

Processo nº: 1.144.607
Natureza: Representação
Representante: Fernanda Elisa Pereira Altoé e Irlan Chaves de Oliveira Melo
Jurisdicionado: Município de Belo Horizonte

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Senhora Fernanda Elisa Pereira Altoé e pelo Senhor Irlan Chaves de Oliveira Melo, vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte, em face de propagandas institucionais veiculadas pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) para dar publicidade ao programa “Centro de Todo Mundo”.

Protocolizada em 29/03/23, sob o nº 0000425401/2023, a representação veio instruída com informações institucionais e jornalísticas sobre o programa em comento, bem como de vídeo de peça publicitária veiculada sobre o programa, tendo sido recebida por despacho do conselheiro-presidente em 31/03/23 (peça nº 06) e distribuída à minha relatoria na mesma data (peça nº 07).

Relatam os representantes em sua inicial (peça nº 02) que, em 06/03/23, a PBH lançou o Programa de Requalificação do Centro de Belo Horizonte, denominado “Centro de Todo Mundo”, objetivando qualificar a região central do município com medidas relacionadas à cultura, turismo, lazer, mobilidade, segurança, dentre outras de interesse público.

Apontam os vereadores que diversas ações previstas no referido programa dependem de aprovação legislativa, o que ainda não foi alcançado pela PBH. Contudo, mesmo inexistindo ajuste junto ao Poder Legislativo, foram produzidas e estão sendo veiculadas peças publicitárias garantindo a execução daquelas medidas pendentes de aprovação.

Argumentam os representantes que a publicidade impugnada estaria em desconformidade com as finalidades previstas art. 17 da Constituição do Estado de Minas Gerais e no art. 28 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, visto informar de maneira enganosa a população, devendo ser considerada ilegal e imoral à luz do direito administrativo.

Por fim, ante às irregularidades apontadas, requerem a suspensão da campanha publicitária impugnada e a suspensão dos respectivos contratos celebrados.

Determinei a intimação do Senhor Fuad Jorge Noman Filho, prefeito do Município de Belo Horizonte, para se manifestar acerca dos apontamentos apresentados na inicial da representação (peça nº 08).

Em resposta, manifestou-se o agente público pela legalidade e moralidade da propaganda veiculada pela municipalidade. Aduziu que as peças institucionais celebram a publicidade e transparência da Administração Pública frente a seus atos, visto competir “ao ente público dar publicidade dos projetos/programas/ações em curso”, sendo “dever do Estado prestar ao cidadão todas as informações que considere de interesse da cidade e que irão afetar a vida das pessoas” (fl. 04, peça nº 12).

Argumentou que a publicidade impugnada pelos autores da representação tem fito informativo, sendo a comunicação consonante com os “Projetos Estratégicos 2023-2025” previstos nos Plano Plurianual de Ação governamental – PPAG 2022-2025, publicado por meio da Lei Municipal nº 11.443/22.

Quanto à necessidade de autorização legislativa para o desenvolvimento das medidas comunicadas pelas peças publicitárias, afirma o gestor que (fls. 05 e 07, peça nº 12):

Seguindo as diretrizes do PPAG 2022-2025, o Programa de Requalificação do Centro de Belo Horizonte pautou-se nos seguintes eixos:

- Cultura, Turismo e Lazer;
- Mobilidade;
- Requalificação Urbana;
- Mobiliário Urbano;
- Parques e Arborização;
- Manutenção e Zeladoria;
- Ocupação de Prédios Ociosos e Subutilizados;
- Segurança;
- Inclusão Produtiva.

Alguns desse eixos de atuação constam das programáticas previstas no PPAG 2022-2025 e, portanto, há lei orçamentária autorizativa para atuação imediata do ente municipal em áreas diversas desse Programa, inerentes de política pública já em andamento.

Conforme delineado pelo Programa de Requalificação do Centro de Belo Horizonte (DOC 2) as intervenções a serem realizadas não são apenas de caráter normativo, mas também de parcerias e de obras e serviços, ou seja, além da competência de propor alterações normativas, **o Município tem plena competência para atuar no campo das parcerias e das obras e serviços. São esferas de atuações independentes e acaso verifique a necessidade de autorização legislativa, ela será solicitada a tempo e modo.**

(...)

