GRUPO II – CLASSE VII – Plenário TC 018.941/2020-6.

Natureza: Representação.

Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social. Interessada: Secretaria Especial de Comunicação Social.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS **IRREGULARIDADES** VEICULAÇÃO DE **CAMPANHAS** PUBLICITÁRIAS PATROCINADAS PELA UNIÃO. DIVULGAÇÃO EM SITES QUE DISSEMINAM FAKE NEWS, ASSOCIADOS **ATIVIDADES** ILEGAIS, OUE **PROMOVEM** A **IMAGEM** DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, OU CUJA AUDIÊNCIA NÃO TEM RELAÇÃO COM O OBJETO DA CAMPANHA. DIVULGAÇÃO PARA PÚBLICO-ALVO ESTRANHO AO OBJETIVO DA CAMPANHA. CONCESSÃO **CAUTELAR** SUSPENSIVA DE DE **PAGAMENTOS** SITES INDEVIDOS. REALIZAÇÃO DE **OITIVAS** \mathbf{E} DILIGÊNCIA. APRESENTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS E INFORMAÇÕES SOLICITADAS. **ACOLHIMENTO** PARCIAL. UTILIZAÇÃO DO SISTEMA GOOGLE ADSENSE, DIRECIONAMENTO DAS CAMPANHAS PARA DETERMINADO PÚBLICO-ALVO. **POSSIBILIDADE** DE **PARAMETRIZAÇÃO PARA FINS** DE **EXCLUSÃO** DE VEICULAÇÃO DA **CAMPANHA EM SITES** INDEVIDOS. POSSIBILIDADE DE ACOMPANHAR A VEICULAÇÃO DA **CAMPANHA ALTERAR PARÂMETROS** OS **INICIALMENTE** FIXADOS. CONFIGURAÇÃO DE DOLO NEM **ERRO GROSSEIRO** A **ENSEJAR APLICAÇÃO** DE PENALIDADES. **IMPOSSIBILIDADE** DA **EXATA** APURAÇÃO DE EVENTUAL PREJUÍZO AO ERÁRIO. REVOGAÇÃO PARCIAL DA DETERMINAÇÃO CAUTELAR. TORNAR A CAUTELAR DEFINITIVA NA **PARTE QUE FOI** MANTIDA. \mathbf{EM} DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração (peça 148), que contou com a anuência do corpo gerencial daquela unidade instrutiva (peças 149 e 150), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), vinculada à época dos fatos à Secretaria de Governo da Presidência da República, relacionadas à aplicação de recursos públicos na veiculação de campanhas publicitárias do governo federal, em especial a da reforma da previdência social, em sites e canais que não guardam relação com as peças de divulgação, não desenvolvem atividades éticas nem legais ou se destinam à promoção pessoal do Presidente da República.

HISTÓRICO

- 2. <u>Da representação</u> (peças 1-4)
- 2.1. Para formular a representação, o Subprocurador-Geral valeu-se de matéria do jornal "Folha de S.Paulo", de 9/5/2020, dando conta de que o governo federal veiculou publicidade sobre a reforma da previdência social em sites de *fake news*, de jogo do bicho, infantis, com conteúdo integralmente em russo e em canais do *YouTube* que promovem o Presidente da República (peças 2-3).
- 2.2. As informações constaram de planilhas enviadas pela Secom em atendimento à solicitação feita pelo jornal ao Serviço de Informação ao Cidadão para disponibilização da relação de canais e sites nos quais os anúncios do governo federal foram exibidos na plataforma de anúncios do Google no período de 1º/1/2019 a 10/11/2019.
- 2.3. Para contextualizar os fatos reputados como irregulares, o Subprocurador-Geral citou os processos TC 008.196/2019-2, representação que versa sobre o aumento dos gastos com publicidade pelo governo federal no primeiro trimestre de 2019 com possível direcionamento a determinadas emissoras de televisão e sem critérios técnicos previamente definidos, bem como o TC 001.180/2020-0, representação que trata de possível situação de conflito de interesses em que estaria envolvido o então secretário da Secom nos gastos com publicidade realizados pelo governo federal
- 3. Da decisão do Relator (peça 13)
- 3.1. Manifestando-se sobre a representação, o Ministro Vital do Rêgo consignou em seu despacho que eram graves os fatos relatados (peça 13, p. 2, item 14) que, se confirmados, revelariam não apenas a ocorrência de irregularidades, mas também de prejuízos aos cofres públicos, pois a veiculação em sites e canais cujo público seja indiferente ao que o governo federal pretende alcançar em suas campanhas publicitárias não teria sido proveitoso para a União ou para a sociedade, configurando desperdício de recursos públicos (peça 13, p. 3, itens 20, 25).
- 3.2. Seria igualmente inconcebível a monetização com recursos públicos de mídias que patrocinem atividades ilegais ou delas se aproveitem porque não se admite que a Administração Pública financie, ainda que de forma indireta, a prática de ato relativo à realização ou exploração da loteria denominada jogo do bicho (peça 13, p. 4, item 26).
- 3.3. O Relator enfatizou que não estava sendo questionada a necessidade da campanha nem o conteúdo divulgado, tampouco se fazia objeção ao alcance e assertividade das estratégias de comunicação concebidas e desenvolvidas (peça 13, p. 3-4, itens 23-24).
- 3.4. Assim, sobre os fatos narrados na peça inaugural, o Ministro Vital do Rêgo decidiu (peça 13, p. 7-8):



- a) conhecer da representação (...);
- b) (...) determinar cautelarmente ao Ministério das Comunicações que faça cessar, de imediato, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal, quaisquer que sejam, para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que se pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria;
- c) promover a oitiva do Ministério das Comunicações (...) para que se pronuncie acerca dos indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar ora adotada, no prazo de quinze dias;
- d) determinar ao Ministério das Comunicações (...) que apure os fatos e, no prazo de quinze dias, apresente ao Tribunal evidências robustas que afastem a ocorrência dos indícios de irregularidades a seguir descritos, ou informe as medidas adotadas para a instauração da devida tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e identificação dos responsáveis:
- d.1) veiculação de publicidades do Governo Federal em plataformas/mídias/canais não condizentes com os respectivos públicos-alvo definidos, a exemplo de, porém não se delimitando a esse caso, campanha informacional da reforma da previdência em que foram direcionadas inserções em canais da internet de público infantojuvenil ou de audiência estrangeira;
- d.2) veiculação de publicidades do Governo Federal em plataformas/mídias/canais que se relacionem com atividades ilegais, a exemplo de, porém não se delimitando a esse caso, campanha informacional da reforma da previdência em que foram direcionadas inserções em site da internet que divulga resultados do chamado "jogo do bicho";
- e) promover a oitiva do Ministério das Comunicações para que se pronuncie, no prazo de quinze dias, acerca das seguintes questões:
- e.1) inserções publicitárias do Governo Federal em sites de *fake news* e desinformação, em mídias que promovem a imagem pessoal do Exmo. Presidente da República, ou ainda em mídias alinhadas politicamente, nos termos expostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União:
- e.2) informações sobre medidas concretas, planejadas ou já implementadas, no sentido de combater as ocorrências narradas, informando também eventuais resultados já alcançados;
- f) promover (...) diligência junto ao Ministério das Comunicações para que apresente, no prazo de quinze dias, planilhas contendo informações detalhadas sobre todas as veiculações/inserções do Governo Federal em plataformas/mídias/canais realizadas por meio da compra de espaços publicitários junto ao GoogleAdsense, ou qualquer instrumento congênere, sob a égide dos contratos com empresas de publicidade vigentes à época das campanhas da reforma da previdência e também sob a égide de contratos vigentes atualmente;
- 3.5. O Relator deixou de propor medidas adicionais porque o Tribunal, por meio do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, já havia dirigido à Casa Civil e CGU a recomendação de elaboração de normativo tratando de critérios de certificação de sites, blogs, portais e redes sociais para que possam receber recursos públicos com a veiculação de anúncios publicitários do governo federal (peça 13, p. 6, itens 43-45).
- 4. Do referendo da cautelar (peças 17-19)
- 4.1. A medida cautelar adotada foi referendada por meio do Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 17).
- 5. <u>Dos embargos de declaração</u> (peça 32)
- 5.1. Irresignada, a Secom, por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU), opôs embargos de declaração em face das determinações contidas na decisão do Relator.
- 5.2. Para a Secom, haveria vícios na alínea "b" (omissão e obscuridade) da decisão que deveriam ser aclarados.



- 5.3. Para tanto, foi argumentado que as agências de propaganda, a plataforma Google Adsense e os veículos e meios que atuam na internet possuem a responsabilidade de não divulgar conteúdos ilegais e que não se encontra, dentre as competências institucionais da secretaria, a classificação de matérias veiculadas em sites e blogs (peça 32, p. 8, item 43). Portanto, de acordo com a secretaria, a decisão do Relator teria atribuído medida que foge aos limites das competências do órgão.
- 5.4. Foi também enfatizado que não se tratou de patrocínio daqueles sites e canais que constaram da representação, pois a plataforma do Google utiliza inteligência artificial para divulgação dos anúncios publicitários, que ocorre de forma automática e de acordo com o público-alvo indicado nas campanhas desenvolvidas pelas agências de propaganda contratadas.
- 5.5. Além disso, foi alegado que os veículos que constaram da lista da matéria do jornal "Folha de S.Paulo" foram selecionados pelo desempenho aferido pelo algoritmo do Google, e não pela Secom (peça 32, p. 7, item 40). Ou seja, os anúncios são direcionados não a sites e canais, mas a perfis de usuários da internet, público-alvo da campanha publicitária (peça 32, p. 8, item 45).
- 5.6. Assim, de acordo com a Secom, a decisão cautelar foi omissa uma vez que o TCU deixou de observar as peculiaridades da plataforma Google Adsense (peça 32, p. 8, item 47).
- 5.7. A secretaria informou que havia solicitado esclarecimentos às agências de publicidade contratadas a fim de apurar os fatos noticiados (peça 32, p. 4, item 19).
- 5.8. Também foi vislumbrada possível obscuridade na alínea "b" da decisão, pois a medida cautelar alcançou todas as campanhas do governo federal, mas a representação fez menção apenas às campanhas institucionais promovidas pela Secom (peça 32, p. 9, item 50).
- 5.9. Quanto à determinação de apuração dos fatos e encaminhamento ao Tribunal de evidências que afastariam a ocorrência de indícios de irregularidades ou apresentação de medidas para a instauração de tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e identificação dos responsáveis (alínea "d" da decisão), a Secom assinalou que as agências de propaganda e as plataformas digitais possuem mecanismos para afastar eventuais irregularidades quando da veiculação das campanhas publicitárias e, mesmo que ocorram, é garantido o abatimento na contraprestação devida pela agência de propaganda (peça 32, p. 9, itens 53-55). No caso da campanha da reforma da previdência, foram compensados os montantes de R\$ 57.203,77, em razão de cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, e R\$ 108,71, em função de veiculação imprópria (peça 32, p. 4, item 21).
- 6. <u>Da apreciação dos embargos de declaração</u> (peças 37-39)
- 6.1. O Relator destacou que grande parte do arrazoado do embargo de declaração se confundia com o atendimento às oitivas determinadas na decisão (peça 38, p. 3, item 16).
- 6.2. O Ministro também vislumbrou contradição nos argumentos alegando vício da decisão, pois a Secom, embora tenha apresentado justificativas para afastar os indícios de irregularidade, informou, em um segundo momento, que havia solicitado esclarecimentos às agências de publicidade para apuração dos fatos noticiados (peça 38, p. 3-4, item 19).
- 6.3. Além disso, o Relatou deixou claro que em nenhum momento foi afastada a responsabilidade das agências de publicidade contratadas e do Google AdSense, ressaltando que a medida cautelar foi direcionada à Secom porque a esse órgão, na condição de contratante, cabe zelar pela boa aplicação dos recursos públicos (peça 38, p. 4, itens 20-23).
- 6.4. Com relação aos meios de que se utiliza o Google Adsense para impedir a veiculação de anúncios em sites que não observam os critérios da Secom, com a compensação do valor correspondente na eventualidade da divulgação, como ocorreu na campanha da reforma da previdência, o Relator considera essas informações relevantes, devendo ser levadas em conta quando do exame do mérito do processo. Entretanto, elas não seriam suficientes para descaracterizar a plausibilidade jurídica da medida cautelar.
- 6.5. O Ministro pontuou também que não se conhece a extensão do quantitativo de veiculações irregulares e se os montantes compensados são compatíveis com as inserções



indevidas, sendo essa a razão pela qual foi realizada diligência para obter da Secom "dados detalhados sobre todas as veiculações realizadas nos mesmos moldes ora discutidos no âmbito dos contratos em vigência junto a agências de publicidade".

