

TC 027.953/2020-3

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar).

Unidade jurisdicionada: Banco Nacional de Desenvolvimento e Social - BNDES.

Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Em exame representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, na figura do Exmo. Sr. Subprocurador-Geral, Lucas Rocha Furtado, pela qual se solicita a apuração de possível irregularidade do BNDES na veiculação de publicidade em mídias eletrônicas como *sites*, *blogs*, portais e redes sociais, que estariam se dedicando à disseminação de notícias falsas (*fake news*) e propagando discursos de ódio (peça 1), com base em matéria do jornal “O Globo”, de 25/7/2020, que tratou desse assunto noticiando sobre esse tipo de veiculação no âmbito do BNDES e do Banco do Nordeste - BNB (peça 8).

2. Ressalta-se que no âmbito dos presentes autos será examinado apenas o caso verificado no BNDES, pois a análise da parte da representação referente ao Banco do Nordeste - BNB está a cargo da SecexFinanças, por intermédio do TC 026.804/2020-4.

DO PEDIDO

3. A partir dos argumentos apresentados na peça 1, o Procurador requer ao TCU o que se segue:

a) adote as medidas de sua competência necessárias a apurar a regularidade de atos que estariam ocorrendo no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, que estariam veiculando publicidade em sites, blogs, portais e redes sociais divulgadores de *fake news* e de mensagens antidemocráticas, com *animus calumniandi, diffamandi e injuriandi*, que atingem a honorabilidade de instituições e autoridades da República, segundo o mesmo *modus operandi* investigado pelo TCU em face do Banco do Brasil S.A., no âmbito do TC-020.015/2020-8;

b) adote, com base no que dispõe o artigo 276, caput, do Regimento Interno do TCU, medida cautelar determinando ao BNDES e ao BNB que suspendam imediatamente qualquer veiculação de publicidade em sites, blogs, portais e redes sociais, exceto naqueles expressamente ressalvados no despacho do Ministro Bruno Dantas no âmbito do TC-020.015/2020-8, referendado pelo Acórdão nº 1329/2020-Plenário, que adotou medida cautelar em relação ao Banco do Brasil;

c) encaminhe cópia desta representação ao Supremo Tribunal Federal, a título de subsídio aos Inquéritos nºs 4781/DF e 4828/DF.

DESPACHO DO MINISTRO RELATOR (CONTEXTUALIZAÇÃO E DECISÃO)

4. De forma a contextualizar a presente análise, cabe reproduzir trecho do Despacho do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas com o detalhamento das etapas anteriores que embasaram sua decisão (peça 13):

6. Inicialmente, a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta (SecexEstatais) anota que a própria reportagem teria apurado que o BNDES responsabilizou a empresa Google pela veiculação de anúncios nos canais mencionados e que o banco havia interrompido a publicação nesses canais. Além disso, o valor destinado a essas mídias investigadas teria sido de R\$ 108,25.

7. Nesse contexto, a unidade instrutora promoveu, em 4/8/2020, reunião com responsáveis do BNDES para tratar do assunto.

8. Segundo a SecexEstatais, durante essa reunião, o BNDES teria informado que novas veiculações de anúncios em mídia programática nas plataformas Google foram suspensas, porém sem registro formal. Assim, em 5/8/2020, o Chefe do Departamento de Marketing do BNDES, Gaspar Giacomini, encaminhou comunicação por correio eletrônico às empresas responsáveis pela divulgação em mídia programática, ratificando posição anteriormente acordada de suspensão dos serviços mencionados (peça 7, p.1), tendo, na sequência, ocorrido a confirmação do posicionamento do banco pelas empresas contatadas (peças 4 a 6).

9. Em 7/8/2020, o BNDES esclareceu que o valor total da publicidade nas mídias investigadas pelo STF foi de R\$ 4.913,36, estando a intermediação da publicidade a cargo da empresa Google Ad (Canal YouTube).

10. Ademais, o banco informou que todos os repasses de valores referentes aos serviços de publicidade prestados pela empresa Google Ad foram suspensos desde janeiro de 2020, por questões tributárias. Tal suspensão incluiu o valor de R\$ 4.913,36 destinado às mídias investigadas (peça 2, p. 12, peça 3).

11. No que concerne à medida cautelar solicitada, a SecexEstatais manifestou-se nos seguintes termos:

‘(...)

16. A partir dos elementos apresentados na reportagem do jornal ‘O Globo’, complementados pelas informações encaminhadas pelos responsáveis após reunião realizada em 4/8/2020, foi possível constatar que a prática de utilização desse tipo de canal para publicidade iniciou-se na campanha BNDES Aberto, em novembro de 2019, com o objetivo de atualizar as formas de atingir público alvo específico por meios digitais de divulgação.

17. Constatou-se, ainda, que os anúncios divulgados nos canais investigados representaram pequena parte do total destinado a esse tipo de publicidade em mídia programática, visto que representou 0,11% do investimento total da campanha.

18. No que foi relatado, diante das recentes denúncias envolvendo outros entes do Governo na questão de financiamento de canais de mídias com conteúdos ilegais ou inapropriados, o BNDES suspendeu os serviços de publicidade intermediados pela Google Ad. Os pagamentos dos serviços prestados pela Google já estavam suspensos desde janeiro de 2020 por divergências de códigos tributários e assim se encontram até o momento (peça 2, p. 11). Essa suspensão de pagamentos incluiu os recursos para os canais mencionados na reportagem do “O Globo”.

