre entidades administrativas, ao passo que estes admitem a participação de pessoas da iniciativa privada. Ajuste dessa modalidade seria, por exemplo, o que a União firmasse com fundações mantidas por indústrias

automobilísticas com vistas ao aperfeiçoamento e avanço tecnológico da indústria nacional no setor. [...]” (Manual de Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012. Pág. 353)

Em decorrência da natureza jurídico-cooperativa do convênio, para sua celebração, é desnecessária a realização de procedimento licitatório. Este entendimento está sedimentado na doutrina do professor José dos Santos Carvalho Filho, ao dizer que:

“[...] A celebração de convênios, por sua natureza, independe de licitação prévia como regra. É verdade que a Lei 8.666/1993 estabelece, no art. 116, que é aplicável a convênio e outros acordos congêneres. Faz, entretanto a ressalva de que a aplicação ocorre no que couber. Como é lógico, raramente será possível a competitividade que marca um processo licitatório, porque os pactuantes já estão previamente ajustados para o fim comum a que se propõem. [...]” (Manual de Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012. Pág. 222-223)

Já o contrato administrativo é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, no qual há um acordo de vontade para a formação de vínculo entre as partes e a estipulação de obrigações recíprocas e precedidos de licitação.

Subordinam-se ao **regime do contrato administrativo imposto pela Lei nº 8.666/93**, havendo no estatuto licitatório toda a disciplina obrigatoriamente imposta ao referido pacto.

Como sobredito, no caso em comento, **a impetrante firmou um contrato administrativo com o ente público**, regido pelo estatuto licitatório com fundamento na inexigibilidade de licitação prevista no art. 25 da lei nº 8.666/93, para a prestação de serviço de natureza complementar à saúde em prol da coletividade sergipana com a contraprestação pecuniária do Estado de Sergipe.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 199, §1º, preconiza a possibilidade de elaboração de **contrato de direito público e/ou convenio** com as

instituições filantrópicas sem fins lucrativos que queiram prestar serviços de natureza complementar à saúde. Ou seja, na própria CF, Contrato e Convênio são instrumentos juridicamente diferentes, gerando obrigações, direitos e responsabilidades diferentes:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

A impetrante, quando veio a ser remunerada por alguma fatura da SMS, teve fundamento em serviços anteriormente realizados, não havendo nenhuma antecipação de verba pública do SUS, eis que a forma de pagamento sempre se deu mediante as portarias do Ministério da Saúde, em especial a 3.410 de 30 de dezembro de 2013, razão pela qual não pode ser objeto da CPI da Saúde, conforme seu ato de instauração.

3. DA MEDIDA LIMINAR. CONCESSÃO DA SEGURANÇA *INAUDITA ALTERA PARS*

O sistema jurídico está pautado em um modelo constitucional de processo, haja vista a normal basilar que emana da Carta Magna. Neste diapasão, não é possível dissociar a legislação ordinária dos preceitos contidos na Constituição Federal, sobretudo no que tange aos princípios que configuram direitos e garantias individuais.

A Constituição Federal constitui a base do sistema jurídico, o que se aplica a toda e qualquer matéria, ou seja, as relações jurídicas propriamente ditas, porventura submetidas ao crivo do Poder Judiciário, serão, necessariamente, julgadas e processadas consoante as diretrizes axiológicas da Constituição Federal.

Com bastante propriedade, Scarpinella Bueno¹ aduz que o modelo constitucional de processo não se limita à aplicação de regras genéricas, mas à forma pela qual as normas infraconstitucionais são aplicadas.

In verbis:

É verificar em que medida a Constituição Federal *quer* que o direito processual seja. É verificar, na Constituição Federal, qual é (ou, mais propriamente, qual deve-ser) o modo de ser (de dever-ser) do processo civil. É extrair da Constituição Federal o “modelo constitucional de processo civil”, e, a partir dele, verificar em que medida as disposições legais anteriores à sua entrada em vigência foram por ela recepcionadas, em que medida as disposições normativas baixadas desde então estão em plena consonância com aqueles valores ou, escrito de forma mais precisa, bem realizam os desideratos que a Constituição quer sejam realizados pelo processo ou, ainda, em que medida elas *concretizam* o “modelo constitucional do processo civil”. É verificar, em suma, em que condições o legislador e o magistrado, cada um desempenhando seu próprio mister institucional, têm de conceber, interpretar e aplicar as leis para realizar adequadamente o “modelo constitucional do processo civil”.

A causa de pedir no presente *mandamus* tem amparo na violação de direito líquido e certo em proteger informações que estão fora da alçada de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito, a CPI da Saúde.