- 6.6. No que concerne à alínea "d" da decisão, o Relator ressaltou que havia sido determinada a adoção de providências, no prazo de quinze dias, para instauração de tomada de contas especial, caso a Secom não conseguisse apresentar evidências robustas acerca da ausência de prejuízos nos instrumentos firmados com as agências de publicidade, não havendo, pois, contradição que merecesse reparo nem exiguidade de prazo.
- 6.7. Por meio do Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário (peça 27), da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foi acatada a alegação de obscuridade da alínea "b" da decisão, tendo sido a ela dada nova redação, mantendo-se inalteradas as demais disposições da decisão recorrida:
 - b) nos termos do art. 276 do RI/TCU, determinar cautelarmente ao Ministério das Comunicações que faça cessar, de imediato, **nos contratos sob sua responsabilidade**, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que se pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria. (Os grifos são do original.)
- 7. Do agravo (peça 98)
- 7.1. Ainda inconformada, a Secom, por intermédio da AGU, interpôs agravo contra a alínea "b" da decisão do Relator.
- 7.2. Em seu arrazoado, a secretaria apontou que "<u>o conteúdo do sítio eletrônico, analisado isoladamente</u>, poderia ser considerado pela Eg. Corte de Contas 'estranho ao que se pretende comunicar"" (peça 98, p. 6). (Os grifos são do original.)
- 7.3. A Secom ainda argumentou que, por meio do Google Adsense, a distribuição de anúncios publicitários ocorre de acordo com o público-alvo indicado nas ações publicitárias das agências anunciantes, dentro dos perfis reconhecidos pela plataforma, de forma impessoal e automática, não havendo, pois, relação entre o site que recebe a publicidade e a precificação do serviço (peça 98, p. 6).
- 7.4. Foi ainda esclarecido que, na adoção desse modelo de veiculação de anúncios, as características do espaço publicitárias acabam perdendo importância, porque a tecnologia utilizada pelas plataformas digitais identifica o perfil do usuário em qualquer página em que se estiver navegando, só havendo custos quando houver interação com o anúncio (peça 98, p. 7).
- 7.5. Com relação à cobrança das divulgações de peças de campanhas publicitárias, foi explicado que os custos passam a ser cobrados de acordo com a eficiência na entrega para o público-alvo (peça 98, p. 6):
 - ... os formatos de compras na plataforma exigem interação do usuário com a peça exposta, seja por meio de clique (compra por clique) ou visualização do vídeo na íntegra. Se o anúncio for exibido na página da Internet e o usuário não executou a ação de clicar, ou se o vídeo da campanha foi iniciado e foi rejeitado antes de fim da sua execução na totalidade, não há cobrança de valores para o anunciante. (Os grifos são do original.)
- 7.6. Citando os valores compensados à agência de publicidade responsável pela campanha da reforma da previdência, a Secom reiterou a inexistência de indícios de danos concretos ao erário, tendo em vista a baixíssima relevância do impacto financeiro apurado com a veiculação dos anúncios nos sites considerados inadequados na reportagem do jornal "Folha de S.Paulo" (0,139% do total investido na campanha) (peça 98, p. 8).
- 7.7. Como o Google Adsense possui meios para evitar a exibição de anúncios em sites que violam as políticas da plataforma, a Secom alegou que a decisão do Relator causa insegurança jurídica na utilização de formas inovadoras de comunicação publicitária, cuja criação e desenvolvimento estão previstos no art. 2º da Lei 12.232/2010. Além disso, a secretaria defendeu



que o emprego desse novo meio de comunicação proporcionaria uma relação custo-benefício favorável à Administração Pública, vislumbrando-se, nesse caso, perigo de demora inverso (peça 98, p. 7).

- 7.8. Assim, a Secom, por meio do agravo, busca esclarecer o que deve ser considerado "audiência ou público-alvo estranhos ao que se pretende comunicar", expressão contida na alínea "b" da decisão do Relator: "se o conteúdo dos sítios na internet, como parece entender o Eg. Tribunal de Contas da União, ou se os perfis de navegação identificados" (peça 98, p. 6) (Os grifos são do original.)
- 8. <u>Da apreciação do agravo</u> (peças 102-104)
- 8.1. O Relatou lembrou que a medida cautelar buscou remediar os dois tipos de ocorrências verificadas na veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência: "uma relacionada ao perfil do usuário alcançado pela campanha e a outra relacionada ao conteúdo do veículo no qual se promoveram inserções" (peça 103, p. 3, item 20).
- 8.2. Embora tivesse sido esclarecido que a plataforma Google Adsense utiliza critérios de perfis de navegação e não de sites da internet, o Ministro apontou que não foram apresentadas as explicações para o direcionamento de anúncios da campanha para o público infantojuvenil (peça 103, p. 3, itens 21-22).
- 8.3. No que concerne à segunda natureza de ocorrência, o Relator avaliou que "o objetivo pretendido de comunicação não pode ser perseguido a qualquer custo, utilizando-se de espaços que promovem atividades ilegais para atingi-lo" (peça 103, p. 4, item 27).
- 8.4. Assim, por meio do Acórdão 2.546/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, decidiu-se conhecer do agravo para, no mérito, negar-lhe provimento (peça 102).

EXAME TÉCNICO

- 9. Em resposta à oitiva e diligência exaradas pelo Relator no despacho referendado pelo TCU (alíneas "e" e "f"), promovidas por meio do Ofício TCU/Seproc 38.118/2020 (peça 27), a Secom, por intermédio da AGU (peça 46), apresentou tempestivamente as informações/esclarecimentos constantes das seguintes peças:
 - a) peça 48 Nota Técnica 42/2020/SGC/SECOM, elaborada pela Secretaria de Gestão e Controle da Secom;
 - b) peça 49 Despacho CEGPAT/DEMIP/SPP/SECOM, elaborado pela Secretaria de Publicidade e Promoção da Secom;
 - c) peça 50 relação de serviços de veiculação no Google Brasil, autorizados às agências de propagandas contratadas pela Secom, com execução no período de janeiro de 2018 a julho de 2020, que foram pagas;
 - d) peças 51-57, 79-84 notas fiscais emitidas pela agência de propaganda Calia Y2 Propaganda e Marketing;
 - e) peças 58-75 notas fiscais emitidas pela agência de propaganda Artplan Comunicação S.A.;
 - f) peça 76 Portaria CGU 1.611/2020, que instituiu o grupo de trabalho para a realização de estudos relacionados à mitigação de riscos para a integridade decorrentes da utilização de mídias digitais na veiculação de campanhas publicitárias financiadas com recursos públicos federais; e
 - g) peça 77 informações prestadas pela empresa Google Brasil sobre propaganda na internet e funcionamento das ferramentas de publicidade digital operadas pela empresa.
- 10. Esclarecimentos prestados pela Secom
- 10.1. <u>Nota Técnica 42/2020/SGC/SECOM e Despacho CEGPAT/DEMIP/SPP/SECOM</u> (peças 48-49)



- 10.1.1. Por meio desses documentos, foram apresentados argumentos, sintetizados a seguir, com o objetivo de afastar os indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar.
- 10.1.2. A Secom informou que as ações de publicidade do Poder Executivo federal são executadas por intermédio de agências de propaganda contratadas, nos termos do art. 1º da Lei 12.232/2010 e do art. 9º do Decreto 6.555/2008, cabendo-lhes a responsabilidade pela distribuição de publicidade, reservando e comprando espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação (art. 4º, § 2º, da citada lei).
- 10.1.3. Foi acrescentado que, no planejamento estratégico e tático bem como na elaboração das ações de publicidade, são empregados critérios técnicos para a seleção dos meios e veículos de divulgação, nos termos da IN 2/2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), normativo que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.
- 10.1.4. No caso de seleção da internet como veículo de comunicação e divulgação das ações de publicidade, o mencionado normativo estabelece os seguintes critérios a serem observados (art. 10, inciso V):

V – Internet:

- a) programação das diferentes categorias do meio on-line (verticais, redes sociais, redes de conteúdo etc.) deverá ser coerente com a estratégia de mídia proposta;
- b) características da ação;
- c) perfil do público-alvo da ação;
- d) perfil, segmento, cobertura, histórico de performance, quando houver, e adequação dos veículos, sendo essas informações embasadas por dados de pesquisas de audiência e de hábitos de consumo ou relatórios de ferramentas tecnológicas de verificação, ou mesmo relatório de histórico de programação e performance;
- e) as métricas e os Indicadores-Chave de Performance (KPI) estabelecidos para aferir a entrega efetiva e a contribuição do veículo para atingimento dos objetivos de comunicação e rentabilização do investimento.
- 10.1.5. Assim, a estratégia a ser utilizada e o plano de mídia, com a descrição da tática de divulgação, são apresentados à Secom pelas agências de propaganda para fins de aprovação e autorização de sua execução. A secretaria destaca que, para os veículos ou outros meios de divulgação com atuação na internet, são exigidos termos de compromisso para resguardar a Administração Pública quanto à veiculação em sítios eletrônicos com conteúdos impróprios, em observância aos direitos individuais e princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- 10.1.6. Portanto, os meios de divulgação são contratados pelas agências de propaganda e não pela Secom, que figura na relação jurídica como anunciante, nos termos do art. 3º, do inciso III, da IN SG/PR 3/2018, normativo que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo federal.
- 10.1.7. De acordo com a Secom, os indicadores de performance (KPI), mencionados na IN SG/PR 2/2018, são:
 - ... parâmetros de gestão e de avaliação da campanha, tais como, metas de cliques a serem obtidos por meio do anúncio exibido; tempo de visualização do anúncio pelo usuário da Internet; grau de interação e de engajamento (compartilhamentos em rede social) do usuário com o conteúdo publicitário; e outros que podem ser determinados para que a ação publicitária cumpra os objetivos da campanha. A agência de publicidade que contrata a empresa de plataforma digital e deve acompanhar e controlar a exibição das peças, conforme cláusula contratual.

(Os grifos não são do original.)



- 10.1.8. A Secom acrescenta que, espelhando a legislação aplicável, consta dos contratos firmados pela União, por intermédio da secretaria, como exclusiva das agências de propaganda a responsabilidade pelos atos praticados na execução dos contratos por elas firmados com os meios de divulgação e fornecedores.
- 10.1.9. Nesse sentido, os pagamentos realizados pela Secom ocorrem com base nos faturamentos efetivados pelas agências contratadas, e a elas são feitos os créditos bancários correspondentes, não sendo, pois, emitidas notas de empenho em nome dos meios de divulgação e fornecedores.
- 10.1.10. Para enfatizar a responsabilidade das agências de propaganda, foi citado o Acórdão 9.904/2019-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes.
- 10.1.11. Atualmente, a Secom possui contratos com as agências de propaganda Artplan Comunicação S/A, Calia Y2 Propaganda e Marketing Ltda. e PPR Profissionais de Publicidade Reunidos S/A. A campanha da reforma da previdência ficou a cargo da Artplan que, para divulgação das peças publicitárias na internet, firmou contrato com a empresa Google Brasil Internet Ltda., detentora do serviço automático e direcionado de distribuição de anúncios, denominado Adsense.
- 10.1.12. Considerando a natureza do serviço contratado ao Google, a Secom não apenas apresentou fundamentos legais que justificam a contratação como serviço especializado, mas também buscou explicitar a metodologia utilizada pelo Adesense para disseminar mensagens publicitárias.
- 10.1.13. A contratação de serviços especializados está prevista no art. 2°, § 1°, da Lei 12.232/2010:
 - Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade 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.
 - § 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

(...)

- II à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;
- III à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

(Os grifos não são do original.)