19. Ante as medidas tomadas pelo BNDES, sem entrar no mérito da potencial baixa materialidade do evento publicitário objeto da representação, restou demonstrado que não houve repasses financeiros para mídias eletrônicas investigadas pelo STF por apresentar conteúdos ilegais ou inapropriados. Além disso, cessaram-se as divulgações realizadas por meio dessas mesmas mídias. Assim, entende-se não subsistir a irregularidade apontada pelo representante.

20. Quanto ao pedido de suspensão cautelar, consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes, cumulativamente, os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

21. Pelo que se verificou, não há presença dos referidos pressupostos em face das ações suspensivas adotadas pelo BNDES bloqueando os pagamentos dos serviços anteriormente prestados e cessando a veiculação de novos anúncios na mídia programática, bem como restou constatada baixa materialidade. Dessa forma, cabe propor o indeferimento de tal medida. (...)

12. Em suma, a SecexEstatais propõe o conhecimento da representação, o indeferimento da cautelar e, no mérito, sua improcedência

13. Feita essa contextualização, passo a decidir.

14. Inicialmente, como defendi no âmbito do TC 020.015/2020-8, é inadmissível que recursos públicos e o aparato estatal monetizem veículos que divulguem informações falsas e antiéticas, as quais atentam contra a democracia e o Estado de Direito. Naquele processo, tratou-se de representação de teor semelhante, com o agravante de que, especificamente naquele caso, havia indícios de interferência indevida de terceiros em atos de gestão na área de publicidade do Banco do Brasil em favor de canal de publicidade acusado de propagar *fake news*.

15. No presente caso, identificou-se que o BNDES publicou 806.680 anúncios em 10 canais da plataforma YouTube, os quais estariam sendo acusados de veicular conteúdos inadequados. Além disso, alguns desses canais estariam sendo investigados pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, resta configurado o pressuposto da plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*).

16. De outra parte, em sintonia com meu posicionamento no processo conexo a este referente ao BNB, identifico que, no caso concreto, os valores envolvidos seriam de pequena monta (R\$ 4.913,36), além de não haver indícios de interferência indevida de terceiros em prol dos canais sob suspeita, diferentemente do que teria ocorrido no processo referente ao Banco do Brasil. Isso afastaria, o “periculum in mora” necessário para adoção da medida cautelar no momento.

17. Todavia, diferentemente do que concluiu a unidade instrutora, reputo que o exame dos fatos ainda carece de um maior aprofundamento, antes de que se possa decidir pela medida cautelar requerida pelo Ministério Público de Contas.

18. Nesse sentido, entendo pertinente promover a oitiva do BNDES para que se pronuncie sobre os pressupostos da medida cautelar e sobre os fatos, incluindo eventual perigo da demora reverso.

19. Ademais, em consonância com os demais processos de minha relatoria, que tratam de monetização de veículos acusados de propagarem *fake news*, é fundamental que a SecexEstatais apure quais as medidas de controle interno e de governança no âmbito do BNDES que mitigam e/ou evitam a ocorrência de tais eventos no âmbito da instituição.

20. Posto isso, decido:

I-) com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente representação;

II-) realizar a oitiva prévia do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU para que, no prazo de cinco dias úteis, se manifeste sobre a existência dos pressupostos da medida cautelar requerida pelo representante, bem como acerca dos fatos e argumentos indicados na inicial, em especial quanto às seguintes medidas:

a) existência do *periculum in mora* reverso decorrente de possível suspensão de qualquer veiculação de publicidade do BNDES em *sites*, *blogs*, portais e redes sociais, com a exceção dos vinculados a empresas concessionárias de serviços de radiodifusão e a jornais e revistas que existam há mais de dez anos;

b) medidas porventura já adotadas pela estatal para tratar a notícia veiculada pelo O Globo acerca de anúncios pagos pelo BNDES em canais do *YouTube* ligados a investigados pelo STF em ação que trata de *fake news*, incluindo providências eventualmente tomadas para evitar novas publicações de anúncios em veículos de conteúdos impróprios;

III-) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para que, no mesmo prazo de cinco dias úteis, sejam encaminhados os seguintes documentos e informações:

- a) quantitativos de anúncios do BNDES e respectivos valores pagos aos seguintes canais do *YouTube*, a partir de 1º/1/2019: *Vlog do Lisboa*, *O Giro de Notícias*, *Folha Política*, *Foco do Brasil*, *Alberto Silva*, *Ravox Brasil*, *Bernardo Pires Kuster*, *Terça Livre*, deputada federal *Carla Zambelli*, *Sara Giromini* e *Bia Kicis*;
- b) cópia dos processos de contratação de publicidade que embasam os anúncios do BNDES aos canais citados;
- c) normativos concernentes aos procedimentos e à política de veiculação de propaganda e anúncios e mídia impressa e mídia digital no BNDES;
- d) indicação de controles internos, protocolos, procedimentos e políticas do banco com vistas a distinguir, monitorar, e proteger a identidade do BNDES no que se refere à contratação indevida de *sites*, *blogs*, redes sociais e outras formas de veiculação em mídia digital que disseminem notícias falsas (*fake news*) ou até mesmo que divulguem mensagens contrárias aos interesses do BNDES;
- e) normativos, procedimentos e políticas do BNDES acerca da escolha dos veículos de publicidade para hospedagem de seus anúncios, em termos de impessoalidade e eficiência alocativa;
- f) regras e política de governança e controle do BNDES relativos a gastos com propaganda;
- g) eventuais pareceres e notas técnicas que embasem a contratação desses veículos no ano de 2019 e no corrente ano;
- h) lista completa, desde o ano de 2019 até a data de ciência da diligência, de todos os gastos com publicidade em mídia digital direcionada a *sites*, *blogs*, redes sociais e outras formas de veiculação digital, prevendo o número dos contratos respectivos da conta de publicidade do BNDES responsável por tais ações, a data, o veículo e o valor pago por cada veiculação.

