



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REPRESENTAÇÃO Nº 016/2020

Origem:	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Destinatário:	TRIBUNAL DE CONTAS
Órgão:	EXECUTIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Assunto:	CAMPANHA PUBLICITÁRIA “POA PRA GENTE, POA PRA SEMPRE”. RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas

TUTELA DE URGÊNCIA

Exercício de 2020

O Ministério Público de Contas, por seu Agente firmatário, nos termos do disposto no artigo 37 do Regimento Interno, respeitosamente se dirige a essa Douta Presidência para dizer e propor o que segue.

I – Este *Parquet* examinou matéria colacionada em expediente próprio, a partir de solicitação formulada por Vereadores e pelo Conselho Municipal de Saúde, versando sobre supostas irregularidades em veiculação de peças publicitárias referentes à campanha “**POA pra gente, POA pra sempre**”, especialmente no que se refere à utilização de recursos do Fundo Municipal de Saúde para tanto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Previamente às razões que ensejam esta Representação, convém recapitular alguns fatos, sobretudo em razão da controvérsia em tramitação não apenas nesta Corte de Contas, como também no Poder Judiciário, sobre as campanhas publicitárias do Executivo Municipal de Porto Alegre, especialmente as intituladas **“POA pra frente, POA pra gente”**.

Em 16/12/2019, divulgou-se, via Diário Oficial de Porto Alegre, a celebração de contrato (processo nº 19.0.000009435-4) no valor de R\$ 34.935.000,00, cujo objeto refere-se à *contratação de serviços de publicidade, compreendendo o de planejamento, criação, produção, distribuição, veiculação, controle e acompanhamento de campanhas publicitárias, para a divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas de interesse público do Município de Porto Alegre, observado o caráter educativo, informativo e de orientação social, de acordo com o estabelecido no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.*

Nesse interregno, foi ajuizada a Ação Popular nº 5055216-32.2019.8.21.0001/RS, por meio da qual os autores pugnavam, liminarmente, a suspensão da veiculação das peças de publicidade referidas, à exceção das que se refiram a pagamento de IPTU, relacionadas à campanha **“POA pra frente, POA pra gente”** em jornais de outras unidades da federação, como Folha de São Paulo, Estado de São Paulo e Valor Econômico, além de publicidade em restaurantes.

Sobreveio decisão judicial, com deferimento parcial da liminar, em 02/01/2020¹. Em 10/06/2020, foi negado provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Porto Alegre (nº 5000495-

¹ “*Ante o exposto, defiro parcialmente a liminar, para fins de determinar que o Município que se abstenha de efetuar qualquer publicidade que não seja de cunho educativo, informativo ou de orientação social à população, a exemplo das informações da alteração dos valores do IPTU, devendo suspender o contrato de publicidade firmado, acima referido, para readequá-lo à realidade financeira do Estado, observando a Recomendação Conjunta de 03/02/2017, do Ministério Público do Estado e Ministério Público de Contas.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

51.2020.8.21.7000/RS)², restando mantida a decisão que determinou a **suspensão de veiculação de qualquer publicidade que não seja de cunho educativo, informativo e de orientação social à população**, ou seja, a decisão envolve a execução do orçamento referente à publicidade em geral no Município de Porto Alegre, não se resumindo à situação particular do IPTU.

Em 16/01/2020, este *Parquet* protocolou a Representação nº 003/2020 (processo nº 007064-0200/20-7) junto ao Tribunal de Contas do Estado, que aguarda exame da Equipe de Auditoria sobre os tópicos suscitados, exemplificativamente, a respeito da matéria³.

Em síntese, o encaminhamento da presente Representação se dá a partir da análise preliminar quanto à campanha publicitária inicialmente referida, conforme as considerações que seguem, e abrangem especialmente os seguintes aspectos: (i) a utilização de recursos oriundos do Fundo Municipal de Saúde e indicativos de inexistência de apreciação pelo Conselho Municipal de Saúde, além da possível realocação de recursos em face das prioridades para a área da saúde; (ii) o conteúdo da publicidade em observância ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, e (iii) a veiculação de publicidade em ano eleitoral e a observância ao princípio da impessoalidade.

² AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL. AUSENTES OS REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC. CONTRATO DE PUBLICIDADE DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. SUSPENSÃO DA VEICULAÇÃO DE QUALQUER PUBLICIDADE QUE NÃO SEJA DE CUNHO EDUCATIVO, INFORMATIVO E DE ORIENTAÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO. POSSIBILIDADE. (...) NO MÉRITO, AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. UNÂNIME. (TJRS, Des. Luiz Felipe Silveira Difini, 22ª Câmara Cível, julgado em 10 de junho de 2020).

³ “1º) determinação à Direção de Controle e Fiscalização para que proceda à análise integral da matéria versada nesta Representação, mediante procedimentos fiscalizatórios pertinentes, em especial quanto: (i) à forma como se deu a contratação e sua adequação aos ditames legais; (ii) à natureza das ações de publicidade veiculadas e daquelas previstas no montante da contratação; (iii) à discriminação das propostas publicitárias que estejam contempladas no montante referido: R\$ 34.935.000,00; (iv) à observância à vedação estabelecida no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997. 2º) o acompanhamento do cumprimento da decisão liminar na Ação Popular nº 5055216-32.2019.8.21.0001/RS.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

II – No intuito de obter informações complementares para subsidiar a análise, bem como propiciar a manifestação da Administração acerca das questões suscitadas, este Órgão Ministerial enviou o Ofício MPC nº 99 em 23/06/2020, solicitando:

a) valor total empenhado, liquidado e pago, assim como o custo individualizado de cada peça publicitária veiculada em diferentes mídias, com número de veiculações ou inserções contratadas em cada tipo;

b) contratos vigentes e previsão orçamentária para suportar as despesas referidas, com a indicação da origem dos recursos efetivamente utilizados;

c) motivação dos atos administrativos, assim como objetivos desejados pela Administração Municipal; e

d) possível utilização de recursos do Fundo Municipal de Saúde - vínculo orçamentário 40 - Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Em resposta, dentre outras informações, o Executivo Municipal de Porto Alegre apresentou o valor do plano de mídia, o relatório de valores empenhados, liquidados e pagos, além de cópia do contrato em vigor justificando que, *com o aumento das taxas de ocupação de leitos de UTI com COVID19 de forma acelerada, se fez necessário realizar uma campanha que oriente as pessoas sobre **prevenção, cuidados e pontos de atendimento ao cidadão***. Também, referiu que o recurso apenas estava alocado no FMS, mas versava sobre recurso da gestão do caixa da prefeitura, conforme aprovado na Lei Orçamentária Anual.

Preliminarmente, também foram colhidas informações no portal da transparência da municipalidade quanto aos valores empenhados e pagos com recursos originados do Fundo Municipal de Saúde.

De acordo com o Plano de Mídia apresentado pelo Executivo Municipal de Porto Alegre, o valor empenhado para as campanhas publicitárias, ora em debate, é de R\$ 2.833.470,85. No que se refere à fonte de recursos, verifica-se que a previsão orçamentária para a publicidade, autorizada pela Lei Orçamentária Anual 2020, Lei nº 15.655/2019, consigna,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, o montante de R\$ 5.960.000,00, cuja fonte é “Tesouro – Vinculados pela Constituição – Saúde”, e R\$ 31.000,00, “Transferências Fundo a Fundo para o Sistema Único de Saúde”.

Dessa forma, há previsão orçamentária específica para veiculação de peças publicitárias vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde. De acordo com o Portal da Transparência da municipalidade, constam, entre março e junho, os seguintes empenhos vinculados à unidade orçamentária “Fundo Municipal de Saúde”, de R\$18.313,66 (11/03/2020), R\$1.114.485,74 (11/03/2020), R\$ 690.000,00 (15/06/2020) e R\$1.300.000,00 (15/06/2020), respectivamente:

PORTAL » EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA » GASTOS POR FAVORECIDO » EMPENHOS » EMPENHO

Exercício: 2020

Dados do Empenho

Favorecido: MORYA SUL AGENCIA DE PUBLICIDADE LTDA CPF/CNPJ: 10.856.009/0001-52

Número: 5001 Data: 11/03/2020 Valor Empenhado (em R\$): 1.114.485,74

Processo de Contratação: 180000094354 Tipo de Licitação: Concorrência Tipo de Empenho: Serviço

Categoria Econômica: Despesa Corrente Natureza da Despesa: Outras Despesas Correntes Modalidade de Aplicação: Aplicações Diretas

Órgão: 18 - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Unidade Orçamentária: 1804 - FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE

Projeto/Atividade: 2873 - PUBLICIDADE

Rubrica: 339039920000 - SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

Vínculo Orçamentário: 40 - ASPS - AÇÕES E SERV. PÚBLICOS DE SAÚDE

Histórico: Empenho para despesas com publicidade institucional do Município de Porto Alegre no primeiro semestre de 2020. Prévio empenho solicitado no processo SEI 18.0.00009435-4

Parcelas de Liquidação do Empenho

Número Parcela	Data Liq.	Valor (em R\$)		
		Bruto	Retido	Líquido
01	11/03/2020	9.700,00	291,00	9.409,00
02	13/04/2020	15.582,08	467,46	15.114,62
03	13/04/2020	260.351,21	7.810,53	252.540,68
04	15/04/2020	9.578,75	287,36	9.291,39

PORTAL » EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA » GASTOS POR FAVORECIDO » EMPENHOS

Download

Exercício: 2020 Dados até o mês de Junho

Favorecido: ESCALA COMUNICAÇÃO & MARKETING LTDA

Data	Número	Unidade Orçamentária	Rubrica da Despesa	Valor (em R\$)		
				Empenho	Liquidado	Pago
11/03/2020	4999	FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE	SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	18.313,66	12.821,57	12.821,57
01/06/2020	10671	GABINETE DO PREFEITO	SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	100.000,00	11.166,26	0,00
12/06/2020	11163	SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ESPORTES	SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	465.729,72	0,00	0,00
15/06/2020	11159	FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE	SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	690.000,00	0,00	0,00

A lista possui um total de 4 itens.

<< anterior próxima >> página 1 de 1

TOTAL DOS GASTOS DO FAVORECIDO (em R\$)		
1.274.043,38	23.987,83	12.821,57



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PORTAL » EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA » GASTOS POR FAVORECIDO » EMPENHOS » EMPENHO

Exercício 2020

Dados do Empenho

Favorecido	MORYA SUL AGENCIA DE PUBLICIDADE LTDA	CPF/CNPJ	10.856.009/0001-52
Número	11158	Data	15/06/2020
Processo de Contratação	1800002094354	Valor Empenhado (em R\$)	1.300.000,00
Categoria Econômica	Despesa Corrente	Tipo de Licitação	Pregão
Natureza da Despesa	Outras Despesas Correntes	Tipo de Empenho	Serviço
Modalidade de Aplicação	Aplicações Diretas		
Órgão	18 - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE		
Unidade Orçamentária	1804 - FUNDO MUNICIPAL DA SAUDE		
Projeto/Atividade	2873 - PUBLICIDADE		
Rubrica	339039920000 - SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL		
Vínculo Orçamentário	40 - ASPS - AÇÕES E SERV. PUBLICOS DE SAUDE		

Histórico

Deposito para despesas com publicidade institucional do Município de Porto Alegre no primeiro semestre de 2020. Póvoa empelo solicitado ao processo 082 18.5.00009435-4

Parcelas de Liquidação do Empenho

Número Parcela	Data Liq.	Bruto	Valor (em R\$)	Ratido	Líquido
A lista está vazia. Nenhum item foi encontrado.					

Os demonstrativos apontam a liquidação de parte dos valores empenhados, indicando a efetiva utilização de recursos provenientes do Fundo Municipal de Saúde, conforme dotação orçamentária para ações de publicidade vinculadas à Secretaria de Saúde Municipal.