- 10.1.14. Ademais, por meio da IN SG/PR 2/2018, foram considerados como formas inovadoras de comunicação publicitária os "serviços especializados, contratados em consonância com novas tecnologias, que integram o objeto do contrato como atividades complementares e visam expandir os efeitos das mensagens e das ações" (art. 3º, inciso XV).
- 10.1.15. Para reforçar a legalidade da utilização das formas inovadoras de comunicação publicitária, como o serviço de publicidade ofertado pelo Google, a secretaria mencionou dispositivos da Lei 12.965/2014 (marco civil da internet), que estabelece que o uso da internet no Brasil tem como princípio a liberdade dos modelos de negócio (art. 3°, inciso VIII).
- 10.1.16. Outro normativo citado foi a Lei 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Ficou determinado que a administração pública, no exercício de regulamentação de norma pública, tem o dever de evitar o abuso do poder regulatório de modo a indevidamente "redigir enunciados



que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios ..." (art. 4°, inciso IV).

10.1.17. Em adição ao empenho de demonstrar a legalidade da contratação do Google Adsense, a Secom buscou ilustrar o funcionamento desse serviço apoiando-se no estudo elaborado pela *Interactive Advertising Bureau* (IAB), licenciado no Brasil, entidade privada que desenvolve padrões técnicos, conduz pesquisas e fornece suporte jurídico para as agências de propaganda. Nas partes do referido estudo citados pela secretaria, está explicitado como ocorre a publicidade direcionada:

Esse modelo, que evoluiu a partir dos anos 2000, ficou conhecido como **publicidade direcionada**, que permite a identificação das preferências da audiência e o processamento dessas informações em grandes bases de dados, de forma a segmentar a entrega de publicidade especificamente para aquele usuário que atende ao perfil de determinado anunciante.

(Os grifos não são do original.)

10.1.18. Constam também do estudo o conceito de plataforma de mídia e a dinâmica da mídia programática:

Plataformas de Mídia [a exemplo do Google Adsense] são empresas de tecnologia focadas em criar processos automatizados para distribuição de mensagens publicitárias a audiências previamente identificadas. [...]

(...)

Atualmente, as principais Plataformas de Mídia utilizam de diferentes tecnologias avançadas para entrega de anúncios de forma automatizada e direcionada. Essas diferentes espécies de modelos de negócio e protocolos técnicos para compra automatizada de espaços de mídia são parte de um gênero conhecido como **mídia programática**.

(...)

A **mídia programática** traz como grande inovação a ampliação do alcance da mensagem publicitária: por meio de técnicas de mídia programática, uma mesma agência pode operar uma única Plataforma de Mídia, e esta plataforma, de forma automatizada, pode auxiliar na distribuição da mensagem para dezenas de milhares de veículos e meios de divulgação diferentes, alcançando o público-alvo até mesmo em pequenos sites e aplicativos que, em condições analógicas, seria impossível atingir.

(Os grifos não são do original.)

10.1.19. A Secom também se valeu da manifestação que a empresa Google dirigiu ao Relator para explicar o serviço de publicidade Google Ads (peça 77). Alguns trechos estão transcritos a seguir:

Em outras palavras, a escolha de determinado público-alvo não significa que os anúncios serão necessariamente exibidos junto a páginas e conteúdos que tenham perfil temático similar ao da campanha. As pessoas costumam acessar variadas páginas de internet com diferentes propósitos: ... Em todos os casos, em se tratando de um usuário identificado com certo perfil, os anúncios pertinentes poderiam ser exibidos e poderiam alcançar o público-alvo definido pelo anunciante. (...)

O objetivo é justamente aumentar a eficiência e a economicidade das campanhas, direcionando a propaganda a usuários com perfil compatível, e não de forma generalista em determinadas páginas, contextos e horários. (...)

Nesse sentido, o mecanismo respeita a premissa concreta de que as pessoas reais não são unidimensionais. Ao contrário, têm hábitos, rotinas e interesses diferentes, sendo desejável que possam receber a informação relevante em diferentes contextos, segundo a avaliação estratégica dos anunciantes. (...)

Dependendo dos objetivos da campanha, esse público pode ser mais ou menos amplo. A etapa seguinte é a definição do contexto, pela qual o agente define parâmetros das páginas em que os



anúncios poderão ser veiculados. Como é intuitivo, somente o responsável pela campanha pode avaliar os contextos que considera adequados ou inadequados para a exposição de sua imagem ou mensagem, conforme seus próprios objetivos, necessidades e preferências.

- 10.1.20. Assim, sobre os serviços especializados, a Secom concluiu nos seguintes termos:
 - ... as plataformas e tecnologias digitais oferecem uma grande eficiência e eficácia na comunicação, já que possibilitam a divulgação de conteúdos distintos para alcançar os diferentes perfis dos públicos-alvo de uma ação de comunicação, além de poderem gerar economia de custos com publicidade, por atingirem diretamente os públicos almejados, sem dispersão da informação e, consequentemente, dos investimentos.
- 10.1.21. Foi também noticiado que o Google trabalha intensamente para evitar e remover conteúdos que violem as políticas e impedir a ação de pessoas mal-intencionadas, conforme revela a manifestação apresentada pela empresa à Secom dando conta que somente em 2019 foram encerradas mais de 1,2 milhão de contas de *publishers* e retirados anúncios de mais de 21 milhões de páginas por violação de políticas.

10.1.22. A secretaria acrescenta que:

- ... de acordo com a carta do Google em resposta à Secom sobre a reportagem do jornal Folha de São Paulo (2019463), o impacto financeiro apurado com sites considerados inadequados possui uma baixíssima relevância, totalizando um percentual de 0,139% (zero vírgula cento e trinta e nove por cento) do total investido na campanha auditada, destacando-se que o valor pago foi cobrado por número de cliques, fato que demonstra a efetiva interação do público-alvo da campanha com o anúncio publicitário, independentemente do sítio eletrônico em que se encontrava o cidadão.
- 10.1.23. Com relação ao exercício da prerrogativa de fiscalização da execução contratual, a Secom informa que foi cumprida a rotina de controles e verificações, prevista em normativos e disposições contratuais, que fundamentaram aprovações e faturamentos das ações publicitárias pelos gestores responsáveis.
- 10.1.24. A secretaria também destacou a publicação da Portaria CGU 1.611/2020 (peça 76) que representa mais uma das ações implementadas para mitigar riscos de integridade decorrentes da utilização de mídias digitais em campanhas publicitárias financiadas com recursos de órgãos e entidades da Administração Pública federal.
- 10.1.25. Ainda sob a perspectiva do controle, a Secom informou que está em estudo a adoção de medidas adicionais que permitirão maior segurança sobre a exibição de anúncios na internet. Visando a essa finalidade, as agências de propaganda têm sido interpeladas sobre ocorrências de veiculação em locais questionáveis, decisões estratégicas de veiculação e aplicação de filtros de navegação para tomada de providências administrativas tão logo sejam identificadas irregularidades.
- 10.1.26. Por fim, quanto aos fatos narrados na representação, a secretaria destacou que não houve patrocínio a site ou blog, uma vez que o Google Adsense "utiliza inteligência artificial e critérios próprios para distribuição de anúncios", e as páginas da internet que constaram da matéria do jornal foram "selecionados pelo desempenho aferido pelo algoritmo do Google, e não pela Secom".
- 10.1.27. Assim, tendo em conta esses argumentos, a Secom sustenta que não houve direcionamento de recursos da campanha para plataformas/mídias/canais descritas nos itens "d.1" e "d.2" no despacho do Relator. O mesmo raciocínio se aplica às publicações em sites de *fake news* e desinformação e em mídias que promovem a imagem pessoal do Presidente da República ou a ele alinhadas politicamente. Para corroborar esse entendimento, a Secom informa que também houve veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência em sites críticos ao atual governo.
- 10.2. Relação de serviços de veiculação pela empresa Google Brasil (peça 50)
- 10.2.1. A Secom apresentou a relação dos serviços de veiculação no Google contratados pelas agências Artplan e Calia.



10.2.2. Da relação constam as campanhas desenvolvidas e informações referentes à sua veiculação na internet, sintetizadas nos quadros a seguir. Acrescente-se que nas peças 130-131 estão relacionados os números das notas fiscais e respectivos valor e data de pagamento.

Quadro 1 – Campanhas desenvolvidas pela agência Artplan

	CAMPANHA	Valor	Localização das NFs
n°	Denominação		
20190011	Nova Previdência – continuidade	3.838.352,65	58-61
20190015	Nova Previdência – fase 3	1.002.466,25	62-63
20190027	Nova Previdência – fase 3 – pós-prorrogação contratual II	1.362.093,19	67, 69-72
	Subtotal	6.202.912,09	
20190025	Segurança Pública - medidas anticrimes II – pós-prorrogação contratual	107.126,67	73-74
	Subtotal	181.298,18	
20190032	Enfrentamento à violência contra a mulher – 2019	1.054.061,47	64, 68, 75
	Subtotal	2.158.086,35	
20190033	Pátria Voluntária – novo empenho	128.136,27	65-66
	Subtotal	436.398,77	
	TOTAL	8.978.695,39	

Ouadro 2 – Campanhas desenvolvidas pela agência Calia

	CAMPANHA	X7. 1	Localização das NFs
n°	Denominação	Valor	
20190022	Brasil no Exterior II – pós-prorrogação contratual	1.898.288,24	53-54, 79-84
	Subtotal	1.898.288,24	
20190026	Ação de Oportunidade – Dia da Amazônia	125.394,36	52
	Subtotal	125.394,36	
20190028	Censo experimental 2019	34.566,95	51, 55
	Subtotal	34.566,95	
20190035	Conferência Nacional de Juventude	55.158,26	56-57
	Subtotal	55.158,26	
	TOTAL	2.113.407,81	

- 10.3. <u>Notas fiscais emitidas pelas agências Artplan e Calia</u> (peças 58-75, 51-57 e 79-84, respectivamente)
- 10.3.1. Nas peças 132-139, estão relacionados os números das notas fiscais emitidas pelas agências contra a Secom referentes à divulgação de anúncios das campanhas, serviço subcontratado ao Google, estando também discriminados o valor da nota fiscal, período da veiculação, formato do anúncio veiculado (*link* patrocinado, *banner*, *trueview in-stream*, *bumper*, *discovery*) e quantitativo de anúncios.
- 10.4. Portaria CGU 1.611/2020 (peça 76)
- 10.4.1. Por meio da portaria, foi instituído o grupo de trabalho para a realização de estudos relacionados à mitigação de riscos para a integridade decorrentes da utilização de mídias digitais na veiculação de campanhas publicitárias financiadas com recursos públicos federais.