5. Assim, em cumprimento ao determinado no Despacho, de 24/8/2020, foram expedidos, em 25/8/2020, os ofícios de diligência (Ofício 45003/2020-TCU/Seproc – peça 14) e de oitiva (Ofício 45002/2020-TCU/Seproc – peça 15).

6. Em 1/9/2020, dando atendimento aos ofícios supramencionados, foram apresentados os esclarecimentos por meio de Petição (peça 20) que resumiu os esclarecimentos e apresentou a Nota Técnica Conjunta GP/DEMKT e AJ1/CONSULT 01/2020 BNDES (peça 21). Além disso, encaminharam-se documentos comprobatórios anexados aos autos que serão referenciados no decorrer da análise que se inicia a seguir.

EXAME DAS RESPOSTAS DA OITIVA

7. Como já exposto anteriormente na reprodução do Despacho do Ministro Relator, a oitiva buscou informações visando à manifestação do BNDES sobre a existência de pressupostos para adoção de medida de suspensão cautelar, bem como a manifestação sobre o *periculum in mora* reverso, no caso de se efetivar a suspensão.

8. Na Petição, documento que apresenta a Nota Técnica, fazem-se os esclarecimentos gerais em que se concluiu pela inexistência dos pressupostos para suspensão cautelar e ainda indica que a suspensão do plano de publicidade em mídia programática poderia representar prejuízos ao banco (peça 20). Quanto aos pagamentos, esses foram suspensos, inicialmente, por questões tributárias e, em seguida, por questões de veiculação (peça 21, p. 13). Na mesma peça, apresentou-se cópia de impressão da tela do sistema SAP com a cobrança dos pagamentos ao banco, indicando que não houve pagamentos (peça 21, p. 13).

9. Em resumo, a petição informou sobre a ausência de pagamentos aos veículos elencados pelo MP/TCU, tendo sido determinada a suspensão de pagamentos futuros, bem como a elaboração, ainda em curso, de soluções para a questão (peça 20, p.1-5). Dentre as soluções, destacou-se, dentre outras medidas, a utilização de lista (*whitelist*) validada pela Secretaria Especial de Comunicação

Social da Presidência da República – SECOM. Com essas medidas, segundo o banco, não se faria necessária a suspensão cautelar. Na nota técnica – peça 21, p. 13, há nova menção às medidas já tomadas:

O BNDES também está adotando as seguintes medidas complementares:

- 1) Para eventuais novas veiculações em mídia programática, será exigida dos veículos declaração a respeito das políticas de *brand safety* adotadas, com o compromisso expresso em veicular na *whitelist* aprovada.
- 2) Somente serão incluídos nos planos de mídia os veículos de programática que aceitem ter sua entrega auditada em tempo real por um terceiro – a empresa de *adserver* a ser contratada no âmbito de cada campanha.

10. Cabe informar que na resposta ao item (d) do ofício de diligência que será tratada mais adiante as medidas acima destacadas serão novamente mencionadas com mais explicações.

11. Por outro lado, o BNDES esclareceu que a adoção de suspensão cautelar traria limitações à capacidade de interlocução do banco com seus diferentes públicos e clientes que são partes do Plano de Comunicação e Marketing da entidade (peça 36). Na Nota Técnica (peça 21, p.11), o referido plano foi detalhado, da seguinte forma:

Estes objetivos, como expressos no Plano Integrado de Comunicação e Marketing do BNDES 2020, são:

1. Aumentar o conhecimento e a compreensão sobre a atuação institucional do BNDES e os setores em que atua, dando destaque ao novo papel do BNDES como articulador de políticas públicas e polo de conhecimento, bem como às entregas transformadoras previstas no Plano Trienal 2020-2022, com foco nos benefícios gerados para a sociedade brasileira.
2. Promover a articulação e o relacionamento com os públicos de interesse cuja mobilização se faz necessária para potencializar o impacto da agenda de transformações pretendida pelo Banco.
3. Divulgar e fortalecer a marca do BNDES, por meio de experiências positivas com diferentes públicos, no intuito de fomentar uma predisposição receptiva ao Banco.
4. Divulgar soluções financeiras e serviços oferecidos pelo BNDES, gerando negócios e mobilizando outras entidades e fontes de recursos para a melhoria da qualidade de vida da população.

Cabe ainda ressaltar que o referido plano traz, entre suas diretrizes, a ênfase nos meios digitais, sendo explícito com relação ao uso da publicidade, ao mencionar o impulsionamento:

‘Expandir a presença do BNDES nas plataformas digitais e nas mídias sociais, com formatação de conteúdos em diferentes linguagens, realização de ações conjuntas com parceiros, mobilização de influenciadores digitais e de empregados, de forma a ampliar a disseminação de mensagens-chave – incluindo o uso de estratégias de impulsionamento.’

12. Ainda na Nota Técnica (peça 21, p. 5-12) detalhou-se a importância da divulgação por meio da *internet*. No documento foram apresentados os dados e estudos que embasaram a utilização desse tipo de canal e sua relação ao que foi definido no plano de marketing, cabendo destacar o seguinte trecho sobre a importância estratégica desse tipo de divulgação (peça 21, p. 8):

A publicidade tem tido, assim, importância estratégica nos esforços do BNDES para ampliar sua participação nas redes. Somente entre maio e agosto de 2020, foram conquistados mais de 71 mil seguidores por meio de peças publicitárias, o equivalente a 16% de toda a base de seguidores de *Twitter*, *LinkedIn* e *Facebook* acumulada nos últimos 10 anos. Apenas no mês de julho, 95% dos novos seguidores do *Twitter* vieram por meio de peças publicitárias.