III – A partir da exposição inicial, este *Parquet* observa que a publicidade institucional enseja questionamentos quanto à adequação econômico-financeira das propostas publicitárias, conforme determina o inciso I, do art. 1º, da Lei Municipal nº 12.302/2017:

Art. 1º Em peças e anúncios publicitários institucionais de órgãos e entidades dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, bem como de concessionárias de serviços públicos, constarão:

I - o custo total da peça ou do anúncio ao erário municipal e o nome do órgão ou ente público do qual provém a verba de custeio;

No atual cenário, cabe referência à Recomendação Conjunta⁴ expedida pelo Ministério Público do Estado e por este Ministério Público de Contas em relação à temática da publicidade institucional no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos:

a) abstenha-se, enquanto perdurar a crise financeira do Estado, de efetuar quaisquer despesas com publicidade institucional, em qualquer meio, inclusive digital (seja grandes portais, seja em veículos alternativos), para noticiar à população sobre as medidas para superar a crise financeira do Estado; e

⁴ Expedida em 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

b) restrinja, enquanto perdurar a crise financeira do Estado, a publicidade oficial do Poder Executivo, tanto da administração direta como de autarquias e fundações, seja em grande mídia, seja em mídias alternativas, a informações essenciais em situação de emergência ou calamidade, com estrita observância às disposições constitucionais pertinentes.

Parte-se ao exame dos tópicos propostos anteriormente.

(i) A utilização de recursos oriundos do Fundo Municipal de Saúde e indícios de inexistência de apreciação pelo Conselho Municipal de Saúde, além da possível realocação de recursos em face das prioridades para a área da saúde

A Emenda Constitucional nº 29/2000, no §3º do art. 7º dispõe:

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

[...]

§3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **destinados às ações e serviços públicos de saúde** e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será **acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde**, sem prejuízo do disposto no **art. 74 da Constituição Federal**.

(Grifou-se).

E além da previsão nas planilhas de execução do orçamento do Executivo Municipal de Porto Alegre para publicidade de origem vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, há a necessidade de observância a, no mínimo, três premissas constitucionais.

A primeira, quanto à destinação obrigatória e vinculada dos recursos para **ações e serviços públicos de saúde** (ASPS) aos Fundos de Saúde, conforme determina o artigo supracitado da EC nº 29/2000 e o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.080/90⁵. Ainda, quanto à necessária observância ao que consistem ações e serviços de saúde, uma vez que são

⁵ Lei nº 8.080/90. Art. 2º. Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. (Grifou-se).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

conceitos previstos tanto na Constituição Federal (art. 200)⁶, quanto na Lei nº 8.080/90 (art. 7º)⁷ e na Lei Complementar nº 141/2012.

A Lei Complementar nº 141/2012 regulamenta o §3º do art. 198 Constituição Federal⁸, prevendo, a partir do art. 2º, que serão consideradas *despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a **promoção, proteção e recuperação** da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.*

A segunda premissa, além da vinculação obrigatória (aos Fundos de Saúde) e da aplicação à finalidade específica (ações e serviços de saúde), refere-se à **obrigatoriedade de fiscalização dos recursos vinculados aos Fundos de Saúde pelos Conselhos de Saúde**, de acordo com regra prevista tanto no §3º do art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000, quanto no art. 33 da Lei Complementar nº 141/2012:

⁶ Constituição Federal. Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

⁷ Lei nº 8.080/90. Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes: (...)

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: (...)

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: (...)

⁸ Constituição Federal. Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e **movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.***
(Grifou-se).

Note-se que o artigo 33 da LC nº 141/2012 confere ênfase à **movimentação dos recursos**, ou seja, não se trata de mera identificação da **disponibilidade** de recursos à publicidade para ações e serviços de saúde conforme Lei Orçamentária Anual, e sim de que a movimentação dos recursos será **deliberada e autorizada pelo Conselho de Saúde**. No caso do Executivo Municipal de Porto Alegre, pelo Conselho Municipal de Saúde, que, para fazer valer o Plano de Saúde previsto, deverá gerenciar a alocação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde.