- 10.4.2. A instituição do grupo de trabalho buscou atender à recomendação contida no item 9.3 do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.
- 10.5. <u>Informações prestadas pela empresa Google Brasil</u> (peça 77)
- 10.5.1. Trata-se de informações apresentadas pelo Google sobre a propaganda na internet e o funcionamento das ferramentas de publicidade digital operadas pela empresa, em especial o Google Ads.
- 10.5.2. A empresa pretendeu demonstrar não ser correta a suposição de que os algoritmos das plataformas de publicidade digital do Google fazem alocação aleatória de anúncios, inexistindo a possibilidade de controle da campanha.
- 10.5.3. Na argumentação, foram destacadas duas características da propaganda digital: a segmentação e o controle.
- 10.5.4. As ferramentas disponíveis possibilitam que a propaganda seja segmentada em maior detalhe, podendo ser escolhidos, dentre múltiplas opções, "(i) os **contextos** em que os anúncios poderão ser exibidos ... (ii) as características da **audiência** específica que desejam alcançar ... (iii) a **frequência** com que desejam buscar a interação com um mesmo usuário" (peça 77, p. 3). (Os grifos são do original.)
- 10.5.5. Portanto, no que diz respeito à segmentação, é o anunciante quem define o público-alvo e os tipos de página ou canal onde serão exibidos seus anúncios.
- 10.5.6. Sob a perspectiva do controle, o Google explicou que o anunciante tem acesso permanente e em tempo real, dentre outras informações, a:
 - (i) **todos os locais de exibição**; (ii) quantidade total de exibição; (iii) quantidade de cliques que denotam interesse específico dos usuários; (iv) em se tratando de vídeos, o percentual de usuários que assistiram à integralidade ou apenas frações do conteúdo, dentre muitas outras (peça 77, p. 4). (Os grifos não são do original.)
- 10.5.7. Assim, de acordo com a empresa, caso os anúncios venham a ser veiculados em contextos considerados não adequados, as configurações de exibição concebidas a princípio podem ser revistas de forma imediata.
- 10.5.8. Por meio de telas do sistema (peça 70, p. 8-10), a empresa elucidou como o anunciante inicialmente define as configurações básicas para a exibição de anúncios na plataforma do Google, citando os seguintes exemplos:
- (i) o tipo de campanha (no buscador, no YouTube, em páginas de internet que integram a rede de anúncios); (ii) o orçamento disponível e a forma como ele será empregado; (iii) o público-alvo que deseja atingir; e (iv) informações gerais sobre o tipo de conteúdo ao qual os anúncios podem estar associados **controle posteriormente refinado por opções adicionais** (peça 77, p. 4). (Os grifos não são do original.)
- 10.5.9. Com relação ao público-alvo, a empresa destacou que sua escolha não é determinante para a definição dos sites onde os anúncios serão exibidos. Em outros termos, a escolha do público-alvo não implica necessariamente a exibição dos anúncios em páginas com tema similares ao da campanha. Isto porque a ferramenta digital parte da premissa de que as pessoas não são unidimensionais, tendo hábitos, rotinas e interesses diversos e, por isso, acessando páginas da internet com diferentes propósitos. Por meio dessa estratégia, almeja-se aumentar a eficiência e economicidade da campanha na medida em que o anúncio é direcionado a usuários com perfil compatível ao da campanha em vez de ser veiculado em páginas, contextos e horários específicos.
- 10.5.10. A empresa acrescentou que, apesar da sistemática de direcionamento do anúncio a usuários visados pela campanha, o anunciante pode ter controle sobre as páginas e conteúdos onde seu anúncio será exibido, definindo parâmetros dos canais e páginas em que ele poderá ser veiculado. Dessa forma, o anunciante:



- ... pode optar por proibir que o anúncio seja exibido em páginas que tenham conteúdo destinado ao público infantil, páginas que contenham linguagem explícita ou temas sensíveis, páginas que façam referências a tragédias, páginas relacionadas a determinados temas, como notícias de celebridades, esporte, saúde, entretenimento, jogos etc., páginas que contenham determinadas palavras-chave, dentre múltiplas configurações adicionais.
- 10.5.11. Para exemplificar, a empresa apresentou telas da plataforma que permitem ao anunciante:
 - a) escolher o "nível de maturidade do conteúdo ao qual o anúncio poderá ser associado" (peça 77, p. 12-13);
 - b) excluir "tipos de canais (*streaming* de vídeos, transmissões ao vivo, etc.)" (peça 77, p. 13-14);
 - c) excluir "canais ou páginas a partir de indicação de temas e subtemas específicos" (peça 77, p. 14);
 - d) excluir "canais ou páginas a partir de presença de palavra-chave com as quais não deseja verse associado (até o limite de 5.000 palavras-chave)" (peça 77, p. 15);
 - e) excluir "canais ou páginas identificadas individualmente, nas quais o anúncio não poderá ser exibido" (peça 77, p. 15).
- 10.5.12. Além disso, como a ferramenta permite ao anunciante acesso permanente e em tempo real a todas as exibições, visualizações ou cliques em seus anúncios, os parâmetros da campanha inicialmente definidos podem ser alterados ou refinados, por meio de ajustes ou novas opções de configurações. Assim, os controles disponíveis não se limitam àqueles empregados quando da inserção da campanha no sistema, cabendo ao anunciante a responsabilidade pelas decisões de direcionamentos posteriores de seus anúncios.
- 11. Análise dos esclarecimentos prestados
- 11.1. Pretendendo ver afastados os indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar, a Secom apresentou, em atendimento à oitiva e diligência promovidas, esclarecimentos e informações que se apoiam na:
 - a) legalidade da contratação dos serviços de publicidade, caracterizados como forma inovadora de comunicação;
 - b) aplicação de critérios técnicos quando da elaboração das ações de publicidade pelas agências de propaganda;
 - c) responsabilidade das agências de propaganda pelo controle da exibição das peças publicitárias;
 - d) inexistência de patrocínio a site ou blog; e
 - e) inexistência de prejuízo aos cofres públicos.
- 11.2. O Relator em seu despacho já havia deixado assente que a representação não faz objeções à necessidade da campanha e ao conteúdo divulgado. Também não foi contestado pelo Ministro a legalidade da contratação da plataforma Google Ads pelas agências a quem cabe a execução das ações de publicidade do governo federal, que compreende também a reserva e compra de espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação (p. 13, p. 4, item 24):

Igualmente, não se discutem questões afetas a uma maior ou menor taxa de alcance e assertividade de estratégias de comunicação delineadas e postas a efeito por quem de direito.

- 11.3. Portanto, não há qualquer discordância quanto à legalidade da contratação pelas agências Artplan e Calia do serviço de publicidade oferecido pelo Google.
- 11.4. Com relação ao acompanhamento da veiculação das peças publicitárias, a Secom deu a entender que se tratava de responsabilidade exclusiva das agências contratadas. Para reforçar esse



posicionamento, além de cláusulas contratuais e dispositivos legais, foi citado o Acórdão 9.904/2019-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes.

- 11.5. A referida deliberação foi proferida nos autos do TC 029.670/2017-9, processo que tratou de tomada de contas especial instaurada pela Secom, à época vinculada à Presidência da República (PR), contra agências contratadas em razão de dano causado aos cofres públicos decorrente de pagamentos efetuados indevidamente a uma empresa de comunicação pela compra de espaços publicitários em jornais de propriedade da empresa sem a comprovação da circulação dos periódicos. Diante da irregularidade, foi realizada a citação dos gestores dos contratos e do ordenador de despesas à época em que houve os pagamentos indevidos, solidariamente com as agências.
- 11.6. Os gestores autorizaram os pagamentos com base em notas fiscais e cópias das páginas dos jornais contendo os anúncios publicitários. Entretanto, a documentação, depois de analisada por órgãos de controle interno, acabou se revelando fraudulenta. Por conseguinte, foram acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis. Em contrapartida, as agências foram condenadas ao pagamento dos débitos.
- 11.7. Entende-se que o acórdão citado poderia ter motivado a Secom a apresentar elementos que comprovassem a fiscalização da execução das campanhas publicitárias desenvolvidas pelas agências Artplan e Calia, como os esclarecimentos solicitados às agências ante os fatos noticiados pelo jornal "Folha de S.Paulo" (item 5.7).
- 11.8. Além disso, de acordo com o Google, existe a possibilidade de ajustes no direcionamento dos anúncios pelas agências posteriormente à inserção da campanha na plataforma de publicidade (item 10.5.12). Assim, as alterações dos parâmetros incialmente definidos na campanha, porventura promovidas pelas agências no Google Ads, poderiam ter sido juntadas aos documentos apresentados em atendimento à oitiva a fim de comprovar o regular acompanhamento pelas agências da veiculação dos anúncios.
- 11.9. A Secom, como forma de evidenciar seu papel fiscalizador dos contratos firmados com as agências, também poderia ter disponibilizado ao Tribunal os documentos derivados da rotina de controles e verificações cumprida pelos gestores responsáveis para aprovação e faturamento das ações publicitárias (item 10.1.23).
- 11.10. Portanto, conforme já destacado pelo Relator, não se está eximindo a responsabilidade das agências contratadas (item 6.3). É que, neste momento, coube à unidade jurisdicionada, como contratante, coligir aos autos evidências que lograssem a desfazer os indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar adotada.
- 11.11. Além dos elementos anteriormente mencionados que poderiam ter sido carreados aos autos pela Secom, foi observada a incompletude da documentação encaminhada. Deixaram de ser apresentados os seguintes documentos:
 - a) nota fiscal 41.630, emitida pela agência Artplan, no valor de R\$ 336.794,60, relativa à campanha n° 20190027, denominada "Nova Previdência fase 3 pós-prorrogação contratual II", cujo pagamento ocorreu em 23/3/2020, bem como o relatório de execução de serviços elaborado pelo Google, a nota fiscal emitida pelo Google e os pedidos de comunicação inovadora (PCI) emitidos pela agência Artplan, anterior e posterior à veiculação (peça 50, p. 1, 14ª linha a partir do cabeçalho da planilha c/c peça 130); e
 - b) nota fiscal 42.683, emitida pela agência Artplan, no valor de R\$ 413.944,15, relativa à campanha nº 2019003, denominada "Enfrentamento à violência contra a mulher 2019", cujo pagamento ocorreu em 1º/6/2020, bem como o relatório de execução de serviços elaborado pelo Google, a nota fiscal emitida pelo Google e os PCIs emitidos pela agência Artplan, anterior e posterior à veiculação (peça 50, p. 1, 8ª, 15ª e 28ª linhas a partir do cabeçalho da planilha c/c peça 130).
- 11.12. Vislumbra-se ainda divergência significativa entre os quantitativos de impactos nos anúncios da campanha da reforma da previdência, detalhados no quadro a seguir, e a estimativa de



interações informada pela Secom no agravo interposto – "mais de 723 milhões de impressões e mais de 5 milhões de cliques" (peça 98, p. 8).

Quadro 3 – Quantitativo de interações nas campanhas desenvolvidas pela agência Artplan

	Formato do anúncio				
Campanha	link patrocinado	banner	trueview in stream discovery bumper	Total	
	Métrica				
	Cliques	impressões	visualizações		
Nova Previdência	2.766.606	487.202.690	137.717.067	627.686.363	
Segurança Pública - medidas anticrimes	82.443		2.377.992	2.460.435	
Enfrentamento à violência contra a mulher	38.538		39.391.696	39.430.234	
Pátria Voluntária	58.161		4.303.307	4.361.468	

Ouadro 4 – Quantitativo de interações nas campanhas desenvolvidas pela agência Calia

(massame	Formato do anúncio				
Campanha	link patrocinado	banner	trueview in stream discovery bumper	Total	
	Métrica				
	Cliques	impressões	visualizações		
Brasil no Exterior II	35.635.029		36.015.778	71.650.807	
Dia da Amazônia			735.825	735.825	
Censo experimental 2019	427.655		10.285.380	10.713.035	
Conferência Nacional de Juventude	4.576.332		1.793.201	6.369.533	

- 11.13. Para melhor compreensão das informações constantes dos quadros anteriores, considerase pertinente esclarecer os mecanismos de interação dos usuários com peças publicitárias de campanhas veiculadas na internet.
- 11.13.1. O clique é a unidade de medida do cômputo das interações com o anúncio publicitário denominado *link* patrocinado, também conhecido como *pay-per-click* (pagamento por clique). Em outras palavras, o anunciante somente paga quando o usuário clica no anúncio. https://pt.wikipedia.org/wiki/Link_patrocinado cite_note-1 Esse anúncio pode ser exibido nas páginas de resultados de pesquisa, como o Google, Yahoo! e Bing. O formato do *link* patrocinado é um texto contendo um título, descrição do produto ou serviço oferecido, bem como a URL do site, acrônimo da expressão "*Uniform Resource Locator*" que, grosso modo, consiste no endereço virtual de uma página ou *website*. Quando o usuário clica na URL, ele é levado para o site do anunciante (peca 140).
- 11.13.2. A impressão é utilizada para quantificar os impactos alcançados pelo anúncio publicitário no formato de *banner*, que se trata de uma tela gráfica retangular posicionada na parte superior, inferior ou laterais de um site. O anúncio em *banner* é baseado em imagens. Ele permanece na tela enquanto o usuário estiver interagindo com o site visitado e pode ser atualizado automaticamente



após determinado tempo. Quando é dado o clique no *banner*, o usuário é direcionado para o site do anunciante (peças 141, 147).