Os representantes se equivocam em pensar que a transformação de prédios desocupados em moradias populares, locais de ensino e centros comerciais dependem de aprovação legislativa. E, talvez foram induzidos ao erro, pelo fato de o Poder Executivo ter enviado à Câmara um projeto de lei que dispõe sobre regras de licenciamento, regularização, modificação e reconversão de edificações e de projetos e institui medidas de incentivo fiscal com o objetivo de fomento ao fortalecimento do Hipercentro e adjacências como centralidade principal do Município (Projeto de

Lei 551/2023. O projeto de lei vem a ser um facilitador para o chamado “retrofit”, que é o processo que tem por objetivo restaurar prédios antigos de forma a preservar a arquitetura original, e também adequá-lo à legislação vigente., é um processo de modernização do centro. Veja que, mesmo sem a aprovação deste projeto de lei, todas as ações anunciadas na peça de propaganda podem ser viabilizadas com atos administrativos de competência, única e exclusiva, do Poder Executivo. Dessa forma, o Município rechaça, com veemência a alegação dos Representantes de que a publicidade objeto dessa representação “induz os cidadãos ao engano”, por não condizer com a verdade real dos fatos. (Grifou-se).

Nesse diapasão, concluiu o prefeito municipal que a publicidade questionada não pretende enganar os cidadãos, pelo contrário, tem o objetivo de clarear as ações que o gestor municipal projeta para a cidade, oportunizando aos “cidadãos se manifestarem antecipadamente, de forma positiva, negativa, ou até mesmo enviando sugestões” (fl. 07, peça nº 12).

É o relatório, no essencial.

Trazendo à lume o conteúdo da peça publicitária controversa, narra o garoto-propaganda *in verbis*:

Fala BH Mais Feliz! Hoje eu não vou falar sobre o seu bairro, hoje eu vou falar sobre o nosso Centro, porque se tem um lugar em BH que é de todo mundo, é o Centro da cidade.

Gente, olha que projeto ‘fino’!

Agora, todo domingo, a Rua Sapucaí vai ser fechada para lazer, ‘logo, logo’ ‘vai ser’ uma rua só de pedestres.

A Praça da Estação ‘vai ser’ reformada.

A [Avenida] Afonso Pena ‘vai ganhar’ faixa exclusiva de ônibus e até ciclovias.

No Parque Municipal, o horário foi ampliado e a obra do espaço multiuso será retomada.

A Praça Sete ganhou nova iluminação, e os prédios desocupados da região vão virar moradias populares, locais e ensino e centros comerciais.

‘Vai ser’ assim no novo Centro da cidade, o Centro de todo mundo. Prefeitura de Belo Horizonte, trabalhando por uma cidade mais feliz.

Tratando os autos da regularidade de publicidade veiculada pelo poder público, sob o prisma da legalidade, faz-se necessário verificar se essa detém caráter informativo, educativo ou de orientação social, sem a utilização de símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal de autoridade, servidor público ou partido político, em conformidade com a legislação de regência (art. 37, §1º, da Constituição Federal c/c art. 17 da Constituição do Estado de Minas Gerais e art. 28 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte).

Constituição Federal

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.

Constituição do Estado de Minas Gerais

Art. 17 – A publicidade de ato, programa, projeto, obra, serviço e campanha de órgão público, por qualquer veículo de comunicação, somente pode ter caráter informativo, educativo ou de orientação social, e dela não constarão nome, símbolo ou imagem que caracterizem a promoção pessoal de autoridade, servidor público ou partido político.

Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

Art. 28 - A publicidade de ato, programa, projeto, obra, serviço e campanha de órgão público, por qualquer veículo de comunicação, somente pode ter caráter informativo, educativo ou de orientação social, e dela não constarão nome, cor ou imagem que caracterizem a promoção pessoal de autoridade, servidor público ou partido político.

Nesse cenário, da análise da peça publicitária juntada pelos representantes em sua exordial (peça nº 04) e transcrita supra, verifico não haver referência a nome, cor ou símbolo que pudesse caracterizar a promoção pessoal de qualquer autoridade, servidor público ou partido político. Ao contrário, a publicidade trata sobre as medidas pretendidas ou já adotadas pela Administração Pública, quanto à ação em referência, de modo bastante impessoal.

