

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO

MEDIDA CAUTELAR URGENTE –RISCO DE DANO À SAÚDE PÚBLICA

FABIANO CONTARATO (“representante” ou “autor”), brasileiro, casado, Senador da República, portador da cédula de identidade R.G. [REDACTED] e inscrito no [REDACTED], com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, [REDACTED]

RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES, brasileiro, solteiro, Senador da República, portador da Carteira de Identidade [REDACTED], expedido, pela SSP-AP, inscrito no CPF sob o [REDACTED] com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, [REDACTED], vêm, com fundamento no art. 71 da CF, c/c art. 1º, XVI, da Lei n. 8.443/92 e art. 113 da Lei nº 8.666/93, apresentar

REPRESENTAÇÃO

Com pedido de medida preventiva

Em face de **Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República**, órgão vinculado à Secretaria de Governo da Presidência da República, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 09.234.494/0001-43, representada na forma da lei, localizada no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, 3º andar, CEP 70200-003 (“**representado**”).

I. Súmario da representação

1. A presente representação requer a adoção de providência, por essa Corte de Contas, no sentido de apurar possíveis irregularidades na veiculação de campanha publicitária do Governo Federal, em descumprimento a critérios técnicos do Ministério da Saúde e da Organização Mundial de Saúde.

II. Cabimento

a) Da competência

2. Segundo o art. 1º, XVI, da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU) cabe a essa corte decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Na forma do art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, aplicam-se às representações os procedimentos aplicáveis às denúncias.

3. A presente representação tem por objeto contrato de prestação de serviços publicitários firmado na esfera federal, pela Secretaria Especial de Comunicação (Secom) da Presidência da República, de modo que os recursos estão sob a jurisdição dessa corte.

b) Da Legitimidade Ativa

4. O autor é Senador da República, com legitimidade para apresentar representação junto a essa corte de contas na forma do art. 237, III, do Regimento Interno do TCU.

c) Da Legitimidade Passiva

5. O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da

sociedade. Segundo o art. 202 do Regimento Interno dessa corte, verificada irregularidade, o Tribunal ou o Relator ordenará a citação do responsável para apresentar defesa ou recolher a quantia devida.

6. Estão submetidos à jurisdição do TCU dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

7. Nesse contexto, a União, por meio do Secretária de Comunicação (“Secom”) da Presidência da República, exerce a competência de coordenar a comunicação do Governo Federal, na forma da Lei nº 13.884, de 15 de junho de 2019, e do Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019.

III. Dos fatos

9. A situação ora denunciada foi assim reportada em matéria jornalística veiculada pela Revista Época:

SEM LICITAÇÃO, CAMPANHA PUBLICITÁRIA 'BRASIL NÃO PODE PARAR' VAI CUSTAR R\$ 4,8 MILHÕES

Propaganda vai defender interrupção de isolamento da população mais jovem - tese do presidente Bolsonaro para lidar com pandemia

27/03/2020 - 08:53 / Atualizado em 27/03/2020 - 08:57

Por Guilherme Amado.

A campanha publicitária para defender a tese do isolamento vertical - com o slogan "O Brasil Não Pode Parar" - vai custar R\$ 4,8 milhões (R\$ 4.897.855,00). A contratação foi classificada com emergencial e, por esta razão, realizada sem licitação. O conteúdo está sendo produzido pela agência iComunicação.

O mecanismo não é ilegal: conforme a coluna adiantou ontem, um decreto de Bolsonaro autorizara a Secom a fazer a contratação com dispensa de licitação. A Secom avaliou três propostas. [...].

O governo federal prepara para colocar no ar possivelmente já amanhã. A peça central é um vídeo, ainda não finalizado, mas que já foi distribuído para a militância digital do presidente e circula em grupos de WhatsApp, em que um narrador menciona categorias profissionais e martela que o país não pode parar por eles.

Diz o narrador:

“Para os pacientes das mais diversas doenças e os heróicos profissionais de saúde que deles cuidam, para os brasileiros contaminados pelo

coronavírus, para todos que dependem de atendimento e da chegada de remédios e equipamentos, o Brasil não pode parar. Para quem defende a vida dos brasileiros e as condições para que todos vivam com qualidade, saúde e dignidade, o Brasil não pode parar".