- 11.13.3. A visualização é a métrica de acompanhamento do trueview in stream, discovery e bumper.
- 11.13.4. O *trueview in stream* é o anúncio em formato de vídeo que é reproduzido antes ou durante outro vídeo do *YouTube*. O usuário vê cinco segundos do vídeo e tem a opção de continuar assistindo ou pulá-lo. O anunciante paga quando o usuário assiste ao vídeo por ao menos trinta segundos ou ao vídeo completo, se tiver menos de trinta segundos (peça 142).
- 11.13.5. O anúncio no formato *discovery* é um vídeo que aparece ao lado de outros vídeos no *YouTube*, nas páginas de pesquisa ou na Rede de Display do Google (conjunto de sites parceiros do Google que se associam para receber publicidade paga em suas páginas por meio do Google Ads). O anunciante paga apenas quando o usuário opta por assistir ao vídeo clicando no anúncio (peça 143).
- 11.13.6. O *bumper* é também um anúncio em formato de vídeo, mas de curta duração (de até seis segundos), permitindo ao anunciante alcançar o público-alvo com mensagens rápidas. O usuário não pode pular a visualização do anúncio (peça 144).
- 11.14. Retornando à questão das interações nos anúncios da campanha da reforma da previdência, observa-se que o quantitativo calculado a partir das notas fiscais emitidas pela agência Artplan (627.686.363) não se aproxima da estimativa de interações informada pela Secom (728 milhões). Talvez essa desconformidade se deva à não contabilização das interações nos anúncios relativos à nota fiscal 41.630, documento que deixou de ser apresentado (item 11.11, alínea "a").
- 11.15. Com relação aos cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, no montante de R\$ 57.203,77, e aos decorrentes de veiculação imprópria, no montante de R\$ 108,71, a Secom informou que houve devolução desses valores à agência Artplan (peça 32, p. 4, item 21), sinalizando a inexistência de prejuízo aos cofres públicos.
- 11.16. Entretanto, poderiam não ter ocorrido divulgações inadequadas dos anúncios ou essa situação poderia ter sido minimizada ao máximo se a Artplan tivesse adotado critérios técnicos suficientes quando da inserção da campanha da reforma da previdência no Google Ads ou se tivesse alterado os parâmetros originários do contexto de exibição dos anúncios. Dessa forma, não teria havido veiculação de publicidade em sites de *fake news*, relacionados ao "jogo do bicho", infantis, com conteúdo integralmente em russo e em canais do *YouTube* que promovem o Presidente da República. A seguir, estão apontados os recursos do Google Ads que poderiam ter sido empregados para evitar veiculação em canais e sites inadequados à mensagem da campanha.
- 11.17. Conforme foi destacado (item 10.5.9), as pessoas possuem valores e interesse diversos e, por isso, acessam variadas páginas da internet com propósitos diferentes. Foi apresentada a hipótese de acesso a um canal infantil quando a pessoa buscasse assistir juntamente com os filhos a conteúdo audiovisual com esse tema (peça 77, p. 11). Se tivesse sido divulgado em canal infantil, o anúncio acabaria sendo assistido pela pessoa. Assim, um integrante do público-alvo teria sido impactado pela mensagem da campanha em um contexto não adequado para a divulgação das peças publicitárias.
- 11.18. Embora esse exemplo não mereça reparo, uma possível variação desse cenário seria a pessoa apenas ceder seu equipamento eletrônico aos filhos para acessar o canal infantil. Nesse caso, se a mensagem da campanha fosse divulgada enquanto somente os filhos estivessem assistindo ao conteúdo audiovisual, se afiguraria imprópria a veiculação do anúncio, pois eles não integram o público-alvo da campanha.
- 11.19. A simples vista, parece tratar-se de situação de difícil contorno se não fossem os esclarecimentos prestados pelo Google. De acordo com a empresa, o anunciante tem acesso permanente e em tempo real, dentre outras informações, a todos os locais de exibição dos anúncios (item 10.5.6). Além disso, o Google Ads permite ao anunciante excluir canais ou páginas a partir de indicação de temas e subtemas específicos (item 10.5.11, "c").



- 11.20. Assim, se a agência Artplan tivesse ciência de que os anúncios estavam sendo divulgados em locais inadequados para a campanha, poderia ter ajustado os parâmetros inicialmente estabelecidos de modo a excluir do contexto de exibição os canais ou páginas com temas infantis. Continuando no exemplo anterior, se a pessoa buscasse na internet conteúdos infantis para assistir juntamente com os filhos, não haveria qualquer possibilidade de exibição de anúncios da campanha da reforma da previdência em canais com essa temática.
- 11.21. Esse recurso de ajustes da configuração inicial da campanha poderia também ter sido empregado ao se verificar a exibição de peças publicitárias em sites que tratasse de qualquer jogo de azar proibido, e não apenas do denominado "jogo do bicho", com vistas a excluir canais e sites que apresentassem esse tema.
- 11.22. Poderia igualmente ter sido evitada a veiculação dos anúncios da campanha em sites de língua russa mediante ajustes da configuração inicial da campanha. Selecionando o Brasil, dentre outras opções, como o local de segmentação da campanha, o português seria definido como o idioma do contexto de exibição dos anúncios (peça 77, p. 9-10).
- 11.23. Quanto à veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência em canais do *YouTube* que estariam promovendo o Presidente Jair Bolsonaro, deve-se ponderar que, no país em que se adota o sistema de governo presidencialista, o chefe do Poder Executivo é uma figura bastante visada por acumular as funções de chefe de Estado e de chefe de governo. Assim, o presidente é o responsável pela coordenação da execução das políticas públicas objeto de interesse dos meios de comunicação.
- 11.24. Nesse sentido, as pessoas que produzem conteúdo para a internet (*publishers*), bem como os jornalistas das mídias tradicionais, podem expressar sua concordância com as ações governamentais. Por outro lado, também se trata de livre manifestação do pensamento a crítica de profissionais da imprensa às diretivas adotadas pelo governo.
- 11.25. Dessa forma, não representam demonstração de apreço ou desapreço ao Presidente da República tais posicionamentos que, por vezes, despertam a atenção de usuários da internet com perfil do público-alvo de ações publicitárias do governo federal. Não por acaso, houve veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência em sites de ambos os grupos de *publishers*, conforme apontou a Secom, (item 10.1.27). Portanto, entende-se que não se confirma a suposta impropriedade.
- 11.26. Por fim, a veiculação de anúncios da campanha em sites que divulgam *fake news*, que se revela assunto de dificil enfrentamento. A disseminação de informações inverídicas na internet não é um fenômeno nacional, pois sua ocorrência tem também sido observada mundo afora.
- 11.27. No país, as instituições têm tomado providências para minimizar o impacto da desinformação na vida das pessoas. Há projetos de lei que tramitam nas casas legislativas propondo até mesmo a criminalização da divulgação de *fake news* (PLs 6.812/2017, 7.604/2017 9.931/2018 e 2.630/2020, etc.).
- 11.28. Também foi instaurada, em 2019, Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (CPMI) para investigar:
 - os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar resultados das eleições 2018; a prática de *cyberbullying* sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.
- 11.29. No Supremo Tribunal Federal (STF) encontra-se em andamento inquérito com o objetivo de investigar a existência de notícias fraudulentas, denunciações caluniosas e ameaças contra a Corte, seus ministros e familiares.
- 11.30. No âmbito do Tribunal, uma das deliberações versando sobre o assunto foi o Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, proferido nos autos do TC-020.015/2020-8, processo que tratou de representação de possíveis irregularidades na gestão da



área de comunicação social do Banco do Brasil. Tentando alcançar uma solução da matéria destinada a toda Administração Pública federal, o TCU decidiu:

- 9.3. recomendar à Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e a oportunidade de elaborar instrumento normativo sobre integridade de sites, blogs, portais e redes sociais, inclusive em relação ao combate à profusão de *fake news*, estabelecendo critérios de certificação para que possam receber recursos públicos (monetização) via anúncios publicitários e congêneres, com efeitos vinculantes a todos os órgãos do Governo Federal, incluindo as empresas estatais;
- 11.31. Como a disseminação de *fake news* ainda não chegou a um termo controlável devido à delonga na implementação das medidas anteriormente citadas, a Artplan poderia também ter empregado o recurso que possibilita a exclusão de canais ou páginas a partir de presença de palavras-chave com as quais não deseja ver-se associada (item 10.5.11, "d"). No caso, as palavras-chave poderiam ter sido selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no "Painel de checagem *fake news*", ação desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com portais e agências que fazem a checagem de conteúdo de *posts* suspeitos sobre decisões e atos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do STF (peca 145).
- 11.32. Assim, ante as informações apresentadas pela Secom em atendimento à oitiva e diligência, ficou esclarecido que foram devolvidos os valores decorrentes de cliques em anúncios divulgados em sites ou canais que feriram a política do Google, bem como os valores em função da veiculação imprópria de anúncios. Dessa forma, restou afastado o indício de dano ao erário.
- 11.33. Também se desfez a presunção de que inexiste a possibilidade de controle da veiculação de anúncios na internet por meio do Google Ads. Essa ferramenta permite ao anunciante não apenas acessar a qualquer tempo diversas informações sobre a divulgação dos anúncios na internet, mas também promover alterações nas configurações iniciais da campanha. Assim, os canais, páginas e sites passíveis de exibição dos anúncios estariam o mais adequado possível ao público-alvo.
- 11.34. Portanto, com base nos esclarecimentos prestados pelo Google (item 10.5), considera-se cabível a revogação da medida cautelar.
- 11.35. Por fim, cumpre ressaltar que, apesar de a IN SG-PR 3/2018 também tratar da fiscalização dos contratos firmados entre agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal (arts. 49-53), entende-se que são difusas as atividades de acompanhamento e controle da execução dos contratos, a exemplo dos seguintes dispositivos:
 - Art. 50. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo aos gestores e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

(...)

- Art. 52. As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência dos fiscais deverão ser registradas e encaminhadas aos gestores do contrato que as enviarão aos superiores em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras e sanções administrativas especificadas no contrato.
- 11.36. Esse entendimento se revela admissível uma vez que a Secom somente interpelou as agências de publicidade sobre os indícios de impropriedade relativos à veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência no Google Ads porque os fatos haviam sido noticiados no jornal "Folha de S.Paulo" (item 5.7).
- 11.37. Assim, considera-se pertinente a recomendação de elaboração de regulamentação mais clara e detalhada a ser aplicada na fiscalização da execução dos contratos firmados com agências de publicidade, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal, de modo a possibilitar à Secom o acompanhamento dos locais em que estarão sendo divulgados as peças publicitárias, a quantidade total de exibição, bem como de interações que denotem interesse de usuários. Dessa forma, no exercício de seu poder



fiscalizatório, a Secom determinaria às agências de publicidade ajustes ou novas opções de parâmetros inicialmente definidos, caso os anúncios venham a ser exibidos em contexto não condizentes com os objetivos da campanha publicitária.

- 11.38. Faz-se necessário esclarecer que era da competência da Secretaria-Geral da Presidência da República a coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e dos patrocínios dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob o controle da União, nos termos do art. 7º, inciso V, da Lei 13.502/2017, dispositivo replicado na Lei 13.844/2019 (art. 5º, inciso VII). Entretanto, com o advento da Lei 14.074/2020, passou a ser da competência do Ministério das Comunicações a política de comunicação e divulgação do governo federal (art. 26-C, inciso V). Assim, a recomendação de elaboração de normativo deve ser dirigida a esse órgão ministerial.
- 11.39. Com a regulamentação, órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão atuar diretamente nas causas do problema, aprimorando a eficácia da divulgação das peças publicitárias. Além disso, não se vislumbram obstáculos de ordem legal, financeira, operacional, temporal e de pessoal no âmbito do referido ministério que pudessem inviabilizar a elaboração do normativo.
- 11.40. Acrescente-se que, com orientações de fiscalização detalhadas, órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão acompanhar os ajustes necessários das campanhas publicitárias procedidos na plataforma de mídia pelas agências de modo a evitar a veiculação de anúncios em site/blogs/canais inadequados aos objetivos das campanhas desenvolvidas.
- 11.41. Portanto, entende-se que a formulação de proposta de recomendação ao MC atende aos pressupostos relacionados no art. 11, § 2º, da Resolução TCU 315/2020.