13. No que se refere aos procedimentos adotados para suspender a divulgação em mídias investigadas, comprovando os esclarecimentos, foram disponibilizadas as comunicações para a interrupção dos serviços contratados de divulgação até que seja finalizada a solução adequada a se

impedir a ocorrência de publicidade nessas mídias eletrônicas, bem como a declaração sobre a suspensão dos respectivos pagamentos (peça 37-44).

14. Com esses esclarecimentos, o BNDES constata não existir os pressupostos para a adoção de medida cautelar, bem como sinaliza caso de *periculum in mora* reverso com a possibilidade de prejuízos em caso de suspensão (peça 20, p. 5-7).

Análise

15. Pelo que foi colocado pelo Banco e comprovado pelas documentações e dados apresentados, não houve pagamentos referentes às divulgações publicitárias em mídias investigadas pelo STF. Além disso, a continuidade dos contratos que incluíam a divulgação publicitária, por meio da empresa Google, em mídias eletrônicas, encontra-se suspensa até que haja uma solução específica para a questão.

16. Levantou-se, ainda, que a suspensão requerida pelo MP/TCU poderia prejudicar uma das principais diretrizes do Plano de Comunicação e Marketing do BNDES, representado assim caso de *periculum in mora* reverso.

17. A partir das ações tomadas pelo BNDES, notadamente quanto à suspensão de pagamentos e da continuidade de execução da publicidade contratada por meio da empresa Google, não se verificam os elementos necessários à adoção de suspensão cautelar requerida pelo MP/TCU. Sendo assim, deve-se propor seu indeferimento.

EXAME DAS RESPOSTAS DA DILIGÊNCIA

18. Em atendimento à diligência feita por meio do Ofício 45003/2020-TCU/Seproc (peça 14), foram apresentados os esclarecimentos a seguir analisados.

19. Item (a) da diligência: quantitativos de anúncios do BNDES e respectivos valores pagos aos seguintes canais do *YouTube*, a partir de 1º/1/2019: *Vlog do Lisboa*, *O Giro de Notícias*, *Folha Política*, *Foco do Brasil*, *Alberto Silva*, *Ravox Brasil*, *Bernardo Pires Kuster*, *Terça Livre*, deputada federal *Carla Zambelli*, *Sara Giromini* e *Bia Kicis*.

20. Em resposta, o BNDES informou que a campanha do “BNDES Aberto” realizou 411 milhões de anúncios, denominados de impressões. Deste total, foram realizados 803.680 impressões nos dez canais de *Youtube* mencionados, representando 0,20% do total (peça 21, p. 14-15).

21. Segundo o banco, “o valor global da campanha do BNDES Aberto, autorizado para investimento, considerando produção e mídia em todos os veículos, foi de R\$ 4.334.766,17. Em relação aos valores derivados das veiculações nos canais do *YouTube* mencionados, há a soma de R\$ 4.913,36”. Tal valor representou 0,11% do investimento autorizado para toda a campanha, incluindo outros veículos. Contudo, novamente, ressaltou-se que não houve pagamentos para veiculações nos canais do *YouTube* mencionados na representação.

22. A Figura 12 da Nota Técnica Conjunta GP/DEMKT e AJ1/CONSULT 01/2020 BNDES (peça 21, p. 15) apresenta todos os valores que compõem o total supracitado. Esses valores são apenas referências do custo correspondente à quantidade de impressões veiculadas no BNDES Aberto, mas não houve pagamentos. Destacou-se, ainda, que a veiculação em análise tratou-se da “primeira e única campanha na qual o BNDES utilizou mídia programática do Google, realizada em novembro de 2019”.

23. Item (b) da diligência: cópia dos processos de contratação de publicidade que embasam os anúncios do BNDES aos canais citados.

24. Na Nota Técnica, peça 21, p. 15-16, em atendimento ao solicitado, foram apresentados: cópia do Contrato OCS 468/2014, de 30/12/2014, firmado com a agência de publicidade Master Publicidade Ltda., em conformidade com o procedimento licitatório da Concorrência AA 001/2014

– BNDES, bem como de seus Aditivos 01, 02, 03, 04 e 05 (peças 25-30). No último aditivo, de 19/12/2019, prorrogou-se a vigência do contrato por doze meses (peça 30, p. 1).

25. Segundo os esclarecimentos, a Master Publicidade Ltda. foi responsável pela campanha publicitária institucional BNDES Aberto, tendo a estratégia de mídia sido aprovada no BNDES por meio da IP GP/DEMKT 01/2019 (peça 31) e, via *internet*, pela SECOM (peça 34). O banco detalhou o procedimento da seguinte forma (peça 21, p.16):

(...) o Google foi subcontratado pela Master Publicidade Ltda. para a veiculação de anúncios publicitários no *YouTube* (na modalidade de mídia programática) e na busca patrocinada do *Google Search* (por meio da palavras-chave específicas – quando o usuário fizesse uma pesquisa com as palavras elencadas, o anúncio do BNDES apareceria junto aos resultado da busca).