O Instagram do governo federal publicou há pouco sobre a nova campanha, com a hashtag #OBrasilNãoPodeParar:

"Para todos os demais, distanciamento, atenção redobrada e muita responsabilidade. Vamos, com cuidado e consciência, voltar à normalidade", afirma a postagem — o que é desaconselhado pelas principais autoridades sanitárias do mundo¹.

10. No vídeo da campanha o narrador conclama os cidadãos a deixarem suas casas e descumprirem as recomendações de isolamento, nos seguintes termos:

Para os pacientes das mais diversas doenças e os heroicos profissionais de saúde que deles cuidam, para os brasileiros contaminados pelo coronavírus, para todos que dependem de atendimento e da chegada de remédios e equipamentos, **o Brasil não pode parar**. Para quem defende a vida dos brasileiros e as condições para que todos vivam com qualidade, saúde e dignidade, **o Brasil não pode parar**².

11. Consta na edição de 26 de março de 2020 o Extrato de Dispensa de Licitação nº 1/2020, que alude à contratação no valor de R\$ 4.897.855,00 (quatro milhões e oitocentos e noventa e sete mil e oitocentos e cinquenta e cinco reais), que tem por fundamento legal o art. 24º, IV, da Lei nº 8.666, de 1993. O referido documento apresenta como justificativa para a contratação a necessidade de “disseminar informações de interesse público à sociedade”.

12. Nos canais oficiais do governo federal nas redes sociais, a campanha já começou a ser veiculada, conforme imagem abaixo:

¹ Fonte: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/sem-licitacao-campanha-publicitaria-brasil-nao-pode-parar-vai-custar-48-milhoes-24332699>. Acesso em 27 de março de 2020.

² A íntegra do vídeo pode ser conferida em: https://www.youtube.com/watch?v=CedyZFSZVC0&feature=emb_title. Acesso em 27 de março de 2020.



Fonte: twitter.com³

13. A notícia foi repercutida em outros meios, como Revista Fórum e Portal Poder 360⁴. Em verdade, ao incentivar o retorno do cidadão às atividades de rotina, a campanha de quase cinco milhões de reais descumpre recomendações da Organização Mundial de Saúde – no sentido de que o isolamento social é a medida mais segura para evitar o proliferamento do novo coronavírus – e do próprio Ministério da Saúde a pretexto de “preservar a economia”.

14. Em 30 de janeiro de 2020, Organização Mundial da Saúde (“OMS”) declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (Covid-19) constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia.

15. Até 26 de março de 2020, foram confirmados no mundo 462.684 casos de Covid-19 e 20.834 mortes. No Brasil, foram confirmados 2.915 casos e 77 mortes (58 no

³ Vide: https://twitter.com/govbr/status/1242753637077712898?ref_src=twsrc%5Etfw. Acesso em 27 de março de 2020.

⁴ <https://revistaforum.com.br/noticias/em-meio-a-crise-bolsonaro-gasta-r-48-milhoes-na-propaganda-o-brasil-nao-pode-parar/> e <https://www.poder360.com.br/coronavirus/bolsonaro-lanca-comercial-com-slogan-obrasilnaopodeparar/>. Acesso em 27 de março de 2020.

estado de São Paulo e nove no do Rio de Janeiro) na mesma data⁵.

16. Assim, o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por meio da Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, e considerou que há transmissão comunitária da Covid-19 em todo o território nacional.

17. Seguindo a orientação da OMS, o sítio oficial do Ministério da Saúde disponibiliza informações em sentido contrário à campanha prestes a ser veiculada pela Secom da Presidência da República, conforme trecho destacado abaixo:

Saúde anuncia orientações para evitar a disseminação do coronavírus

Publicado: Sexta, 13 de Março de 2020, 20h10

Última atualização em Sábado, 21 de Março de 2020, 14h16

[...].