Assim, com o advento do estado de calamidade decorrente da pandemia da COVID-19, ainda que com previsão orçamentária específica, a realização de despesas utilizando recursos do Fundo Municipal de Saúde, reveste-se de importância ímpar, o que, por si só, demandaria que as definições fossem efetuadas com a ciência e aval do Conselho Municipal de Saúde, tendo presentes as **prioridades geradas pela pandemia**.

Dessa forma, a vinculação à deliberação e controle dos recursos pelo Conselho de Saúde, além de contribuir à materialização do princípio da gestão democrática do SUS, refere-se à especialidade de tal órgão deliberativo às questões de saúde pública, de acordo com os incisos do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 277/1992, para:

Art. 2º Sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, é da competência do CMS:

*I - **definir as prioridades de saúde**, observadas as normas da Lei Orgânica Municipal;*

*III - **formular estratégias e controlar a execução da política de saúde**;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

IV - *propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos;*

No caso, há indicativo – conforme comunicado pelo próprio Conselho Municipal de Saúde – de que o Executivo Municipal de Porto Alegre, ao executar o referido orçamento, não levou a proposta ao Conselho, o qual poderia decidir sobre aplicação diversa⁹ dos recursos em ASPS, integral ou parcialmente, aspecto que desatende a gestão democrática da saúde pública, a legislação federal que rege o SUS e a Lei Complementar Municipal nº 277 de 1992.

A terceira premissa, prevista no §3º do art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000, refere-se à observância ao art. 74 da Constituição Federal, que trata da atuação do sistema de controle interno, instituído com a finalidade de *comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; o que se dá de forma cooperada ao controle externo no exercício de sua missão institucional.*

O arcabouço legal relacionado às ações na área da saúde bem revela a atenção e os cuidados que o tema merece, com ênfase na participação dos Poderes, dos controles interno e externo, além dos órgãos deliberativos específicos, quanto à gestão orçamentária e à aplicação dos recursos à saúde pública.

(ii) O conteúdo da publicidade em observância ao caráter educativo, informativo ou de orientação social

Outro aspecto merecedor de análise diz com a legitimidade da alocação dos recursos, tanto no que se refere ao atendimento às prioridades

⁹ Exemplificativamente, na aquisição de EPIs, respiradores, ampliação de leitos ou testes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

das demandas do SUS no contexto atual, quanto ao conteúdo material da publicidade em observância aos requisitos constitucionais.

Quanto a esse último, necessária a verificação da observância à natureza da publicidade veiculada. Relevante, portanto, que se atente ao §1º do art. 37, da Constituição Federal, o qual determina que *a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter **educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*.

Por óbvio, é de importância fundamental a conscientização dos cidadãos acerca não só das medidas educativas e de orientação social voltadas à prevenção da infecção pelo novo coronavírus, como também a comunicação acerca dos serviços de atendimento, bem como à realização de testes, por exemplo, para cumprir-se o caráter informativo.

No caso, a título exemplificativo, colaciona-se a seguinte imagem, veiculada na Zero Hora de 25/06/2020:



Fonte: Zero Hora, 25 de junho de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ao mesmo tempo em que divulga duas grandes imagens em jornal de significativa circulação, limita-se a comunicar a importância de lavar as mãos, do uso da máscara, do distanciamento e de permanecer em casa. Tais aspectos são diária e amplamente reiterados publicamente por todos os meios de informação, por conseguinte, resta fragilizada a natureza da veiculação. Adicionalmente, informa a ampliação da testagem, abertura de leitos, tendas para atendimento e novo hospital. Tais informações estão em fonte de tamanho pequeno, comparativamente com as usadas na frase “onde tem corona, tem que ter cuidado” e “POA pra gente, POA pra sempre”, *slogan* da campanha.