Na mesma esteira, quanto ao seu caráter informativo, não verifico elementos que descaracterizariam esta função, ainda que parte das medidas informadas, para a sua concretização, dependam de autorização legislativa; ou, lado outro, não necessitem, mas se tenha buscado aprovação por meio do Projeto de Lei nº 551/23, sob o brocado *a maiori, ad minus*.

Portanto, não identifico, neste momento, a verossimilhança entre as alegações de desinformação aduzidas pelos representantes e o conteúdo da propaganda veiculada. Outrossim, quanto ao caráter informativo da publicidade e sua relação com a comunicação de projetos que dependam de debate e autorização legislativa, de fato, conforme apontado pelos representantes em documentação anexa a sua exordial, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu decisão relevante sobre o tema.

Em sede da Representação TC 036.192/2019-8, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foi concedida antecipação de tutela para determinar, cautelarmente, a suspensão da execução de “contratos firmados com vistas à divulgação do denominado ‘pacote anticrime’, até que o Tribunal se posicione sobre o mérito desta representação”, com fulcro no não enquadramento dos gastos

dentro das ações orçamentárias previstas e, em juízo sumário, da contrariedade ao disposto no art. 37, §1º da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Instrução Normativa 7/2014, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Contudo, em decisão plenária naqueles mesmos autos, em sede do Acórdão nº 3221/2020, declarou-se a perda de objeto da demanda, destacando o relator que:

(...) mesmo depois de muita reflexão, tenho dificuldades em subsumir, nas referidas definições, a divulgação de uma campanha publicitária que tem por objeto um “projeto de lei” que ainda tramita no âmbito do Congresso Nacional e que não foi devidamente discutido pelo parlamento. **Trata-se, portanto, de uma situação especial que carece de regulamentação normativa própria de forma a equacionar as dúvidas que ainda pairam acerca dessa questão.**

25. O que quero dizer com isso é que **cabe ao parlamento regulamentar e especificar, de forma objetiva, por meio de lei, situações que, por sua característica, podem não autorizar ou então limitar a realização de certas despesas com publicidade, a exemplo de campanhas para divulgação de projetos de lei que ainda estão na fase de discussão legislativa e que disseminam a posição unilateral do poder proponente da norma.**

26. No entanto, a despeito das breves reflexões lançadas ao longo desse voto, entendo que, no caso concreto em epígrafe, não há mais o que ser deliberado por esta Corte de Contas. Isso porque a campanha referente ao “pacote anti-crime” foi lançada oficialmente no dia 3/10/2019, e suas ações estavam previstas para serem veiculadas até o dia 31/10/2019, portanto já totalmente exauridas.

27. Ocorre que a cautelar por mim concedida e referendada por Plenário produziu efeitos a partir de 8/10/2019, de forma que a execução dos contratos de publicidade com essa finalidade foi obstada. Além disso, no mês subsequente, o pacote anticrime foi votado e convertido na Lei 13.964/2019, de 24/12/2019. (Grifou-se).

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sede da ADI nº 2472/RS, relativa à declaração de inconstitucionalidade de lei estadual do Estado do Rio Grande do Sul, a qual proibia “toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, **bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo**”, manifestou-se no seguinte sentido:

6. A generalidade do óbice, no entanto, pode acabar impedindo a publicidade legítima de ações governamentais, usurpando do Executivo Estadual o poder discricionário de avaliar o conteúdo de suas publicações. Por outro lado, o dispositivo pode “gerar perplexidade na sua aplicação prática, tendo em vista a dificuldade para se estabelecer a correta distinção entre o que é propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósitos de governo e o que não é, circunstância que pode causar obstáculos ao dever constitucional de informar e de prestar contas, a que se submete o agente público, extrapolando, assim, os limites específicos do §1º do artigo 37 da Constituição.