Consoante já salientado, a autoridade coatora exigiu o irrestrito acesso a diversos documentos, tais como folha de funcionários do Hospital, contratos de seus fornecedores e terceirizados, cujas relações jurídicas, por serem privadas, não estão submetidas ao crivo da administração pública e, conseqüentemente, não podem ser investigadas pela CPI, nos termos dos fundamentos fáticos citados.

¹ BUENO, Saraiva:2007, p. 02.

Tratando-se de Mandado de Segurança, o artigo 7º, inciso III, da Lei 12.016/09 determina a concessão de **medida liminar** sempre que houver fundamento relevante e o ato público impugnado puder resultar na ineficácia do provimento final. *In verbis*:

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

[...]

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

Neste diapasão, constituem pressupostos para a liminar do mandado de segurança o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, mesmo se tratando de medida antecipatória de mérito, posto que se caracteriza como uma providência satisfativa, conduzindo à imediata concessão da ordem.

No caso em tela, os pressupostos mencionados pela legislação infraconstitucional, corroborados à exegese do Código de Processo Civil, estão sobejamente comprovados.

No caso *sub judice*, o ***fumus boni iuris*** decorre da clara e manifesta ilegalidade do ato administrativo, mediante violação aos princípios constitucionais e, com maior ênfase, ao Regimento Interno Cameral e à Lei Orgânica Municipal.

Por outro lado, com bastante facilidade, pode ser aferido o ***periculum in mora***, considerando que, no atual cenário político, a iminência de submeter as informações requisitadas à autoridade coatora poderá tornar públicas circunstâncias de cunho pessoal dos funcionários, que possuem relação privada com a impetrante e são mantidos com o lucro obtido por suas operações, seja decorrente de contratos firmados com planos de saúde, atendimentos particulares ou, também, dos contratos administrativos firmados com o Poder Público.

Nesse contexto, é temerário expor informações que possuem proteção constitucional (art. 5º, X) à CPI da Saúde, seja por razões jurídicas ou de ordem política. Juridicamente, a quebra de sigilo das informações requisitadas exigiria autorização judicial, por se tratar de uma matéria estranha às funções da CPI (considerando que o Hospital de Cirurgia é uma entidade privada que não recebe repasse de verba pública nem é controlada pelo Poder Público Municipal).

Na seara política, diante dos fatos veiculados na imprensa nos últimos dias, há nítido comprometimento na imparcialidade dos membros da CPI, que já expõem fatos à comunidade, com o interesse que se resume em obter apoio político da população carente e das instituições mais influentes dos diversos meios de comunicação. Certamente, caso tais informações sejam disponibilizadas à CPI, haverá uma exposição ainda maior, referente a informes salariais, pessoais, pensões alimentícias, enfim, dados que são sigilosos e referem-se a uma entidade privada.

Sobre esse aspecto, inúmeros são os exemplos a serem citados, acerca de fatos que estão sendo **antecipados pelos membros da CPI da Saúde**:

(i) No dia 17 de abril de 2018, sem qualquer aviso prévio, os membros da CPI compareceram à sede do Hospital para realizar vistorias nas instalações e apreender documentos. Interessante observar que os mesmos já chegaram acompanhados dos principais setores da imprensa televisionada, desvirtuando seus objetivos (conforme reportagens anexas, que denotam o cunho político da CPI). Na mesma oportunidade, concederam várias entrevistas:

Cabo Amintas garante que os vereadores poderão ir à justiça. “Nitidamente a **direção está preocupada com o que a gente pode descobrir**. Ninguém aqui queria entrar em um centro cirúrgico em meio a um procedimento. Queremos ver com os próprios olhos, registrar o que acontece nesse Hospital. Com todo o respeito, estamos representando o povo de Aracaju e a direção diz simplesmente que se a gente quiser, que sejamos atendidos pelo assessor de imprensa. Ele não tem conhecimento técnico ou jurídico para nos dar explicações. **Essa direção**

tem que sair daqui. Vou pedir uma intervenção, senão vão continuar maquiando. Não são eles quem marcam horário de visita da CPI”

(ii) Diante antes, em entrevistas concedidas numa das principais rádios da cidade, o membro da CPI, Cabo Amintas:

“Eu já tô de posse de uma das folhas de pagamento e observei esse detalhe: e tem um detalhe: **tem sobrenomes pomposos da política sergipana**, que eu AINDA não vou citar por uma questão de responsabilidade, mas eu já estou buscando o “fio da miada”. **Estão na folha de pagamento do Hospital Cirurgia. Um Hospital que uma família apenas, um recebia R\$ 30.000,00 e outro R\$ 50.000,00, o outro R\$ 15.000,00, os diretores, nós estamos falando aí de R\$ 95.000,00 para uma família.** Eu não tenho nada contra nenhuma das pessoas, mas vou fazer o meu trabalho. Se eles não queriam que eu trabalhasse desse jeito **tenham que combinar com o povo de Aracaju para não me deixar naquela casa**”. [...] “O relatório final **eu não tenho dúvida** que vai ser enviado ao Ministério Público para serem tomadas as devidas providências. A CPI não pode decretar a prisão de ninguém, exceto em flagrante, no caso de alguém chegar lá mentindo, nitidamente”. “O poder da CPI se assemelha ao poder de polícia, então, nós não vamos avisar a eles quando formos lá, deixe eles bem à vontade, no momento exato nós vamos lá”.