O inciso IV do art. 7º da Lei nº 8.080/1990, por interpretação teleológica dos princípios e normas regulamentadoras do SUS e da gestão da saúde pública, bem como das diretrizes à publicidade previstas na Constituição, dispõe, como um dos princípios das ações e serviços públicos de saúde: **a divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário.**

Destarte, há de se identificar se a comunicação de novos leitos se enquadra como campanha institucional, promovendo a gestão ou se permite a identificação, pelo usuário do SUS, de como e onde recorrer aos serviços de saúde, tratando-se de recursos provenientes da saúde. Como refere o Executivo Municipal de Porto Alegre, ao prestar informações em resposta ao Ofício deste *Parquet*, *com o aumento das taxas de ocupação de leitos de UTI com COVID19 de forma acelerada, se fez necessário realizar uma campanha que oriente as pessoas sobre **prevenção, cuidados e pontos de atendimento ao cidadão.***

Dessa forma, o caráter informativo, educativo ou de orientação social da publicidade recebe uma qualificante pela legislação que rege o SUS, de modo que se verifica necessário o aprofundamento no exame das peças veiculadas que tenham sido custeadas com recursos do Fundo



Municipal de Saúde, para que seja possível identificar, concretamente, a observância ou não à legislação. Trata-se da necessidade, também, de exame sobre a alocação de recursos em observância ao interesse público.

(iii) A veiculação de publicidade em ano eleitoral e a observância ao princípio da impessoalidade.

A Lei nº 9.504/1997, que dispõe sobre as normas para as eleições, proíbe, no inciso VII, art. 73, a realização *no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.*

Portanto, tendo em vista 2020 ser ano de eleições, e ter ocorrido a veiculação exatamente no seu primeiro semestre, torna-se ainda mais oportuna a necessidade de acompanhamento da matéria, para garantir-se a impessoalidade legalmente definida.

Nesse sentido, importa referir a Recomendação da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Porto Alegre no Inquérito Civil nº 00829.000.171/2020, em 04 de junho de 2020. O inquérito tem por objeto averiguar *provável ofensa ao princípio da impessoalidade na administração municipal de Porto Alegre pela utilização do mesmo slogan empregado na campanha eleitoral do atual Prefeito Municipal.*

Na ocasião, o Promotor Voltaire de Freitas Michel referiu que o slogan “POA pra frente, POA pra gente” guarda semelhança com o slogan da coligação que elegeu Nelson Marchezan nas eleições de 2016: “Porto Alegre pra frente”. Diante disso, o MPRS recomendou que *se abstenha a administração pública municipal de empregar o slogan “Poa pra frente, Poa pra gente”, em razão de sua semelhança com o slogan da campanha*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*eleitoral da coligação pela qual se elegeu o Senhor Prefeito Municipal, **sob pena de infração aos princípios de administração pública, sobretudo o da impessoalidade.***

Na recente publicação, foi adotado o novo slogan, de construção bastante semelhante ao anterior (que contava com a palavra “frente”), do que exsurge o questionamento trazido a este *Parquet*, se (afora o relativo à observância dos requisitos mencionados, independentemente do *slogan* que se adote), a publicidade poderia representar promoção da gestão, sobretudo em ano de campanha eleitoral.

Como referiu o Des. Luiz Felipe Silveira Difini, ao manter a decisão do TJRS quanto à suspensão dos efeitos dos contratos de Porto Alegre com as agências de publicidade em 03/03/2020: *esta decisão não impede o município de realizar publicidade que **informe e oriente a população sobre os cuidados e providências em casos suspeitos de contaminação pelo novo coronavírus**, assim como em relação ao combate e à prevenção da dengue¹⁰.*

Conforme a aludida Recomendação Conjunta dos Órgãos Ministeriais, em relação à temática da publicidade institucional no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul já citada, há orientação para que se restrinja a publicidade oficial **a informações essenciais em situação de emergência ou calamidade, com estrita observância às disposições constitucionais pertinentes.**

As situações de emergência e de calamidade como a ora em curso, conforme já referido, não constituem motivos bastantes para superar o diploma constitucional quanto aos contornos da publicidade, que devem ser **estritamente** observados, aspecto, no presente caso, merecedor de atenção e aprofundamento.

¹⁰ Decisão no Agravo de Instrumento nº, 5000495-51.2020.8.21.7000/RS Des. Luiz Felipe Silveira Difini, 22ª Câmara Cível, julgado em 03 de março de 2020.



Em suma, a movimentação de recursos do Fundo de Saúde de forma e com conteúdo que não permite que se identifique, suficientemente, o caráter informativo, educativo ou de orientação social, não contribui efetivamente com o combate à pandemia. A uma, por não auxiliar como devido na conscientização da população e na orientação quanto à busca de atendimento. A duas, por impedir a alocação dos recursos às ações e serviços mais urgentes ao enfrentamento da emergência sanitária.

IV – Assim, tendo em consideração que a missão do Controle Externo está pautada pela preservação da coisa pública, bem como que situações especiais devem merecer a pronta atenção e intervenção desta Corte, para que potenciais infrações possam ser tempestivamente debeladas, notadamente quando o Erário pode ser obrigado a responder por dispêndios ilegais, recomenda-se ação preventiva para que, no mínimo, a ilegalidade não seja ampliada.

No que se refere à presença do *fumus boni juris*, verifica-se o indicativo de inobservância dos dispositivos constitucionais no que se refere *ao caráter educativo, informativo ou de orientação social*, bem como a inexistência de consulta e deliberação do Conselho Municipal de Saúde quanto à movimentação dos recursos destinados às ações de publicidade, o que constitui afronta à legislação pertinente.

Por outro lado, o *periculum in mora* se traduz no risco da continuidade de ações publicitárias de teor similar, consumindo recursos da área da saúde, sem que sobrevenha benefício à sociedade, portanto, em detrimento do interesse público, considerando, particularmente agravante, o fato de que tais recursos poderiam ser alocados em ações e serviços públicos de saúde pública no contexto da pandemia.

Presentes, portanto, os requisitos à tutela de urgência, para suspensão das contratações de publicidade com recursos oriundos do Fundo Municipal de Saúde, bem como para que o Executivo Municipal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre se abstenha de realizar os pagamentos das campanhas para as quais já foram empenhados recursos.

V – Isto posto, considerando a relevância do tema, e tendo em conta que a matéria em tela se coloca no conjunto das competências deste Tribunal (art. 71 da Carta Magna), o Ministério Público de Contas **requer**:

1º) com fundamento no artigo 12, incisos XI e XIII¹¹, do Regimento Interno do TCE, bem como no artigo 42 da sua Lei Orgânica¹², seja determinado ao Poder Executivo Municipal, em sede de **medida cautelar**, que **suspenda a veiculação de campanhas de publicidade com recursos oriundos do Fundo Municipal de Saúde**, cujos dispêndios não tenham sido previamente apreciados pelo Conselho Municipal de Saúde, e **observe** que o conteúdo deve se ater ao **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, até que a Corte se pronuncie definitivamente sobre a matéria.

2º) **Instauração de Inspeção Especial** no âmbito do Executivo Municipal de Porto Alegre visando à análise integral dos fatos suscitados, sem prejuízo de outras apurações que possam ocorrer no transcurso do procedimento de fiscalização.

¹¹ Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator: (...) XI – havendo fundado receio de grave lesão a direito ou risco de ineficácia da decisão de mérito, determinar de ofício ou mediante provocação, independentemente de inclusão em pauta, medidas liminares acautelatórias do erário em caráter de urgência, consistentes, dentre outras providências protetivas do interesse público, na suspensão do ato ou do procedimento questionado; (...) XIII - no prazo de 10 (dez) dias contados do recebimento do processo: a) proferir decisões interlocutórias em pedido de medida acautelatória e de antecipação dos efeitos da tutela recursal.

¹² Lei Estadual nº 11.424/2000: Art. 42 - O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, ao verificar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades, aplicará as sanções previstas nesta Lei, em especial, quando for o caso, no inciso VII do artigo 33, e adotará outras providências estabelecidas no Regimento Interno ou em Resolução, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Requer-se o **recebimento** e processamento da presente, propugnando por seu acolhimento, bem como seja dada ciência ao *Parquet* das providências implementadas pela Casa em relação à matéria.

À sua elevada consideração.

MPC, data da assinatura digital.

GERALDO COSTA DA CAMINO,
Procurador-Geral