26. Na peça 35, apresenta-se o contrato firmado entre a Master Publicidade Ltda. e o Google. Sobre esse ponto ressaltou-se (peça 21, p. 16):

Importante esclarecer que a subcontratação de veículos e fornecedores para prestação de serviços especializados relacionados às atividades complementares do serviço de publicidade é permitida legalmente nos termos do art. 14 da Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Outrossim, a distribuição de publicidade aos veículos de comunicação é atividade privativa de agência de publicidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, de modo que intermediação entre o Google e o BNDES necessariamente se dá por meio de uma das agências de publicidade contratadas pelo BNDES em decorrência de procedimento licitatório.

27. Item (c) da diligência: normativos concernentes aos procedimentos e à política de veiculação de propaganda e anúncios e mídia impressa e mídia digital no BNDES.

28. Sobre o ponto solicitado, informou-se o que se segue (peça 21, p. 16-17):

os serviços de publicidade são regulamentados pela Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, sendo-lhes aplicadas, de forma complementar, a Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, regulamentada pelo Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, que dispõe sobre o exercício da profissão de publicitário e de agenciador de propaganda; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, ainda incidente nos contratos administrativos de publicidade em vigor celebrados pelo BNDES; e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulamentada pelo Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.

Além das normas acima citadas, na realização dos serviços de publicidade devem ser observados: o Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal; as normas e orientações da Secretaria de Comunicação Social do Ministério das Comunicações – SECOM, mais especificamente a Instrução Normativa SECOM nº 2, de 20 de abril de 2018, que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal, e a Instrução Normativa SECOM nº 3, de 20 de abril de 2018, que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados aos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, por intermédio de agência de propaganda.

29. Informou-se ainda que no âmbito interno o BNDES deve observar o disposto na Ordem de Serviço PRESI 005/2015-BNDES, de 31/8/2015 (peça 24), que estabelece procedimento para seleção interna entre as agências de publicidade contratadas pelo BNDES, em consonância com o art. 2º, § 4º, da Lei 12.232/2010.

30. Além disso, deve seguir o disposto nos Contratos OCS 467/2014, 468/2014 e 531/2017, celebrados entre o BNDES e, respectivamente, a Nova/SB Comunicação Ltda., a Master Publicidade Ltda. e a Propeg Comunicação S.A., agências de publicidade responsáveis pela execução dos serviços de publicidade que venham a ser demandados pelo BNDES no âmbito dos referidos contratos, decorrentes do procedimento licitatório da Concorrência AA nº 001/2014 – BNDES.

31. Mais especificamente sobre as regras de veiculação de publicidade, o BNDES deve seguir o previsto na já citada Instrução Normativa SECOM 2, de 20/4/2018 (peça 23), que traz critérios técnicos de definição da mídia. Ademais, cumpre destacar a observância do Plano Integrado de Comunicação e Marketing do BNDES (peça 36).

32. Item (d) da diligência: indicação de controles internos, protocolos, procedimentos e políticas do banco com vistas a distinguir, monitorar, e proteger a identidade do BNDES no que se refere à contratação indevida de *sites*, *blogs*, redes sociais e outras formas de veiculação em mídia digital que disseminem notícias falsas (*fake news*) ou até mesmo que divulguem mensagens contrárias aos interesses do BNDES.

33. Respondendo ao questionamento (peça 21, p. 17-18), informou-se que, conforme preconiza a Instrução Normativa SECOM 2 (peça 23), de 20/4/2018:

as agências de publicidade contratadas pelo BNDES somente podem incluir em suas propostas de plano de mídia veículos previamente cadastrados no sistema *Midiacad*, que é o cadastro de veículos mantido pela SECOM.

No caso da utilização de veículos que operem mídia programática, a veiculação somente é autorizada dentro da *whitelist* também validada pela SECOM. Além disso, qualquer plano de mídia do BNDES tem sua execução condicionada à conformidade daquele órgão. No caso de Google, que não possui *whitelist* cadastrada, embora seja apto para programação no *Midiacad*, a solicitação de bloqueio de conteúdos indesejados, nos limites técnicos proporcionados pela ferramenta, requer que a agência de publicidade ative os filtros existentes na própria plataforma do Google.

34. Nesse sentido, o banco esclareceu que a única vez que utilizou a mídia programática do Google, no caso ora em análise, a agência de publicidade utilizou as próprias ferramentas do Google para programar o público-alvo da campanha, exigindo o seguinte perfil: pessoas acima de 25 anos, interessadas em notícias, economia, política e negócios. Ao mesmo tempo exigiu-se a negatização de conteúdos que apresentassem:

- linguagem obscena no título/miniatura ou usada repetidamente/em todo o vídeo;
- nudez total, mamilos expostos, acasalamento de animais, abuso sexual ou conteúdo sexual na miniatura;
- consumo, compra, fabricação, venda ou porte de drogas;
- terrorismo ou eventos atuais delicados, como guerras, mortes ou tragédias;
- linguagem obscena no começo ou ao longo do vídeo em contexto cômico, documental, jornalístico ou educativo;
- nudez desfocada, foco em partes sexuais do corpo, sexo como tema principal, discussões sobre atos sexuais, insinuação ou exibição de atos ou brinquedos sexuais sem contato visível ou nudez;
- foco em sangue, ferimentos e violência extrema em jogos de videogame, agressões contra animais ou animações que retratam ferimentos; lesões graves resultantes da prática de esportes, acidentes, pegadinhas ou vídeos de "micos"; sangue resultante de procedimentos médicos ou de modificação corporal no vídeo;

- consumo, fabricação e distribuição de drogas em contexto musical, cômico, jornalístico, educativo ou documental; e
- conteúdo jornalístico, documental ou educativo com palavras que podem ser consideradas tendenciosas, degradantes ou como discurso de ódio contra etnias, religiões, gênero ou outro grupo.