As medidas gerais válidas, a partir desta sexta-feira (13), a todos os estados brasileiros, incluem o reforço da prevenção individual com a etiqueta respiratória (como cobrir a boca com o antebraço ou lenço descartável ao tossir e espirrar), o isolamento domiciliar ou hospitalar de pessoas com sintomas da doença por até 14 dias, além da recomendação para que pacientes com casos leves procurem os postos de saúde. As unidades de saúde, públicas e privadas, deverão iniciar, a partir da próxima semana, a triagem rápida para reduzir o tempo de espera no atendimento e consequentemente a possibilidade de transmissão dentro das unidades de saúde.

[...]

ÁREAS COM TRANSMISSÃO COMUNITÁRIA

Para áreas com transmissão comunitária/sustentada é recomendada a redução de deslocamentos para o trabalho. O Ministério da Saúde incentiva que reuniões sejam realizadas virtualmente, que viagens não essenciais (avaliadas pela empresa) sejam adiadas/canceladas e que, quando possível, realizar o trabalho de casa (home office). Adotar horários alternativos para evitar períodos de pico também é uma das medidas recomendadas pelo Ministério da Saúde aos estados.

Para as instituições de ensino, é recomendado o planejamento de antecipação de férias, procurando reduzir prejuízos no calendário escolar, inclusive com a possibilidade de utilizar o ensino à distância. Poderá ser declarada quarentena quando o país atingir 80% da ocupação dos leitos de UTI, disponíveis para o atendimento à doença. A ocupação é definida pelo gestor local. As medidas também se estendem às pessoas para a diminuição da propagação do coronavírus. Cada um é responsável por ações para se manter saudável e impedir a transmissão da doença.

⁵ Vide:

https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875

O secretário de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, Wanderson de Oliveira, também chama a atenção que agora e sempre, durante a temporada de gripes e resfriados, as pessoas devem permanecer em casa se estiverem doentes. “Algumas dessas medidas são hábitos para a vida toda, não só para agora”, enfatizou o secretário.

[...]⁶.

18. No uso de suas atribuições constitucionais, o Ministério da Saúde editou também a **Portaria** nº 356 de 11 de março de 2020, em que estabelece medida de isolamento que objetiva a separação de pessoas sintomáticas ou assintomáticas, em investigação clínica e laboratorial, de maneira a evitar a propagação da infecção e transmissão local (art. 3º).

19. A incongruência entre políticas destacada acima é, por si só, capaz de demonstrar a violação a diversos mandamentos constitucionais, em especial o direito à saúde, o dever de proteção estatal, o princípio da precaução e a eficiência administrativa. Caso a campanha publicitária seja veiculada, os esforços do Ministério da Saúde e dos governos estaduais serão em vão.

20. Desse modo, impõe-se a intervenção dessa Corte de Contas para suspender a veiculação da referida campanha, por contrariar o interesse público e violar as normas aplicáveis aos contratos administrativos.

IV. Do direito

21. A representação é instrumento processual do Tribunal de Contas da União que tem por finalidade a apuração de fato ou ato ilegal que seja de conhecimento dos legitimados. Trata-se, portanto, de uma denúncia formulada por uma autoridade listada no Regimento Interno do TCU.

22. No presente caso, tem-se clara violação a diversos mandamentos constitucionais, por parte da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República, em especial o direito à saúde, o dever de proteção estatal, o princípio da precaução e a eficiência administrativa.

23. O art. 37, §1º, da Constituição Federal dispõe que:

⁶ Vide: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46540-saude-anuncia-orientacoes-para-evitar-a-disseminacao-do-coronavirus>. Acesso em 27 de março de 2020.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º 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.

24. No âmbito infralegal, a Lei nº 12.232, de 2010, estabelece regras para os certames licitatórios e contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública Federal. Segundo a norma (art. 2º), serviços de publicidade são “o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, **com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral**”.

25. Além disso, o art. 1º, IV, do Decreto nº 6.555, de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, estabelece como objetivo dessa política a disseminação de informações sobre assuntos de interesse público. No caso concreto, tem-se justamente o oposto: a veiculação de campanha contrária aos posicionamentos técnicos do Brasil e do mundo, inclusive do Ministério da Saúde.