(iii) No mesmo sentido, o Vereador Isaac Silveira – Relator da CPI:

“Eu não quero adiantar meu relatório, mas **saibam que vocês vão ter surpresas muito fortes**”.

Diante das características das Comissões Parlamentares de Inquérito, especialmente dos poderes que lhe são conferidos, estão submetidas às mesmas causas de suspeição e impedimento. E mais: também devem conduzir seus trabalhos de forma técnica e imparcial, sem antecipar pronunciamentos.

Sobre o tema, assim já decidiu o STF:

As CPIs, no desempenho de seus poderes de investigação, estão sujeitas às mesmas normas e limitações que incidem sobre os magistrados, quando no exercício de igual prerrogativa. Vale dizer: as CPIs somente podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juízes, especialmente no que concerne ao necessário respeito às prerrogativas que o ordenamento positivo do Estado confere aos advogado. (MS 30.906 MC, rel. min. Celso de Mello, dec. monocrática, j. 5-10-2011, DJE de 10-10-2011).

Nos exemplos citados, de forma irresponsável (mas com finalidade meramente eleitoral), os membros da CPI emitem opiniões pessoais para ganhar a atenção da mídia, e, ainda mais grave, **expõem dados pessoais de funcionários do Hospital (que é uma entidade privada), ANTES MESMO DE TEREM ACESSO ÀS INFORMAÇÕES OFICIAIS.**

Enfim, sem qualquer juízo de mitigação da importância e das finalidades legais das Comissões Parlamentares de Inquérito, a conotação política que está sendo atribuída ao Hospital de Cirurgia e, principalmente, a quebra dos limites constitucionais e legais dos poderes atribuídos à comissão são fatores que exigem maior cautela e reflexão, exigindo, com maior ênfase, a concessão da segurança para evitar a ofensa aos direitos líquidos e certos mencionados.

4. REQUERIMENTOS

Ex positis, requer a concessão de **MEDIDA LIMINAR** no sentido de determinar que a autoridade coatora se abstenha de exigir qualquer documento ou exercer qualquer medida investigativa que esteja fora do objeto da CPI (fato determinado pelo Requerimento nº 499/2017), preservando-se, ao menos em sede de cognição sumária, a inviolabilidade de informações decorrentes de relações privadas de pessoas (físicas e jurídicas) que mantenham relação contratual com a entidade impetrante, ressaltando-se que a impetrante não se eximirá do seu dever de prestar qualquer esclarecimento e disponibilizar qualquer documento relativo à aplicação dos recursos públicos que lhe são pagos a título de contraprestação dos serviços

que são prestados (o que possibilita pleno acesso à relação de pacientes atendidos pelo SUS, valores tabelados, faturas emitidas, relatórios enviados para auditorias, volume de dívidas acumuladas, etc.), posto que o dever de fiscalização é inerente à própria atividade parlamentar, independente de instauração de CPI.

Ato contínuo, requer a notificação pessoal da autoridade coatora, para que cumpra a ordem judicial sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e, em seguida, requer:

- a) A notificação da autoridade coatora para que preste as informações/manifestações no prazo legal;
- b) No mérito, considerando as diversas irregularidades apontadas, requer a concessão da segurança para reconhecer a nulidade do ato que instaurou a Comissão Parlamentar de Inquérito (Requerimento nº 499/2017, da Câmara de Vereadores), considerando que há violação a direito líquido e certo da impetrante, nos termos dos fundamentos expendidos, ao menos, em relação à impetrante;
- c) Ainda no mérito, requer que seja ratificada a medida liminar acima pleiteada, para conceder a segurança no sentido de determinar que a autoridade coatora se abstenha de exigir qualquer documento ou exercer qualquer medida investigativa que esteja fora do objeto da CPI (fato determinado pelo Requerimento nº 499/2017), preservando-se a inviolabilidade de informações de pessoas (físicas e jurídicas) que mantenham relação contratual privada com a entidade impetrante
- d) Ao final, roga pela condenação da autoridade impetrada ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios.

Protesta provar o alegado através de todos os meios de prova necessários à demonstração do direito líquido e certo, em especial pela juntada de documentos.

Atribui à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Pede e espera deferimento.

Aracaju/SE, 18 de Abril de 2018.

DANNIEL ALVES COSTA

OAB/SE 4.416