35. O BNDES acrescentou, ainda, que após o episódio envolvendo veiculações indevidas por meio da plataforma do Google, o Banco orientou suas agências a não incluírem a referida plataforma em novos planos de mídia, passando-se a adotar as seguintes medidas, para as mídias programáticas operadas por outros veículos:

- a) para as novas veiculações, será exigida dos veículos declaração a respeito das políticas de *brand safety* adotadas, com o compromisso expresso em veicular na *whitelist* aprovada;
- b) somente serão incluídos nos planos de mídia os veículos de programática que aceitem ter sua entrega auditada em tempo real por um terceiro – a empresa de *adserver* a ser contratada no âmbito de cada campanha. As agências contratadas foram notificadas dessas medidas, conforme e-mail anexo.

36. Na resposta, explicou-se que a empresa de *adserver* é normalmente utilizada para hospedagem de peças publicitárias em campanhas de *internet*, de modo a não sobrecarregar os servidores dos veículos com as peças publicitárias dos anunciantes. Além disso, auxilia no gerenciamento das peças e emite relatórios de veiculação, podendo detectar eventual veiculação fora da *whitelist* e, em tempo real, bloquear o canal, alertando agência e anunciante.

37. Item (e) da diligência: normativos, procedimentos e políticas do BNDES acerca da escolha dos veículos de publicidade para hospedagem de seus anúncios, em termos de impessoalidade e eficiência alocativa.

38. Informou-se que o BNDES deve cumprir a Instrução Normativa SECOM 2, de 20/4/2018 (peça 23), que trata do planejamento e execução de publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e versa sobre os critérios técnicos para planejamento e negociação de mídia.

39. Quanto à política de publicidade, o BNDES se baseia nas diretrizes constantes em seu Plano Integrado de Comunicação e Marketing para embasar a elaboração da estratégia a ser adotada na publicidade. Nesse contexto, o processo de publicidade leva em consideração o planejamento estratégico, os objetivos e público alvo, plano de mídia, seleção dos meios de comunicação, seleção de veículos e programação para atingir os objetivos determinados. Cada um desses elementos é detalhado na peça 21, p. 19-23.

40. A partir do processo de publicidade estabelecido, com base nos parâmetros citados, são realizadas simulações, para que se façam os ajustes necessários ao pleno cumprimento do que foi planejado. Quando se chega a uma versão final do plano, este é submetido à apreciação da SECOM, em observância e nos termos dos artigos 15 e seguintes do Capítulo I da Instrução Normativa SECOM 2/2018. Assim, somente após a manifestação de conformidade da SECOM em relação aos aspectos técnicos de mídia, o BNDES autoriza a veiculação da campanha. Além disso, cada campanha publicitária passa por análise jurídica interna para avaliar aspectos contratuais e formais e é submetida à aprovação de alçada interna de acordo com o investimento a ser feito.

41. Item (f) da diligência: regras e política de governança e controle do BNDES relativos a gastos com propaganda.

42. Na resposta (peça 21, p. 24-25), o banco informou que o orçamento de publicidade do BNDES é limitado por três elementos: (1) o valor máximo estabelecido em contrato com as agências de publicidade licitadas; (2) o limite decorrente da aprovação anual realizada pela

Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), do Ministério da Economia; e (3) o teto imposto pela Lei das Estatais (que passou a vigorar a partir de 2016).

43. Quanto ao contrato atualmente vigente, firmado em 2014, previa-se investimento anual máximo de R\$ 110 milhões sem possibilidade de reajuste anual, considerando o somatório de gastos com todas as agências (Cláusula Quarta dos Contratos OCS 467/2014, 468/2014 e 531/2017).

44. Informou-se, ainda, que está em andamento novo processo de licitação, para vigorar a partir de 2021, com limite contratual menor, de até R\$ 75 milhões por ano. Explicou-se que o valor autorizado pela SEST varia anualmente, sendo, para o exercício de 2020, estabelecida dotação de até R\$ 63.500.000,00. No entanto, o BNDES também está obrigado a observar o limite para despesas com publicidade e patrocínio estabelecido pelo art. 93 da Lei nº 13.303/2016, de 0,5% da receita operacional bruta do exercício anterior. Assim, para 2020, o valor do teto efetivo é de R\$ 52 milhões (0,5% de R\$ 10,4 bilhões).

45. Segundo informado, historicamente, o valor executado é inferior aos limites estabelecidos, como se pode verificar nos dados de períodos anteriores do percentual de execução em relação aos limites estabelecidos pelo SEST: em 2016 foi de 76,17%; em 2017 de 79,53%; em 2018 de 66,5%; e em 2019 de 4,11% (houve queda abrupta da série histórica de investimentos em 2019).

46. Em ano de eleições gerais, deve-se, ainda, observar os limites orçamentários fixados pela SECOM para despesas com publicidade e patrocínio, em observância ao art. 93, § 2º, da Lei 13.303/2016, e para despesas com publicidade institucional e mercadológica, sem concorrência no mercado, realizadas no primeiro semestre do ano de eleições gerais, com fundamento na Lei Eleitoral- art. 73, VII, da Lei 9.504/1997.

47. Adicionalmente, a aprovação dos serviços de publicidade e das respectivas despesas segue o planejamento estratégico previsto no Plano Integrado de Comunicação e Marketing do BNDES (peça 36) e conta com tramitação específica:

Cada ação de publicidade é fundamentada tecnicamente em documento interno denominado Informação Padronizada (IP), no qual são descritos o contexto, objetivos, aspectos técnico-publicitários e contratuais da ação, disponibilidade orçamentária, alçada e outras informações relevantes.

A este relato é anexada a proposta de campanha e de plano de mídia, bem como orçamentos de terceiros apresentados pela agência, se for o caso. Toda a documentação é submetida à análise jurídica interna e à aprovação de alçada competente, que pode variar de acordo com o valor do investimento. Paralelamente, as propostas criativas e planos de mídia são submetidos à verificação de conformidade da SECOM e a realização dos serviços somente é autorizada pelo BNDES após manifestação favorável da SECOM.

48. Item (g) da diligência: eventuais pareceres e notas técnicas que embasem a contratação desses veículos no ano de 2019 e no corrente ano.

49. Em resposta, apresentou-se:

- IP GP/DEMKT 01/2019 (peça 31), consistente na proposta técnica que fundamentou a aprovação da campanha publicitária “BNDES Aberto” pela alçada decisória competente, da qual decorreu a subcontratação do Google pela agência de publicidade Master Publicidade Ltda.;

- Parecer jurídico que analisou a referida proposta, consubstanciado na Nota AJ1/CONSULT - 054/2019 (peça 32), de 27/8/2019, acompanhado da Nota AJ1/CONSULT - 032/2018 (peça 33), de 5/10/2018, na qual restou consignada a análise jurídica, em tese, dos serviços de publicidade objeto dos Contratos OCS 467/2014, 468/2014 e 531/2017; e

• Comprovante de conformidade emitido pela SECOM em relação à proposta (peça 34).

50. Item (h) da diligência: lista completa, desde o ano de 2019 até a data de ciência da diligência, de todos os gastos com publicidade em mídia digital direcionada a *sites*, *blogs*, redes sociais e outras formas de veiculação digital, prevendo o número dos contratos respectivos da conta de publicidade do BNDES responsável por tais ações, a data, o veículo e o valor pago por cada veiculação.

51. A lista com os gastos de publicidade em mídia digital (*internet*) de janeiro de 2019 até o presente encontra-se anexada na peça 22 dos autos. A partir dos dados da listagem foi possível constatar que houve três agências intermediando esse tipo de publicidade: NOVA/SB COMUNICACAO LTDA., PROPEG COMUNICACAO S/A. e MASTER PUBLICIDADE LTDA., sendo essa última a agência do contrato de publicidade tratado na presente representação. Com esses dados, foi possível calcular que o total de gasto em mídia eletrônica no período foi de R\$ 5.957.633,44, distribuídos conforme a tabela a seguir:

PERÍODO	AGÊNCIA	SUBCONTRATADA	VALOR
Janeiro/2019	NOVA/SB	TELECINE PROGRAMACAO DE FILMES LTDA	R\$ 15.139,22
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 2.976,99
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 18.959,91
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 2.996,49
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 18.048,98
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 2.518,30
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 32.693,75
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 83.212,71
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 21.069,72
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 11.222,42
Janeiro/2019	NOVA/SB	EDITORA GLOBO S/A	R\$ 103.386,53
Janeiro/2019	NOVA/SB	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 29.177,72
Janeiro/2019	NOVA/SB	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 151.532,77
Janeiro/2019	NOVA/SB	LINKEDIN	R\$ 20.889,55
Janeiro/2019	NOVA/SB	REACHLOCAL BRASIL SERVICOS	R\$ 78.219,20
Janeiro/2019	NOVA/SB	REACHLOCAL BRASIL SERVICOS	R\$ 1,66
Janeiro/2019	PROPEG	GLOBO COMUNICACAO E PARTICIPACOES	R\$ 12.349,37
Janeiro/2019	NOVA/SB	ABRIL COMUNICACOES S/A	R\$ 111.029,15
Janeiro/2019	NOVA/SB	ABRIL COMUNICACOES S/A	R\$ 14.045,39
Fevereiro/2019	NOVA/SB	VIACOM NETWORKS BRASIL PROGRAMACAO	R\$ 14.027,13
Fevereiro/2019	NOVA/SB	FOLHA DA MANHA S/A	R\$ 22.002,00
Fevereiro/2019	NOVA/SB	GAZETA DO POVO S/A	R\$ 5.680,69
Fevereiro/2019	NOVA/SB	UNIVERSO ONLINE S.A.	R\$ 26.102,81
Fevereiro/2019	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 254.999,99
Fevereiro/2019	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 20.000,01
Fevereiro/2019	MASTER	REACHLOCAL BRASIL SERVICOS	R\$ 15.000,00
Fevereiro/2019	NOVA/SB	REACHLOCAL BRASIL SERVICOS	R\$ 59.594,31
Fevereiro/2019	NOVA/SB	REACHLOCAL BRASIL SERVICOS	R\$ 41.255,96
Março/2019	MASTER	AUDIO AD BRASIL DISTRIBUICAO E VEIC	R\$ 28.500,00
Abril/2019	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 38.842,12