CONCLUSÃO

- 12. Dos documentos apresentados pela Secom para afastar os indícios de irregularidades referentes à medida cautelar, sobressai aquele contendo informações prestadas pelo Google sobre o funcionamento das seguintes ferramentas de publicidade digital operadas pela empresa (peça 77): Google Adsense (para editores de sites, blogs ou fóruns e que pretendem gerar receitas com eles) e Google Ads (para aqueles que querem anunciar produtos ou serviços na internet) (peça 146).
- 13. Com base em dados de perfil e buscas na internet, o algoritmo do Google Ads "descobre" preferências e interesses dos usuários e "desempenha" o papel de distribuidor/direcionador de conteúdos. Na outra ponta dessa estrutura, buscando conexão com os usuários, estão os anunciantes, como as agências Artplan e Calia.
- 14. De acordo com as informações prestadas pelo Google, é o próprio anunciante que insere o anúncio na plataforma digital, indicando o público-alvo e os tipos de páginas e canais onde será exibido o anúncio (itens 10.5.3-10.5.5). Assim, o algoritmo do Google Ads define as pessoas que se interessariam pelo anúncio com base na segmentação concebida pelo anunciante.
- 15. Vale lembrar que a configuração de exibição dos anúncios é passível de redirecionamento, podendo os parâmetros iniciais serem revistos de forma imediata pelo anunciante (item 10.5.11).
- 16. Entretanto, não foram devidamente definidas as configurações para a exibição dos anúncios da campanha da reforma da previdência, razão pela qual acabaram sendo veiculadas mensagens em sites de *fake news*, do denominado "jogo do bicho", infantis, com conteúdo integralmente em russo.
- 17. Apesar disso, não se confirmou dano ao erário, uma vez que os valores foram compensados.
- 18. Por outro lado, ainda que não tivesse sido expressivo o número de veiculações indesejadas, haja vista a baixa representatividade do valor total compensado em relação ao montante dispendido com a publicidade digital da reforma da previdência, possível dano à imagem Administração Pública federal não pode ser desprezado quando anúncios de campanhas



publicitárias do governo federal foram divulgadas em sites de desinformações e resultados de jogo de azar proibido.

- 19. Portanto, diante dos fatos apurados, conclui-se que as informações constantes dos autos são suficientes para considerar procedente a representação (itens 11.15-11.34).
- 20. Além disso, o refinamento contínuo dos parâmetros das campanhas no âmbito do Google Ads pelas agências contratadas, visando à conformação do contexto de divulgação das mensagens publicitárias, permite a mitigação de riscos de lesão ao interesse público decorrentes da veiculação de anúncios em canais e sites cujo público seja indiferente ao que o governo federal pretende alcançar em suas campanhas publicitárias. Por consequência, considera-se cabível a revogação da medida cautelar dirigida à Secom.
- 21. Se não houve o devido acompanhamento e controle pela Artplan da divulgação dos anúncios no Google Ads, a Secom também não desempenhou com efetividade sua função de fiscal da execução da campanha da reforma da previdência. A falta de orientações precisas de fiscalização favoreceu a ocorrência das impropriedades retratadas neste processo. Portanto, entende-se pertinente recomendar ao Ministério das Comunicações a elaboração de normativo tratando de fiscalização dos contratos firmados entre as agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal.
- 22. Por fim, com relação às lacunas de informações apontadas nesta instrução (11.7-11.9, 11.11-11.12, 11.14), considera-se prescindível proposta de medida processual para supri-las, uma vez que os elementos carreados aos autos foram suficientes para emitir juízo de valor sobre os fatos desta representação.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

- 23. Em 10/8/2020, dois dias antes da sessão do Tribunal em que foram apreciados os embargos de declaração em face das determinações contidas na decisão do Relator, a Associação Brasileira de Agentes Digitais (Abradi), entidade de classe sem fins lucrativos formalizou, por meio de representante legal (peça 40), pedido de admissão no processo na condição de *amicus curiae*, com amparo no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC) (peça 41), com a finalidade de "contribuir tecnicamente e de maneira efetiva à futura decisão a ser prolatada ..."
- 24. Destaca-se, inicialmente, que o objetivo do pedido da entidade apresenta, em certa medida, relação com o assunto tratado nestes autos, uma vez que uma das finalidades da Abradi consiste em "zelar pelo cumprimento da legislação que rege a comunicação para o ambiente digital no Brasil" (peça 43, p. 4).
- 25. Entretanto, não é pacífico o entendimento do TCU sobre a participação do *amicus curiae* no âmbito do processo de controle externo, conforme se verifica em trechos dos votos das seguintes deliberações:
 - a) Acórdão 2.008/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

Vale acrescentar que a figura do *amicus curiae*, prevista na Lei 9.868/1999, não encontra guarida nos normativos acima mencionados [Lei 8.443/1992 e Regimento Interno do Tribunal].

(Os grifos são do original.)

b) Acórdão 1.659/2016-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes:

Quanto ao pedido da ATP [Associação Portuários Privados] de ingresso nos autos, admito-a na condição de *amicus curiae*, concedo-lhe vista e cópia dos autos e fixo prazo de 15 dias para que apresente sua contribuição técnica, sob a ótica de terminais de uso privado que atuam em regime de ampla liberdade comercial, para deslinde da questão tratada nestes autos.

(Os grifos são do original.)

26. Convém ressaltar que, conforme dispositivo que fundamentou o pedido, trata-se de faculdade exclusiva do juiz a admissão no processo da contribuição de pessoa física ou jurídica.



- 27. Como a associação congrega empresas que exercem atividades relacionadas à comunicação digital, tema desse processo, podem ser, pois, relevantes os subsídios técnicos que porventura venham ser agregados a estes autos, caso o Relator exerça a prerrogativa a ele conferida no CPC.
- 28. No entanto, entende-se despiciendo a participação da Abradi, uma vez que as informações prestadas pela Secom em sede de oitiva e diligência foram suficientes para aclarar os fatos desta representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 29. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
 - a) considerar procedente a representação;
- b) revogar a medida cautelar dirigida à Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações constante da letra "b" do despacho do Relator, referendado por meio do Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo;
- c) recomendar ao Ministério da Comunicações, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de elaborar instrumento normativo tratando da fiscalização da execução dos contratos firmados entre as agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal;
- d) indeferir o pedido de admissão no processo na condição de *amicus curiae* feito pela Associação Brasileira de Agentes Digitais;
- e) informar ao representante, à Secretaria Especial de Comunicação Social, ao Ministério das Comunicações, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria-Geral da Presidência da República e à Associação Brasileira de Agentes Digitais que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Controladoria-Geral da União e à Casa-Civil, como subsídio para o cumprimento da recomendação de que trata o item 9.3 do Acórdão 1.329/2020TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, bem como ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público Federal; e
- h) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, representação (peça 1) de autoria do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Dr. Lucas Rocha Furtado, em que noticia diversos indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias do Governo Federal, em especial aquelas relacionadas à divulgação da PEC da Reforma da Previdência.

- 2. Defende, no expediente inaugural, que o TCU adote medidas para conhecer e avaliar as despesas com publicidade do Governo Federal, de forma a identificar eventual ocorrência de aplicação de recursos públicos no financiamento de campanhas publicitárias em veículos cuja audiência não guarda relação com os assuntos tratados ou que desenvolvam atividades antiéticas ou ilegais ou, ainda, que se destinem à promoção pessoal do Exmo. Presidente da República.
- 3. Para tanto, menciona reportagens do jornal "Folha de São Paulo" de 9/5/2020 (peças 3 e 4) nas quais, em suma, noticiam a veiculação de publicidade federal sobre a reforma da previdência em canais não condizentes com o público-alvo da campanha, tais como canais do YouTube primordialmente destinados ao público infantil (ex.: canal da "Turma da Mônica", canal "Planeta Gêmeas", canal "Get Movies", que, além de ser destinado ao público infantil, tem conteúdo integralmente em russo), canal "Kids Fun", entre outros.
- 4. reportagens mencionam ainda veiculação de anúncios As a no site resultadosdobichotemporeal.com.br (divulga resultados do denominado "jogo do bicho", atividade ilegal no país); em sites divulgadores de fake news e desinformação, como o "Sempre Questione" e "Diário do Brasil"; em sites e canais que promovem o Exmo. Presidente Jair Bolsonaro, como o "Bolsonaro TV"; em aplicativos para celular, como "Brazilian Trump", "Top Bolsonaro Wallpapers" e "Presidente Jair Bolsonaro"; e em mídias alinhadas politicamente.
- 5. O representante afirma que tais fatos configuram clara afronta aos princípios constitucionais da supremacia do interesse público, da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, diante do que solicita a atuação do TCU no sentido de avaliar essas despesas, bem como solicita que cópia da inicial e dos resultados das apurações sejam enviados ao Ministério Público Federal (MPF) para fins de instruir inquérito aberto para investigar suspeita de direcionando de uso de verbas federais de publicidade para sites ideológicos alinhados ao Exmo. Presidente da República.
- 6. Em Despacho de peça 13, dada a gravidade dos indícios noticiados e a possibilidade de ocorrência de prejuízos aos cofres públicos sob a forma de desperdício dos recursos federais assim aplicados, sem o devido proveito para a União nem para a sociedade, determinei ao Ministério das Comunicações, cautelarmente, que cessasse o direcionamento de recursos para campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo fossem estranhos ao que se pretende comunicar ou, ainda, que se relacionassem a atividades ilegais, até que o Tribunal deliberasse, no mérito, acerca da matéria.
- 7. Em adição, determinei a realização de diligência do Ministério das Comunicações para a obtenção de informações adicionais acerca dos fatos noticiados, em especial do uso da plataforma Google Adsense nas campanhas do Governo federal, bem como sua oitiva em razão dos indícios de irregularidades que ensejaram a concessão da cautelar, com a informação das medidas adotadas para combater as ocorrências narradas.
- 8. Ao fim, determinei ao referido Ministério a apuração dos fatos noticiados com vistas a apresentar ao TCU evidências robustas que afastassem os indícios de irregularidades noticiados ou, uma vez confirmados, que informasse as medidas adotadas para a instauração de tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e à identificação dos responsáveis.



- 9. A cautelar por mim concedida foi referendada mediante Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário (peça 17), em face do qual foram opostos embargos de declaração (peça 32), acolhidos parcialmente pelo Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário (peça 37), para direcionar a ordem suspensiva apenas para os recursos federais utilizados em campanhas publicitárias no âmbito dos contratos sob a responsabilidade do Ministério das Comunicações.
- 10. Ainda irresignada com a decisão do TCU que manteve a cautelar suspensiva, a Advocacia-Geral da União (AGU) interpôs agravo (peça 98) que, no mérito, teve o seu provimento negado por intermédio do Acórdão 2.546/2020-TCU-Plenário. Na ocasião, enfatizei que a cautelar foi adotada em razão de indícios de irregularidades tanto no perfil do usuário alcançado pela campanha quanto no conteúdo do veículo no qual se promoveram inserções propagandísticas.
- 11. Nesta etapa processual, avaliam-se as respostas às oitivas e à diligência por mim determinadas no Despacho de peça 13 apresentadas pela Secom, por intermédio da AGU, às peças 48 a 84.
- 12. Após analisar as informações trazidas aos autos, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado SecexAdministração, em uníssono (peças 148 a 150), pugna por, no mérito, considerar procedente a representação, revogar a cautelar concedida, bem como recomendar ao Ministério das Comunicações que avalie a conveniência e a oportunidade de elaborar instrumento normativo tratando da fiscalização da execução dos contratos firmados entre as agências de publicidade e os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal.
- 13. Feito este necessário resumo, passo a decidir.
- 14. Reitero teor do Despacho de peça 13 e conheço da presente representação, vez que satisfeitos os requisitos de ingresso previstos no art. 237, inciso III, c/c art. 235 do RITCU.
- 15. Com relação ao mérito, acompanho, em parte, as conclusões e a proposta de mérito que integram a instrução técnica e que foram transcritas no relatório precedente, razão pela qual acolho os argumentos nela expendidos em minhas razões de decidir, naquilo que não afrontam o posicionamento que defendo adiante.
- 16. De início, trato do pedido formulado pela Associação Brasileira de Agentes Digitais Abradi (peça 40), entidade de classe sem fins lucrativos, para ser admita no processo na condição de *amicus curiae*, com amparo no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC) (peça 41), com a finalidade de "contribuir tecnicamente e de maneira efetiva à futura decisão...".
- 17. A figura do *amicus curiae* não encontra previsão expressa na Lei 8.443/1992 nem no RITCU, mas no art. 138 do novo CPC, cuja aplicação subsidiária ao processo de controle externo está assentada no art. 15 do referido diploma legal.
- 18. De acordo com *caput* do art. 138 do CPC, a critério do relator, justificaria a admissão de *amicus curiae*, como entidade especializada, a ocorrência das hipóteses de reconhecimento da relevância da matéria, da especificidade do tema ou da repercussão social da controvérsia.
- 19. No caso vertente, não vejo a presença dos requisitos autorizativos para a admissão da Abradi como *amicus curiae*, notadamente, por entender que as informações trazidas em sede de diligência e de oitiva são suficientes para o adequado deslinde do feito, razão pela qual pugno por que seja negado o pedido veiculado pela referida associação.
- 20. Com relação ao mérito, a Secom alegou, no essencial, que:



- i) possui responsabilidade pela contratação das agências de propaganda, nos termos do art. 1º da Lei 12.232/2010, cabendo a essas agências contratadas a distribuição da publicidade, mediante a contratação dos meios e veículos de divulgação;
- ii) nos termos dos contratos celebrados entre a Secom e as agências de propaganda, é de competência exclusiva dessas agências a responsabilidade pelos atos praticados na execução dos contratos por elas firmados com os meios de divulgação e fornecedores;
- iii) a escolha do veículo de comunicação e divulgação para essas campanhas publicitárias por meio da Internet se deu com base nos critérios estabelecidos no art. 10, inciso V, da IN SG/PR 02/2018, entre eles, o perfil do público-alvo da ação e os Indicadores-Chave de Performance (KPI), estes últimos utilizados para aferir o grau de alcance dos objetivos da comunicação (entrega efetiva da comunicação, etc.);
- iv) a campanha da reforma da previdência ficou a cargo da agência Artplan Comunicação S/A que, por sua vez, contratou a empresa Google Brasil Internet Ltda., detentora do serviço automático e direcionador de distribuição de anúncios, denominado Adsense;
- v) a contratação do serviço especializado da empresa Google funda-se no art. 2°, § 1°, da Lei 12.232/2010, cuja forma inovadora de comunicação promovida pelo software Google Adsense encontra respaldo no art. 3°, inciso XV, da IN SG/PR 2/2018, que prevê a contratação de novas tecnologias que visam a expandir os efeitos das mensagens, bem como no art. 3°, inciso VIII, da Lei 12.965/2014, que estabelece que o uso da internet no Brasil tem como princípio a liberdade dos modelos de negócio, e no art. 4°, inciso IV da Lei 13.874/2019, que orientou a administração pública, no exercício do poder regulatório, a evitar "redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios ...";
- vi) a publicidade direcionada, promovida pelo Google Adsense, com base nos acessos de usuários a conteúdos em páginas da Internet, nos mais diversos horários, permite traçar o perfil de cada usuário e, assim, identificar suas preferências, de forma a segmentar a entrega direcionada da publicidade para determinado usuário, com base no perfil determinado pelo anunciante;
- vii) o serviço de publicidade digital do Google Adsense, portanto, ao focar o processo de escolha de divulgação com base no perfil do público-alvo, pode ampliar a divulgação para um leque de páginas e conteúdos que não tenham, necessariamente, correlação temática com o objeto da campanha de divulgação;
- viii) nesse contexto, o "mecanismo [do Google Adsense] respeita a premissa concreta de que as pessoas reais não são unidimensionais. Ao contrário, têm hábitos, rotinas e interesses diferentes, sendo desejável que possam receber a informação relevante em diferentes contextos, segundo a avaliação estratégica dos anunciantes";
- ix) o Google adota ações para identificar e excluir conteúdos inapropriados, de pessoas mal intencionadas que violem sua política, de sorte que do total gasto com a campanha da reforma da previdência, cujo valor pago foi com base no número de cliques, apenas 0,139% foi relativo a sua divulgação em sites considerados inadequados pelo Google;
- x) exerceu adequadamente a atividade de fiscalização do contrato ao cumprir a rotina de controles e verificações, previstas nos normativos e nas disposições contratuais, para fins de aprovações e faturamentos das ações publicitárias;
- xi) não houve patrocínio a site ou blog específico, nem o direcionamento de recursos da campanha para sites de *fake news* e desinformação ou que promovessem a imagem pessoal do Presidente da República, vez que a escolha desses sites se deu pela aplicação de regras de inteligência



artificial e critérios próprios definidos no âmbito do Google Adsense, o que resultou, inclusive, na veiculação da campanha em sites que são críticos ao atual governo.

- 21. Relativamente à diligência realizada para a obtenção de informações relativas à utilização do Google Adsense para a divulgação das demais campanhas do Governo federal, a Secom esclareceu que do total gasto com a agência Artplan, no valor de R\$ 8,97 milhões, envolvendo seis campanhas, R\$ 6,2 milhões referem-se a três campanhas da nova previdência, ou seja, quase 70% do valor total. Informou ainda que com a agência Calia foram gastos R\$ 2,11 milhões em quatro campanhas de divulgação.
- 22. A empresa Google trouxe informações complementares (peça 77) acerca do funcionamento da plataforma Google Adsense. Ao contrário do que afirma a Secom, esclareceu ser possível a segmentação e o controle dos sites e conteúdos onde determinada campanha será veiculada, apesar da sistemática de direcionamento do anúncio a usuários visados pela campanha.
- 23. Com relação à segmentação dos sites para veiculação de determinada campanha, aduz ser possível a escolha, pelo anunciante, do contexto em que os anúncios serão exibidos, das características da audiência específica que se deseja alcançar e da frequência de interação com o mesmo usuário, de sorte que é o anunciante quem define o público-alvo e os tipos de página ou canal em que os anúncios serão exibidos.
- 24. No que se refere ao controle, acrescenta que o anunciante tem acesso permanente e em tempo real a todos os locais de exibição, quantidade total de exibições, quantidade de cliques sobre o anúncio da campanha, percentual de usuários que assistiram o vídeo por completo, entre outras informações, de sorte que exibições em sites inadequados na visão do anunciante podem ser imediatamente por ele revistas.
- 25. Para comprovar suas alegações, o Google apresenta telas do sistema (peça 77, p. 9-15) que permitem ao anunciante realizar as configurações mencionadas em relação à segmentação e ao controle da campanha. Nesse contexto, o anunciante pode, por exemplo, proibir que o anúncio seja exibido em páginas: i) que tenham determinado tipo de conteúdo, como infantil; ii) relacionadas a determinados temas, como notícias de celebridades, jogos, etc; iii) que contenham determinadas palavras-chaves; iv) identificadas individualmente, entre outras condições.
- 26. Esclarece, por fim, que o anunciante, além da possibilidade de fixação dos parâmetros iniciais quando da inserção da campanha no sistema, pode promover ajustes posteriores e em tempo real nesses parâmetros, mesmo durante sua execução, de sorte que cabe ao anunciante a responsabilidade pelas decisões de direcionamentos posteriores de seus anúncios.
- 27. Os esclarecimentos apresentados pela Secom merecem acolhimento parcial.
- 28. Rememoro que dois são os conjuntos de indícios de irregularidades tratados nos autos. O primeiro, relacionado à divulgação indevida de campanha publicitária governamental em sites inapropriados, seja porque divulgam *fake news* e desinformação, seja porque estão associados a atividades ilegais, como jogo do bicho, seja porque buscam promover a imagem de determinada autoridade pública.
- 29. O segundo, refere-se ao alcance de público-alvo indevido para o propósito da campanha publicitária. Cito, a título de exemplo, a campanha sobre a reforma da previdência que foi destinada ao público infantojuvenil, sem qualquer interesse no tema.
- 30. Observo que a defesa trazida pela Secom, em grande medida, repete os argumentos já apresentados nas fases processuais anteriores, como na interposição dos embargos de declaração e do agravo regimental.



- 31. Em suma, aquele Órgão de comunicação do Governo federal busca isentar-se das atribuições que dele seriam esperadas, na medida em que ele foi o contratante e o gestor dos recursos públicos federais, numa tentativa de imputar às agências de propaganda contratadas a exclusiva responsabilidade pela veiculação das campanhas de interesse do Governo federal.
- 32. Nessa esteira, a Secom persevera no argumento de que com a utilização do Google Adsense, tanto ela quanto as agências de publicidade estariam impossibilitadas de interferir na escolha dos sites/canais onde os anúncios seriam veiculados, porquanto o software em questão faria o direcionamento automático para determinado público-alvo.
- 33. Na sequência, defende a legalidade na utilização do Google Adsense, visto tratar-se de nova tecnologia de comunicação que visa a expandir os efeitos das mensagens, em consonância com as Leis 12.232/2010, 12.965/2014 e 13.874/2019.
- 34. Como já enfatizei no Despacho de peça 13, não se contesta, aqui, a efetiva participação das agências de publicidade contratadas, na medida em que, de fato, foram elas as responsáveis finais pela veiculação das campanhas publicitárias na plataforma Google Adsense.
- 35. Já naquela ocasião, o que reitero nesta oportunidade, o que se questionava é a passividade da Secom em não atuar para garantir que os recursos utilizados nas campanhas publicitárias do Governo federal não fossem destinados a sites ilegais, de *fake news*, de promoção pessoal de autoridade pública ou cujo público-alvo não tivesse interesse no tema da campanha.
- 36. De igual modo, também não se discute, nos autos, a legalidade na utilização do Google Adsense na divulgação de campanhas publicitárias com dinheiro público, tecnologia recente que permite, sem sombra de dúvidas, o alcance mais direcionado de determinado público-alvo, tornando a comunicação muito mais efetiva.
- 37. Contudo, o que não se pode é admitir que o alcance de determinado público-alvo seja regra primordial, única e preponderante a desconsiderar as características dos sites/canais onde os anúncios são veiculados a ponto de subjugar a garantia de atendimento ao interesse público e a observância de princípios constitucionais tão caros para nossa sociedade, como a legalidade, a moralidade e a impessoalidade.
- 38. Neste ponto, não poderia deixar de mencionar o atual contexto de utilização das mídias e plataformas digitais. Se por um lado adquiriram suma importância para a comunicação social, seja pela facilidade de difusão de ideias, seja pela alta capilaridade de seu alcance, por outro, trouxeram à tona verdadeiro problema de confiabilidade daquilo que se comunica. Refiro-me às *fake News*, fenômeno mundial.
- 39. Temos acompanhado com atenção e apreensão a cruzada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no combate efetivo às notícias falsas que circulam de forma desenfreada e descontrolada nas plataformas digitais, com o objetivo de confundir, desviar a atenção, criando verdadeiro caos informacional por toda sociedade.
- 40. Nesta cruzada, entendo que esta Corte de Contas, dentro de seu espectro de atuação, desempenha papel fundamental, como aquele revelado quando da prolação do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Bruno Dantas, que, em seu subitem 9.3, exarou recomendação no sentido de que o Governo federal elaborasse normativo para permitir a certificação de mídias digitais (sites, blogs, portais e redes sociais) para fins de recebimento de recursos federais decorrentes de anúncios publicitários.
- 41. De fato, não há como admitir que recursos públicos, tão escassos nesta época de elevados gastos com o enfrentamento da pandemia de covid-19, sejam vertidos para financiar os tipos de site, blogs e portais mencionados. O TCU, como órgão de controle, não pode agir com tibieza diante da



situação ora apontada, sob o risco de, alfim, com ela compactuar. Deve, sim, atuar prontamente em conjunto com o Governo federal para mitigá-la.