7. Quanto à parte final do citado §2º do artigo 1º da lei impugnada que veda a publicação “de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo”, não pode prosperar a alegação da Assembleia de que o seu objetivo foi impedir a interferência do Executivo nos projetos de lei de sua iniciativa, por meio de esclarecimentos levados à opinião pública com o fim de estimular a pressão sobre os deputados. **É lícito ao governador do Estado informar à sociedade sobre os projetos submetidos ao Poder Legislativo, dado o interesse público que subsume da publicidade dos atos legiferantes em formação.**

8. Conforme anotou o Parquet, “proibir o Poder Executivo de publicar matéria que tramite no âmbito do Poder Legislativo é impedir que a Administração seja transparente e coerente com os preceitos constitucionais de publicidade e moralidade”¹. (Grifou-se)

Ademais, entendimento semelhante foi expresso em decisão monocrática da Presidência do STF em análise de suspensão de liminar:

¹ STF. ADI nº 2472/RS. Relator(a): Min. Maurício Corrêa. Redator do Acórdão: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 01/04/2004, Publicação: 09/03/2007, DJ 09-03-2007 PP-00025 EMENT VOL-02267-01 PP-00021

(...) a suspensão da campanha publicitária institucional levada a efeito pelo Governo Federal sobre a reforma da previdência, especialmente quando os debates do parlamento já foram há muito iniciados, importa risco de grave lesão à ordem pública administrativa, por subtrair da Administração Pública os meios necessários para divulgação da proposta de reforma, sua motivação e repercussões. A suspensão da campanha causa mal maior que sua continuidade, nada obstando que venha a sofrer, no futuro, restrição pontual em peça publicitária na qual venha a ser detectada propagação de informação inverídica sobre a tema.²

Portanto, ainda em análise jurisprudencial, tem-se que a necessidade de aprovação legislativa de projeto – e, conseqüentemente, a possibilidade de este ser frustrado pela não aprovação – não detém nexó obrigatório e necessário com a ilegalidade da peça publicitária, a qual poderia dar, excepcionalmente, azo à sua suspensão imediata.

Com efeito, como medida de tutela de urgência, nos termos dos arts. 197 e 198, inciso III, do Regimento Interno, a sustação de procedimento licitatório, obrigando a autoridade administrativa a não praticar nenhum ato até que o mérito do processo seja julgado, possui caráter de excepcionalidade, que demanda a demonstração clara da presença dos fundamentos básicos previstos no art. 300, *caput*, do Código de Processo Civil (CPC), quais sejam: a probabilidade do direito alegado e o perigo da demora.

Não basta a presença de um ou outro, senão de ambos os elementos da tutela provisória, devidamente comprovados, sob pena de inobservância do princípio do devido processo legal, diante da antecipação de decisão e a preterição das fases processuais, sem a devida premência a justificar o tratamento excepcional.

² STF. Suspensão de Liminar nº 1.101/RS. Ministra Presidente Cármen Lúcia, DJE nº 72, divulgado em 06/04/2017.

Nessa linha, discorre Didier Jr. acerca do perigo de dano para fins de concessão de medida acautelatória, *in verbis*:

Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: i) concreto (certo), e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; ii) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; iii) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.

Ou seja, o perigo de dano que autoriza a tutela cautelar é **concreto, atual e grave**, delimitado com precisão por quem alega.

À vista das razões apresentadas e dos precedentes citados, considero que não restou demonstrado perigo de demora que implique a determinação de suspensão imediata de comunicação pública, bem como a probabilidade do direito. Desse modo, **indefiro a liminar** requerida pelos representantes, sem prejuízo do controle de legalidade ulterior a ser exercido pelo Tribunal.

Diante disso, encaminho os autos à **Secretaria da Primeira Câmara** a fim de que intime, por meio eletrônico, nos termos do inciso VI do §1º do art. 166 do Regimento Interno, a Senhora Fernanda Elisa Pereira Altoé e o Senhor Irlan Chaves de Oliveira Melo, vereadores, e Senhor Fuad Jorge Noman Filho, prefeito do Município de Belo Horizonte, sobre o teor desta decisão.

Determino ainda que a Diretoria de Comunicação Social dê ampla publicidade ao teor desta decisão.

Na sequência, promova a juntada da documentação remetida em 24/04/23 pelo Ministério Público junto ao Tribunal (MPC), sob o nº 9000365200/2023.

Após, diante das considerações e da documentação apresentada, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Fiscalização da Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CFAMGBH) para análise técnica.



Em seguida, remeta-se o processo ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer, nos termos do art. 61, § 3º, do Regimento Interno.

Belo Horizonte, 27 de abril de 2023.

Cláudio Couto Terrão
Conselheiro Relator