26. Ressalte-se, ainda, o disposto no art. 3º, II, da Instrução Normativa nº 7, de 19 de dezembro de 2014, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que conceitua como publicidade de utilidade pública aquela que se destina “a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos”.

27. No presente caso, a publicidade faz justamente contrariar o interesse público, ao veicular informação contrária às recomendações técnico-científicas nacionais e internacionais.

28. Além dos dispositivos relativos às normas publicitárias, vale lembrar que a Constituição Federal estabelece que a saúde é um direito de todos (art. 196) e de competência comum da União, Estados e Municípios (art. 23, II). Além disso, o direito à

vida tem caráter fundamental e é assegurado a todos os indivíduos.

29. Nesse sentido, por ocasião do julgamento de medida cautelar na TC 036.192/2019-8, essa Corte suspendeu a veiculação de campanha publicitária do Governo Federal por contrariar o interesse público e os princípios constitucionais dispostos no art. 37, bem como o caráter educativo e de orientação social que devem pautar políticas dessa natureza.

30. Assim, tem-se clara a vasta fundamentação jurídica que evidencia a ilegalidade da campanha que se pretende veicular, contratada sem licitação pelo Poder Executivo Federal em desacordo com a legislação cogente aplicável.

V. Da medida preventiva

31. O art. 276 do Regimento Interno do TCU permite, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, **ao interesse público**, ou de risco de ineficácia à decisão de mérito, a adoção de medida cautelar sem prévia oitiva da parte, determinando a suspensão do ato impugnado.

32. Na espécie, visualiza-se evidente lesividade ao interesse público, ilegalidade do ato e urgência que justificam a concessão de medida para seja suspensa a veiculação da campanha publicitária intitulada “O Brasil não pode parar” pela Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República.

33. Os fatos narrados na presente representação, bem como os argumentos nela contidos, demonstram a plausibilidade do direito invocado, visto que a autoridade pública demandada perpetrou inequívoca violação ao texto constitucional (arts. 23, II, 37, §1º e 196), da extensa legislação infraconstitucional aplicável, em especial a Lei 12.232, de 2010 e o Decreto nº 6.555, de 2008.

34. O interesse público da medida decorre de modo cristalino da necessidade de resguardar o sistema de saúde pública e o direito à vida dos cidadãos. Do mesmo modo, a urgência emerge do evidente risco de morte que os cidadãos correrão ao violarem as regras de restrição, bem como de colapso do sistema de saúde, anunciado pelo próprio Ministro de Estado da Saúde.

35. Dessa forma, impõe-se a decretação de medida cautelar para suspender a campanha publicitária a ser veiculada pela Secom.

VI. Dos pedidos

36. Diante do exposto, requer:

- a. O recebimento e processamento desta representação, para implementação das medidas cabíveis relativas às aludidas ilegalidades.
- b. Liminarmente, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno, fazendo-se presentes, no caso em exame, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, determine V. Exa, o Plenário do TCU ou o relator desta representação, em caráter cautelar, a suspensão imediata da campanha publicitária em questão, até o julgamento final da demanda;
- c. No mérito, em cumprimento à sua competência constitucional e legal, que o Tribunal de Contas decida pela adoção das medidas de sua competência necessárias a conhecer e a avaliar se os gastos com publicidade com relação à campanha publicitária do governo Bolsonaro intitulada “O Brasil não pode parar”, em especial, atendem ao interesse público e se respeitam os princípios da impessoalidade e da transparência;
- d. Seja este representante informado oficialmente dos andamentos da presente representação;
- e. Caso esse Tribunal entenda não estarem presentes os requisitos para recebimento da presente representação, o que se admite apenas por hipótese, que esta manifestação seja recebida e devidamente processada comunicação de irregularidade.

Brasília, 27 de março de 2020.

Fabiano Contarato
Senador da República

Randolfe Rodrigues
Senador da República

Anexos:

- i. Cópia do extrato de inexigibilidade 1/2020, Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República
- ii. O vídeo da campanha “O Brasil não pode parar” pode ser visualizado em: https://www.youtube.com/watch?v=CedyZFSZVC0&feature=emb_title.