Abril/2019	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 4.973,46
Abril/2019	MASTER	LINKEDIN	R\$ 5.547,40
Abril/2019	MASTER	TWITTER	R\$ 106.571,99
Abril/2019	MASTER	TWITTER	R\$ 8.999,98
Abril/2019	NOVA/SB	GLOBO COMUNICACAO E PARTICIPACOES	R\$ 140.647,50
Abril/2019	NOVA/SB	ESTADO DE S PAULO	R\$ 33.733,44
Mai/2019	MASTER	LINKEDIN	R\$ 71.733,17
Setembro/2019	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 67.774,71
Setembro/2019	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 39.166,23
Setembro/2019	MASTER	LINKEDIN	R\$ 40,76
Setembro/2019	MASTER	LINKEDIN	R\$ 15.639,18
Setembro/2019	MASTER	TWITTER	R\$ 40.947,19
Setembro/2019	MASTER	TWITTER	R\$ 13.137,53
Outubro/2019	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 71.184,06
Outubro/2019	MASTER	LINKEDIN	R\$ 2.293,52
Outubro/2019	MASTER	TWITTER	R\$ 9.941,03
Dezembro/2019	MASTER	VALOR ECONOMICO	R\$ 100.538,88
Dezembro/2019	MASTER	VALOR ECONOMICO	R\$ 40.843,34
Dezembro/2019	MASTER	CORREIO BRAZILIENSE	R\$ 75.859,87
Dezembro/2019	MASTER	LINKEDIN	R\$ 92.260,41
Dezembro/2019	MASTER	LINKEDIN	R\$ 37.320,29
Dezembro/2019	MASTER	PUBLYA	R\$ 190.000,00
Dezembro/2019	MASTER	TWITTER	R\$ 534.375,00
Dezembro/2019	MASTER	IN DIGITAL PREMIUM	R\$ 209.000,00
Junho/2020	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 79.854,86
Junho/2020	MASTER	FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL	R\$ 425.892,55
Julho/2020	MASTER	DYNADMIC SERVICOS DE PUBLICIDADE	R\$ 103.808,11
Julho/2020	MASTER	TAILOR MEDIA BRANDED C. S/A	R\$ 209.000,00
Julho/2020	NOVA/SB	EDITORA GAZETA DO POVO S/A	R\$ 2.739,34
Julho/2020	MASTER	FACEBOOK	R\$ 446.233,02
Julho/2020	MASTER	TWITTER	R\$ 410.661,46
Agosto/2020	NOVA/SB	EDITORA GAZETA DO POVO S/A	R\$ 21.629,12
Agosto/2020	MASTER	LINKEDIN	R\$ 382.755,51
Agosto/2020	MASTER	LINKEDIN	R\$ 380.252,88
Agosto/2020	MASTER	TWITTER	R\$ 326.802,80
TOTAL			R\$ 5.957.633,44

Fonte: dados retirados da listagem fornecida pelo BNDES (peça 22)

52. A partir das informações fornecidas na listagem apresentada na peça 22 constata-se que não houve gastos em publicidade na *internet* com as empresas listadas na representação do MP/TCU, no período de janeiro de 2019 até o presente momento.

Análise dos esclarecimentos

53. Pelo que se pode verificar das respostas encaminhadas, foram tomadas as medidas pelo BNDES no sentido de impossibilitar a veiculação de publicidade em canais de mídia eletrônica investigados pelo STF e citados na reportagem que deu origem à representação em análise. As ações do banco impediram, também, o pagamento de valores a esses mesmos canais. Houve a

comprovação do pedido de suspensão da continuidade da prestação dos serviços, bem como do não pagamento da divulgação que ocorreram nessas mídias, cujo valor, de todo modo, não seria relevante (R\$ 4.913,36).

54. Verificou-se, ainda, que está em curso o aprimoramento de soluções para permitir a necessária divulgação do banco em mídias eletrônicas, conforme estabelecido no Plano de Comunicação e Marketing do BNDES. Porém, já estão em prática ações que limitam publicidade em meios digitais que estejam envolvidos em práticas ilegais. Nesse sentido, cabe ressaltar a citada lista de veículos aprovados previamente pela SECOM (*whitelist*) e a atuação de empresa *adviser*, que dentre os serviços prestados pode detectar a veiculação em canais fora da lista, bloqueando e alertando a ocorrência aos contratantes. Desse modo, deve-se propor, no mérito, considerar a presente representação improcedente.

55. Consigna-se que foram atendidos os questionamentos e solicitações feitos pelo TCU, tendo sido apresentados, dentre outros elementos, os documentos referentes aos contratos do plano de comunicação que abrangeram a divulgação por meio da empresa Google (contratação da Master Publicidade Ltda., proposta técnica, pareceres jurídicos e autorização da SECOM), as estratégias do plano de comunicação do BNDES, as leis e normas seguidas pelo banco para a execução do plano estabelecido, bem como detalhamento do processo de comunicação e marketing integrado, do qual faz parte a divulgação em mídias eletrônicas.

56. Especificamente sobre o plano estratégico de comunicação e marketing, as informações e relatórios encaminhados dão conta de que tal plano foi baseado em pesquisas, dados estatísticos e de mercado. A partir desses estudos origina-se o processo decisório para definir a política de divulgação a ser adotada, objetivando atender a parâmetros pré-estabelecidos.

57. Em suma, verifica-se que o processo é estruturado, baseado em dados, regulamentado, tendo a sua aprovação final para execução submetida ao BNDES e à SECOM.

58. Por todo exposto, não se vislumbram recomendações a serem feitas no momento sobre os questionamentos levantados na peça de representação, devendo ser proposto seu arquivamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. A partir da decisão do Ministro Relator de conhecer a presente representação, conforme Despacho (peça 13, p. 3), de 24/8/2020, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **indeferir** o pedido de medida cautelar formulado pelo representante, uma vez ausentes os pressupostos necessários para adoção da referida medida (item 17);

b) **considerar**, no mérito, a representação improcedente, visto que restou evidenciado que as ações do BNDES impediram a veiculação de anúncios nas mídias investigadas pelo STF, bem como evitaram o repasse de recursos financeiros para essas mídias, cujo valor não seria relevante (itens 53-58);

c) **comunicar** ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos; e

d) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU (item 57).

SecexEstataisRJ, em 11 de setembro de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Saraiva de Magalhães
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 4225-0