- 42. O aparato tecnológico disponível contribuiu para isso. É que o próprio Google, em manifestação trazida aos autos, deixa claro, ao contrário do que afirma a Secom, ser possível a customização dos sites e mídias digitais nos quais as campanhas publicitárias serão veiculadas, obviamente, sem perder de vista o critério central de direcionamento dos anúncios utilizado pelo Google Adsense, fundado no perfil do público-alvo.
- 43. A esse respeito, a documentação trazida pelo Google aponta, inclusive, as telas do sistema utilizadas para tanto. Consoante a empresa norte-americana, é possível proibir que o anúncio seja exibido em páginas ou mídias: i) que tenham determinado tipo de conteúdo, como infantil; ii) relacionadas a determinados temas, como notícias de celebridades, jogos, etc; iii) que contenham determinadas palavras-chaves; iv) identificadas individualmente, entre outras condições.
- 44. Mais ainda, além da admitida parametrização inicial para a veiculação do anúncio, também é possível a implementação de modificações nesses parâmetros no curso do período de veiculação, alterações estas que podem, inclusive, ser realizadas com bases em informações e estatísticas de acesso fornecidas pelo próprio Google acerca do desempenho e alcance da campanha.
- 45. Em suma, a Secom, por intermédio e em conjunto com as agências de propaganda contratadas, tinha plena condição operacional de atuar para evitar e combater a veiculação das campanhas publicitárias em sites e mídias digitais inapropriadas, notadamente aqueles associados a atividades ilegais, como o jogo do bicho, ou direcionada a determinado público-alvo indesejado, alheio ao contexto da mensagem divulgada.
- 46. Especificamente quanto à veiculação de campanha publicitária em mídias digitais que produzem e disseminam *fake news*, entendo que em razão da dificuldade inerente para a exata identificação de conteúdos falsos e, por via de consequência, de mídias/canais/blogs e sites que os divulgam, não há como exigir conduta diversa por parte dos gestores da Secom a justificar a imposição de qualquer reprimenda por esta Corte de Contas.
- 47. Consoante já deixei assente no Despacho de peça 13, a recomendação exarada no subitem 9.3 do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário enfrenta a questão da indevida monetização dessas mídias digitais com recursos públicos federais de forma adequada. Contudo, por se tratar de recomendação, como não poderia deixar de ser dada a natureza de seu teor, julgo caber a expedição de medida orientativa direcionada ao Ministério das Comunicações com o objetivo de, desde já, ao menos mitigar situações futuras similares.
- 48. Com relação à possibilidade de identificação de sites, canais e blogs que disseminam *fake news*, a unidade instrutiva trouxe a lume indicação de medida cuja implementação seria plenamente viável do ponto de vista operacional, no âmbito das agências de publicidade contratadas. A unidade técnica assim se manifestou (peça 148, p. 17):
 - ... poderia também ter empregado o recurso que possibilita a exclusão de canais ou páginas a partir de presença de palavras-chave com as quais não deseja ver-se associada (item 10.5.11, "d"). No caso, as palavras-chave poderiam ter sido selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no "Painel de checagem *fake news*", ação desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com portais e agências que fazem a checagem de conteúdo de *posts* suspeitos sobre decisões e atos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do STF (peça 145).
- 49. A medida acima declinada, por óbvio, não abarca todo o universo de mídias digitais nem, tampouco, significativo conteúdo daquilo que vem sendo divulgado como notícias falsas, mas representa uma louvável iniciativa pública para se identificar e combater esse tipo de notícia, iniciativa



esta que deve ser valorizada e pode ser utilizada, no âmbito da divulgação de campanhas de publicidade quando da utilização do Google Adsense.

- 50. Por todo o exposto, deixo de propor o aprofundamento das investigações para fins de identificação e análise da conduta dos gestores da Secom por não antever, mesmo que em juízo inicial, elementos que possam caracterizar e existência de dolo ou erro grosseiro a permitir futura responsabilização, nos termos do art. 28 da LINDB, com redação dada pela Lei 13.655/2018.
- 51. Contudo, como forma de mitigar ocorrências futuras relacionadas à divulgação de campanhas publicitárias financiadas com recursos públicos em sites, blogs e canais que disseminam *fake news*, julgo adequado exarar determinação ao Ministério das Comunicações para que seja expedida orientação a todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta para que, nos contratos por eles celebrados com agências de publicidade, sejam previstas cláusulas que incentivem a identificação e o combate a veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas a *fake news*, considerando, entre outras, a iniciativa pública "Painel de Checagem de *Fake* News" organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
- 52. Em adição, entendo que, no cumprimento da determinação acima, cabe a orientação adicional no sentido de que, caso a comunicação da campanha se dê pela utilização do Google Adsense, existe a possibilidade de parametrização dos atributos da campanha, de sorte a excluir sua veiculação em mídias digitais que mencionem determinadas palavras-chave a serem selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no mencionado "Painel de Checagem de *Fake News*" organizado pelo CNJ.
- Por outro lado, em consonância com as conclusões da unidade instrutiva, entendo não ter restado caracterizado a ocorrência de direcionamento de veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais de promoção pessoal do Presidente da República. Quanto à questão, a Secom trouxe aos autos a informação de que também ocorreu veiculação de anúncios em sites e blogs críticos ao atual governo, de sorte que a demonstração de apreço ou de desapreço pelo Presidente da República não foi decisiva para a escolha da mídia digital para a veiculação da campanha.
- 54. Deixo de acolher, entretanto, a proposta da unidade técnica para a revogação da cautelar em sua integralidade.
- 55. Como restou demonstrado nos autos, o direcionamento da veiculação dos anúncios é realizado, preponderantemente, com base em critério relacionado ao público-alvo e não à audiência propriamente dita da mídia digital em que a veiculação é realizada, apesar de ser possível a parametrização para se excluir sua exibição em sites considerados indevidos.
- 56. Em outras palavras, não constitui irregularidade a veiculação de campanha publicitária em sites, canais ou blogs cuja audiência não tenha correlação com o tema objeto da divulgação, desde que tais mídias não estejam associadas a *fake news* ou a atividades consideradas ilegais.
- 57. Desse modo, entendo pertinente a revogação parcial da ordem cautelar apenas quanto a este ponto, qual seja, com relação à proibição endereçada ao Ministério das Comunicações, nos contratos sob sua responsabilidade, de direcionar recursos de campanhas publicitárias para mídias e plataformas cujas audiências sejam estranhas ao que se pretende comunicar.
- 58. Com relação às demais proibições exaradas na cautelar em comento, conforme restou demonstrado nos autos, a tutela provisória restou justificada e, portanto, deve ser confirmada.
- 59. Do exposto, julgo adequada a expedição de determinação ao Ministério das Comunicações para que faça cessar, definitivamente, nos contratos sob sua responsabilidade, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias que se relacionem a atividades ilegais.



- 60. Por oportuno e apenas a título de esclarecimento, observo que, na hipótese de proferir acórdão confirmando tutela cautelar, "é ela que apresenta efeitos imediatos, e não o acórdão, ainda que se interponha recurso com efeito suspensivo", conforme restou decidido no âmbito do Acórdão 1.668/2021-TCU-Plenário, de relatoria do nobre Ministro Benjamin Zymler, devendo eventual recurso contra o acórdão ser recebido apenas em seu efeito devolutivo.
- Dada a necessidade de fortalecimento da atividade de fiscalização dos contratos firmados entre as agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal, ponho-me de acordo com a proposta da unidade técnica no sentido de expedir recomendação ao Ministério das Comunicações para que, com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), elabore normativo tratando da questão.
- 62. Relativamente à possível caracterização de prejuízo financeiro para a União, acompanho, no essencial, as conclusões da SecexAdministração pela sua inocorrência, notadamente, em razão de a Secom ter informado acerca da devolução dos valores de R\$ 57.203,77, relativamente a cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, e de R\$ 108,71, decorrentes de veiculação imprópria.
- 63. A esse respeito, não poderia deixar de trazer a relevo questão que reputo importante. Tratase da exata delimitação do que seria violação da política do Google a ensejar a restituição de valores relativamente à veiculação de anúncios em sites/canais em desacordo com tal política.
- 64. Em rápida pesquisa no site da própria empresa, minha assessoria identificou as hipóteses que caracterizam essa violação, quando se detecta acesso de páginas/mídias a: conteúdo proibido (produtos falsificados ou perigosos, permitir comportamento desonesto, conteúdo inadequado), práticas proibidas (uso inapropriado da rede de anúncios, coleta e uso de dados, declarações falsas), conteúdos e recursos restritos, que as vezes são ilegais, mas nem sempre (conteúdo sexual, álcool, direitos autorais, jogos de azar, etc.) e requisitos editoriais e técnicos, que não envolvam assuntos desagradáveis e de difícil interação.
- 65. Observa-se, portanto, que o que afronta a política de publicidade do Google não necessariamente está relacionado à divulgação de anúncios em sites, blogs e canais relacionados a atividades ilegais, em desacordo com a legislação brasileira, ou mesmo ao direcionamento de campanha a público-alvo completamente alheio ao que se pretende comunicar.
- 66. Deixo essas ponderações a título de registro, tendo em vista que o assunto pode vir a ser novamente visitado em futuras oportunidades pelo TCU, pela sua importância.

- 67. Compreendendo as preocupações externadas pelo Ministro Bruno Dantas, acato as sugestões apresentadas por Sua Excelência mediante declaração de voto.
- 68. Por fim, registro a recente edição da cartilha "Boas práticas aplicáveis à utilização de mídias digitais pela Administração Pública Federal", trabalho conjunto da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Comunicação Social do Ministério das Comunicações, em atenção ao Acórdão 1.329/2020-Plenário, mais um esforço que vem a se somar no sentido de buscar maior racionalização neste tipo de contratação pelo Poder Público.

Com essas considerações, Voto para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO Relator



ACÓRDÃO Nº 2553/2022 - TCU - Plenário

- 1. Processo TC 018.941/2020-6.
- 2. Grupo II Classe de Assunto: VII Representação.
- 3. Interessada: Secretaria Especial de Comunicação Social.
- 4. Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social.
- 5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
- 8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de autoria do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, em que noticia diversos indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias do Governo Federal, em especial aquelas relacionadas à divulgação da PEC da Reforma da Previdência;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, uma vez que satisfeitos os requisitos de ingresso previstos no art. 237, inciso III, c/c art. 235 do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. revogar parcialmente a medida cautelar que integra a letra "b" do Despacho de peça 13, referendada pelo Plenário desta Corte de Contas mediante Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário e modificada pelo Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário, para tornar sem efeito a proibição endereçada ao Ministério das Comunicações, nos contratos sob sua responsabilidade, de direcionar recursos de campanhas publicitárias para mídias e plataformas cujas audiências sejam estranhas ao que se pretende comunicar:
- 9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, determinar ao Ministério das Comunicações que:
- 9.3.1. faça cessar, nos contratos sob sua responsabilidade, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias que se relacionem a atividades ilegais, tornando definitiva a parte da cautelar concedida pelo subitem 9.1, letra "b", do Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário que tratou da referida proibição;
- 9.3.2. no prazo de trinta dias, seja expedida orientação a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta para que, nos contratos por eles celebrados com agências de publicidade, sejam previstas cláusulas que incentivem a identificação e o combate a veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas a *fake news*, considerando para tanto, entre outras, a possibilidade de parametrização dos atributos da campanha, caso a comunicação se dê pela utilização do Google Adsense, de sorte a, por exemplo, excluir a veiculação em mídias digitais que mencionem determinadas palavras-chave a serem selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no "Painel de Checagem de *Fake News*" organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
- 9.4. determinar ao Ministério da Comunicações, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, defina diretrizes/e ou instrumento normativo com orientações e definições de responsabilidades no acompanhamento dos contratos firmados com agências de publicidade, em especial quanto à aderência dos sites que veiculam anúncios de campanhas aos critérios definidos pela administração.
- 9.5. indeferir o pedido de admissão no processo na condição de *amicus curiae* feito pela Associação Brasileira de Agentes Digitais;



- 9.6. notificar da presente decisão o Representante, a Secretaria Especial de Comunicação Social, o Ministério das Comunicações, a Advocacia-Geral da União, a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público Federal e a Associação Brasileira de Agentes Digitais;
- 9.7. encaminhar cópia da presente decisão à Controladoria-Geral da União e à Casa-Civil, como subsídio para o cumprimento da recomendação de que trata o item 9.3 do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário;
- 9.8. determinar à Segecex a criação de grupo de trabalho (GT) com vistas a estudar a legalidade da contratação pela administração pública de programas de publicidade online do tipo Google Ads, Yahoo Bing Network, Media.net, dentre outros, para veicular publicidade institucional e de utilidade pública, bem como levantar os riscos envolvidos nesse tipo de contratação e possíveis instrumentos de controle, encaminhando o relatório, no prazo de 90 (noventa) dias, ao gabinete do Relator.
- 10. Ata n° 44/2022 Plenário.
- 11. Data da Sessão: 23/11/2022 Ordinária.
- 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2553-44/22-P.
- 13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
- 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente) VITAL DO RÊGO Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral