

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

DIANA BRAGA NASCIMENTO TOSCANI

PROGRAMA DE INTEGRIDADE CONSIDERANDO A LEI N. 12.846/2013 – LAC – NO
AGENCIAMENTO DE MÍDIA

SÃO PAULO
2021

DIANA BRAGA NASCIMENTO TOSCANI

PROGRAMA DE INTEGRIDADE CONSIDERANDO A LEI N. 12.846/2013 – LAC –
NO AGENCIAMENTO DE MÍDIA

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito de negócios

Orientador: Prof. Dr. Emerson Ribeiro Fabiani

SÃO PAULO
2021

Toscani, Diana Braga Nascimento.

Programa de integridade considerando a lei n. 12.846/2013 – LAC – no agenciamento de mídia / Diana Braga Nascimento Toscani. - 2021.

121 f.

Orientador: Emerson Ribeiro Fabiani.

Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Publicidade governamental. 2. Agências de propaganda. 3. Corrupção - Legislação. 4. Brasil. [Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013]. 5. Programas de compliance. I. Fabiani, Emerson Ribeiro. II. Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 343.352(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas – SP

DIANA BRAGA NASCIMENTO TOSCANI

PROGRAMA DE INTEGRIDADE CONSIDERANDO A LEI N. 12.846/2013 – LAC –
NO AGENCIAMENTO DE MÍDIA

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção de título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito de negócios

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Emerson Ribeiro Fabiani (Orientador)
FGV-SP Escola de Direito de São Paulo

Prof. Dr. Mário Engler Pinto Junior
FGV-SP Escola de Direito de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Henrique da Silva Ayres
FGV-SP Escola de Direito de São Paulo

Profa. Dra. Marina Pinhão Coelho Araújo
Profissional do Mercado

Dedico esta dissertação e todo o esforço necessário para conseguir escrevê-la à minha família: a meus filhos, Rafaella (Rafinha) e Pedro (Pedroca), e a meu marido, Marcio, que me fazem feliz mesmo nos dias mais nebulosos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Emerson Ribeiro Fabiani, a atenção e a paciência que teve comigo em todo o trajeto percorrido até este momento e, igualmente, ao Prof. Dr. Mario Engler Pinto Jr., cujas contribuições foram muito importantes para nortear esta reflexão.

Agradeço à minha colega e amiga de trabalho Flávia Cagnoli Mantoanelli, que tantas vezes abraçou mais tarefas no escritório a fim de que eu tivesse tempo adicional para dedicar a esta pesquisa.

A todos os entrevistados sou, particularmente, grata, pelas valiosas informações que se dispuseram a compartilhar comigo, sem as quais não teria avançado nos meandros de um tema tão complexo.

Agradeço aos meus pais, José Marcelo Braga Nascimento e Regina Araújo Nogueira Braga Nascimento, que nunca pouparam incentivo aos meus estudos, em todas as fases da minha vida.

E, sobretudo, agradeço ao meu esposo, Marcio, e aos meus filhos Rafaella e Pedro, que me apoiaram e souberam compreender os percalços que enfrentei nesta trajetória. Não foram poucas as vezes em que precisei de forças, e foram eles que, com sua alegria, mantiveram meu sorriso no rosto e me deram alento para persistir.

RESUMO

O principal objetivo do presente trabalho é propor às agências de publicidade um modelo de programa de integridade que as resguarde do risco de incorrer em infração à Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC) ao realizar a compra de mídia para campanhas publicitárias do governo federal. Como há uma série de vulnerabilidades a que estão sujeitas as agências nesse processo, pode haver tipicidade de algum ato previsto no artigo 5º da LAC, caso em que a adoção de um programa de integridade efetivo poderá prevenir as agências de praticarem atos considerados lesivos ao patrimônio público e, em caso de haver a infração, minimizar as penalidades impostas a elas. Salienta-se que o programa de integridade irá resguardar, igualmente, as agências de incorrerem na infração de outros dispositivos legais, como a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Para chegar ao desenho do programa, levou-se em consideração a factibilidade de sua execução, ou seja, as rotinas e dinâmicas próprias do meio publicitário, visando a que efetivamente seja incluído na cultura das agências. O trabalho também sugere melhorias no cadastramento de veículos no Midiacad – Cadastro de Veículo de Divulgação – da Secretaria Especial de Comunicação (Secom).

O estudo das leis, normas e cláusulas contratuais pertinentes à compra de mídia tendo como anunciante a Administração Pública Federal, bem como entrevistas com pessoas experientes no setor publicitário, que expuseram na prática as peculiaridades dessa operação, e a análise tanto dos programas de integridade de agências de publicidade relevantes no setor como de contratos publicitários celebrados com a Administração Pública Direta e Indireta foram fundamentais para que se compreendessem os problemas envolvidos na execução dos contratos, especificamente no que tange à compra de mídia.

Uma vez constatada a fragilidade do processo de compra de mídia, realizado em momento posterior à licitação e sob determinadas regras, chegou-se a um programa de integridade que, sucintamente, sugere que a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap) lidere uma auditoria nos veículos cadastrados no Midiacad (Cadastro de Veículos de Divulgação) e avalie o grau de risco de contratação deles, considerada a sua exposição à prática de atos ilícitos. Propõe-se ainda um aprimoramento das informações fornecidas pelos veículos quando do seu cadastramento naquela plataforma, o que seria feito por meio de um questionário detalhado.

Palavras-chave: Agenciamento de Mídia. Compra de mídia. Campanha publicitária. Secretaria da Comunicação do Governo Federal. Lei Anticorrupção. Programa de Integridade.

ABSTRACT

The main purpose of this paper is to propose a model of integrity program which shall safeguard advertising agencies to incur in infraction regarding Law No. 12.846/2013 (Anticorruption Law – LAC) when buying media to federal government's advertising campaign. As there are many vulnerabilities that advertising agencies are bound to in this purchase process, could have typicity of an act envisaged on article 5 of LAC. In such case an effective integrity program could safeguard the advertising agencies to incur acts considered harmful to public property and, in such case the penalties shall be minimized if there is an effective integrity program in place. The integrity program will safeguard, additionally, the agencies to envisaged other laws, such as Law No. 8429/1992 (Administrative Misconduct Law). In order to the program being included in the agencies' culture it shall be feasible, by means, considering the routines and dynamic regards the publicity environment. The paper suggests, as well, improvements in the vehicle registration – Midiacad – of Special Secretary of Communication (Secom).

The study of laws, rules and contractual clauses relevant to media buying having the Federal Public Administration as advertiser, including the singularities of such operation through interviewing individuals experts in the advertising industry, as well as the analysis of integrity programs of relevant advertising agencies and advertising agreements entered into Direct and Indirect Public Administration were fundamental to understand the issues involved in the contract's execution, especially regarding to media buying.

Once it was detected the fragility of media buying process, put in place after the Public Pitch and under certain rules, has achieved the integrity program which, briefly, suggests that the Brazilian Association Advertising Agencies (Abap) to lead the due diligence in the vehicles registered in the Midiacad and rate the risks regarding its hiring, considering its exposure to exercise an illicit act. Furthermore, it is proposed a detailed questionnaire that the media vendor should respond, when they register before the Midiacad's platform. Such questionnaire is presented in order to improve the information given by the media vendors.

Keywords: Media Buying. Media Planning. Advertising Campaign. Secretary of Communication of the Federal Government. Anticorruption Law. Integrity Program.

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1 – Principais alterações no Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (2011/ 2016)	38/39
Tabela 1 – Fatores de agravamento e fatores de atenuação.....	50
Gráfico 1– Painel de Integridade Pública.....	59
Quadro 2 – Aspectos comparativos dos Programas de Integridade das agências Artplan Comunicação S/A, Nova S/B Comunicação Ltda. e Propeg Comunicação S/A.....	68/72
Gráfico 2 – Participação dos meios no investimento em mídia da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República e dos órgãos da administração direta e indireta	85

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	METODOLOGIA	15
3	FUNCIONAMENTO DO MERCADO PUBLICITÁRIO	20
	3.1 PRÉ-CONTRATO. PARTICIPANTES DO MERCADO PUBLICITÁRIO	21
	3.2 PRÉ-CONTRATO. SELEÇÃO INTERNA.....	24
	3.3 EXECUÇÃO DO CONTRATO. COMPRA DE MÍDIA.....	26
4	VULNERABILIDADE DAS AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE	33
	4.1 CASOS CONCRETOS. ESCÂNDALOS NA COMPRA DE MÍDIA	33
	4.2 POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REGULAMENTAÇÃO DO SETOR.....	36
	4.3 RESPONSABILIDADE DAS AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE NAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS E PERANTE A LAC. POSSIBILIDADE DE INFRAÇÃO AO ARTIGO 5º DA LAC.....	41
5	PROGRAMA DE INTEGRIDADE	52
	5.1 PROGRAMA DE INTEGRIDADE EFETIVO.....	52
	5.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE.....	59
	5.3 DESENHO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE. MELHORIAS NO SETOR.....	75
6	CONCLUSÃO	98
	REFERÊNCIAS	103
	ANEXO 1- Quadro de Referência	117
	ANEXO 2	121

1 INTRODUÇÃO

O mercado publicitário brasileiro movimenta bilhões de reais anualmente, sendo um dos setores mais relevantes na economia do país. Vale observar, de início, que o conceito de publicidade aqui empregado, a exemplo do uso consagrado no mercado, engloba o de propaganda, pondo de parte eventual distinção entre os dois termos para efeito de contratação de espaços em veículos de mídia.¹

No entanto, é útil, neste contexto, recuperar a distinção conceitual, uma vez que este trabalho tem como escopo a análise da contratação de mídia por ente público. A propaganda propriamente dita está relacionada à propagação de ideias de modo geral, entre as quais as políticas, as partidárias e as religiosas, entre outras, no intuito de atuar para influenciar um comportamento mediante o uso de estratégias de persuasão com finalidade ideológica. A publicidade, que, inicialmente, era a ação de *tornar algo público*, hoje assumiu o sentido comercial de comprar um espaço em determinado veículo de mídia com a finalidade de comunicação com o público para, por exemplo, anunciar e divulgar a venda de produtos e serviços em geral.² No caso da Administração Pública, claro está que a publicidade tem outro objetivo, qual seja, o de *divulgar informações de utilidade pública*, sendo o direito de acesso à informação uma garantia constitucional. Para tanto, existem normas específicas que devem ser seguidas no âmbito da contratação de mídia pelos governos.³

No ano de 2019, de acordo com o Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), o Governo Federal direcionou para os gastos com publicidade de utilidade pública e institucional o montante de R\$ 538.364.237,00 (quinhentos e trinta e oito milhões, trezentos e sessenta e quatro mil duzentos e trinta e sete reais)⁴.

¹ O Cenp (Conselho Executivo das Normas-Padrão) conceitua publicidade e propaganda da mesma forma, definindo ambas como “qualquer forma remunerada de difusão de ideias, mercadorias, produtos ou serviços por parte de um anunciante identificado”, conforme disposto no Item 1.1 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (cf. CENP. Normas-padrão da atividade publicitária. Disponível em: <https://cenp.com.br/documento/normas-padrão-portugues>. Acesso em: 19 nov.2020).

² MARKETING, publicidade e propaganda: quais as diferenças? **Dino**. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/dino/marketing-publicidade-e-propaganda-quais-as-diferencas,13631b484aeaa995bc9d91138457724ebb5ubjhb.html%20%E2%80%93%20Acesso%20em:%2019/11/2020>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

³ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Acordo entre o governo federal e o mercado publicitário sobre publicidade de utilidade pública**. Brasília/ DF, 29 de maio de 2002 Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivo-de-outros-documentos/acordo-secom-cenp.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁴BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2019/> <http://transparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/2017-comunicacao-institucional?ano=2019>. Acesso em: 4 dez. 2020.

Em comparação a outros gastos públicos relevantes, vale mencionar que o orçamento da publicidade, no ano de 2019, foi superior, por exemplo, ao do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MDH), que ficou em R\$ 470.777.401,00 (quatrocentos e setenta milhões, setecentos e setenta e sete mil quatrocentos e um reais)⁵. Considerado o orçamento da Força Nacional de Segurança Pública, que, nesse mesmo ano, foi de R\$ 179.125.401,00 (cento e setenta e nove milhões, cento e vinte e cinco mil quatrocentos e um reais)⁶, os recursos destinados à publicidade representaram praticamente o seu triplo.

O que assegura a pertinência dos altos valores investidos em publicidade, que chegam a ser superiores aos de alguns ministérios, é a utilidade pública. São de grande relevância para o conjunto da população as campanhas nacionais de conscientização, informação e educação. É esse o caso das campanhas de vacinação e das de prevenção e detecção de doenças, como as que informam sobre o coronavírus⁷, bem como daquelas que tratam de questões ambientais, como a recente “Amazônia Legal”⁸, do fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)⁹, de orientação para segurança no trânsito¹⁰, da Nova Previdência Social¹¹ e das políticas de enfrentamento da violência contra a mulher¹², entre diversas outras.

Campanhas publicitárias governamentais, como vemos, envolvem altas somas em dinheiro num nicho em que operam conjuntamente o ente público e entidades privadas (agências e veículos de mídia). Nos bastidores de tais campanhas, como veremos adiante, há

⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: órgãos superiores. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/81000?ano=2019>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: Força Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/2B00-forca-nacional-de-seguranca-publica?ano=2019>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

⁷ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha Coronavírus-3**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/campanha-coronavirus-3>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

⁸ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha Amazônia Legal**. Disponível em: <<https://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/textos/amazonia-legal>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: Fortalecimento do SUS - Pannel de despesas 2020 do Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?acao=4641&ordenarPor=programa&direcao=asc>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha No trânsito, perceba o risco. Proteja a vida**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/no-transito-perceba-o-risco-proteja-a-vida>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

¹¹ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha A Nova Previdência vai combater fraudes**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/a-nova-previdencia-vai-combater-fraudes>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

¹² BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha Enfrentamento à violência contra a mulher**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

uma série de práticas sensíveis, que estão no limite da legalidade e que, por vezes, resvalam para a ilicitude.

Não foram poucos os casos no Brasil em que agências de publicidade se viram envolvidas em práticas ilegais, sobrepostas ao seu papel precípua de intermediar a relação entre o cliente e os veículos de mídia. Um dos mais notórios foi o que deu origem à Ação Penal 470, em 2005¹³, o julgamento mais longo da história do Supremo Tribunal Federal, que contou com 53 sessões, tendo resultado na condenação de 25 dos 38 acusados.

Nesse processo, foram julgados não só políticos como também publicitários, todos integrantes de um grande esquema de desvio de verbas públicas. Os publicitários Marcos Valério Fernandes de Souza, Cristiano Paz e Ramon Hollerbach Cardoso, sócios de duas agências de publicidade, a DNA Propaganda e a SMP&B, pagaram vantagem indevida ao então presidente da Câmara dos Deputados para lograr a celebração do contrato entre a DNA Propaganda e o Banco do Brasil, com o auxílio do ex-diretor de marketing do referido banco, Henrique Pizzolato. Houve, assim, violação do processo licitatório, além de recebimento de recursos públicos em volume incompatível com os serviços prestados pela agência¹⁴.

Os sócios das mencionadas agências, de acordo com a Ação Penal 470, foram condenados ao cumprimento das seguintes penas: a Marcos Valério Fernandes de Souza couberam 37 anos, cinco meses e seis dias de reclusão em regime inicialmente fechado, bem como o pagamento de 1.199 (mil cento e noventa e nove) dias-multa, pela prática de corrupção ativa, peculato, lavagem de dinheiro e crime contra o sistema financeiro¹⁵; a Cristiano Paz couberam 23 anos, oito meses e vinte dias de reclusão, em regime inicial fechado, além de 716 dias-multa¹⁶, pela prática dos crimes de corrupção passiva, peculato e lavagem de dinheiro; a Ramon Hollerbach Cardoso couberam mais de 27 anos de reclusão e o pagamento de 816 dias-multa pelos crimes de peculato, corrupção ativa, lavagem de dinheiro e evasão de divisas¹⁷.

¹³ A Ação Penal 470 ficou conhecida na imprensa pelo apelido de “mensalão”, termo usado pelo autor da denúncia de existência de “mesada” paga pelo governo a parlamentares para que votassem segundo as suas orientações.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdãos** (52ª ata de publicação). DJe 74/2013. Public. em: 22 abr. 2013. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf> >. Acesso em: 15 nov. 2020.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 470: ministro autoriza regime semiaberto para Marcos Valério. **Notícias STF**. Brasília/ DF, 5 set. 2019. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=422681> >. Acesso em: 15 nov. 2020.

¹⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. Condenado no Mensalão, publicitário Cristiano Paz preenche requisitos para ter direito a indulto. **Notícias**. Brasília/DF, 26 jun. 2019. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/condenado-no-mensalao-publicitario-cristiano-paz-preenche-requisitos-para-ter-direito-a-indulto> >. Acesso em: 15 nov. 2020.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator defere progressão para semiaberto a Ramon Hollerbach, condenado na AP 470. **Notícias STF**. Brasília/ DF, 28 abr. 2017. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=342010> >. Acesso em: 15 nov. 2020.

No ano de 2015, no âmbito da Operação Lava Jato (em sua 11ª etapa, nomeada “A Origem”), deu-se a conhecer outro caso emblemático de envolvimento de agências de publicidade em práticas ilícitas. Dessa vez, as agências Borghi Lowe Propaganda e Marketing Ltda. e FCB assinaram acordo de leniência com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU), assumindo a responsabilidade objetiva pela prática de atos de corrupção cometidos por seus funcionários e o compromisso de ressarcir ao erário o total de R\$ 50 milhões, destinados a pagamento de multa, compensação de danos aos cofres públicos e devolução dos lucros obtidos em contratos ilícitos¹⁸.

Segundo as investigações, o publicitário Ricardo Hoffmann, da agência Borghi Lowe, pagou aproximadamente R\$1,1 milhão em suborno ao ex-deputado André Vargas¹⁹ para que este o ajudasse a lograr as contas de publicidade da Caixa Econômica Federal, do Ministério da Saúde e da Petrobras²⁰.

A Borghi Lowe, então, contratou as empresas E-noise Áudio, Estúdio de Produção Ltda., Luis Portela Produções, Conspiração Filmes, Sagaz Digital Produção de Vídeo e Zulu Filmes para realizar os serviços de produção publicitária. A Borghi Lowe solicitou que os pagamentos de comissão a título de bonificação por volume²¹ de produção fossem depositados nas contas das empresas Limiar Assessoria e Consultoria em Comunicação e LSI Solução, ambas controladas por André Vargas.

Essas agências de publicidade foram obrigadas a ressarcir os montantes de R\$ 6.077.808,38 (seis milhões, setenta e sete mil oitocentos e oito reais e trinta e oito centavos) para a União, de R\$ 7.196.660,22 (sete milhões, cento e noventa e seis mil seiscentos e sessenta reais e vinte e dois centavos) para a Petrobras, de R\$ 3.343.329,06 (três milhões, trezentos e quarenta e três mil trezentos e vinte e nove reais e seis centavos) para a BR Distribuidora, de R\$ 35.537.595,87 (trinta e cinco milhões, quinhentos e trinta e sete mil quinhentos e noventa e

¹⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil. **Notícias CGU**. Brasília/ DF, 16 abr. 2018, atualiz. 18 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/04/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-com-as-agencias-mullenlowe-e-fcb-brasil>>. Acesso em: 15 nov.2020.

¹⁹ À época, André Vargas era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

²⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal 4. **Consulta processual**. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14903 / <https://trf4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/786899763/agravo-de-instrumento-ag-50264507620194040000-5026450-7620194040000/inteiro-teor-786899903?ref=serp>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²¹ Bônus sobre volume (BV), também conhecido como plano de incentivo, é uma prática comum no mercado publicitário brasileiro, que consiste na concessão à agência, pelo veículo, de um incentivo, na forma de espaço gratuito ou, o mais usual, em dinheiro, por ela ter investido determinado valor no veículo. Esse assunto é tratado novamente na seção 4.2.

cinco reais e oitenta e sete centavos) para a Caixa Econômica Federal, de R\$ 1.826.333,32 (um milhão, oitocentos e vinte e seis mil trezentos e trinta e três reais e trinta e dois centavos) para a APEX e de R\$ 3.886,96 (três mil oitocentos e oitenta e seis reais e noventa e seis centavos) para o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), totalizando o valor pago de R\$ 53.985.613,81 (cinquenta e três milhões, novecentos e oitenta e cinco mil seiscentos e treze reais e oitenta e um centavos) em decorrência do acordo de leniência celebrado em 13 de abril de 2018²².

Esse caso merece destaque não só por envolver flagrante prática de corrupção como também por ser exemplar das consequências da falta de “conhecimento dos terceiros” utilizados no segmento publicitário. Segundo o procedimento criminal²³, a empresa Conspiração filmes, por exemplo, depositou os valores a título de bônus sobre volume, presumindo que as empresas LSI e Limiar fossem do mesmo grupo econômico da Borghi Lowe. As empresas não só não faziam parte desse grupo como tinham em seu quadro social o agente político André Vargas.

A compra de mídia por ente público é sempre uma situação sensível, uma vez que envolve a movimentação de altos valores e oferece certa vulnerabilidade à prática de ilícitos. Em 2019, a TV aberta faturou o montante de R\$ 9.268.078.000,00 (nove bilhões, duzentos e sessenta e oito milhões e setenta e oito mil reais)²⁴ e as TVs por assinatura atingiram R\$ 1.216.790.000,00 (um bilhão, duzentos e dezesseis milhões, setecentos e noventa mil reais) em faturamento com publicidade.

Na hipótese de direcionamento ou superfaturamento de mídia com o intuito de corromper agente público, a agência poderá ser penalizada pela prática tipificada no artigo 5º da Lei n. 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (LAC), uma vez que é ela o ente responsável pela compra de mídia. Frise-se que os valores despendidos em mídia tendo como anunciante órgão público são fonte importante de remuneração para as agências de publicidade.

A compra de mídia (ou agenciamento de mídia) é a aquisição de espaço feita pela agência de publicidade em determinados veículos. Antes de realizar a compra, a agência contratada faz um estudo a fim de definir os veículos mais adequados para a difusão daquela campanha específica. Caberá então ao cliente a aprovação dos veículos sugeridos e, depois disso, a agência comprará o espaço/tempo publicitário. Segundo a Instrução Normativa n. 4, de

²² BRASIL. Controladoria-Geral da União. MullenLowe e FCB Brasil. [s.d.] Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/mullenlowe-e-fcb-brasil>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²³ Cf. Denúncia Ministério Público. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/denuncia-andre-vargas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

²⁴ CENP. Painel 2019: jan. a dez. 226 agências. **Cenp-Meios** Disponível em: <<https://cenp.com.br/index.php/cenp-meios?id=14>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

4 de maio de 2018: “Entende-se como compra de mídia a aquisição de espaço e/ou tempo publicitário em veículos de comunicação e divulgação, para a transmissão de mensagem a determinado público-alvo”²⁵.

Embora a compra de mídia esteja normatizada, há visíveis lacunas nas suas regras de execução, as quais possibilitam infração ao artigo 5º da Lei Anticorrupção (LAC), como adiante se verá em detalhes. Basicamente, tais lacunas abrangem tanto a falta de critérios objetivos para a seleção da mídia, que justifiquem com clareza a escolha de uma ou outra, como a reduzida diligência por parte das agências na verificação de histórico de idoneidade dos sócios ou do veículo para evitar aqueles que já tenham tido envolvimento em casos de corrupção, além do número altíssimo de veículos no território brasileiro, o que, em si, constitui um fator que dificulta a escolha. Como utilizará recursos públicos para o agenciamento de mídia, a agência vencedora do certame licitatório poderá, em caso de haver ato ilícito, ainda que cometido por gestor público, ser responsabilizada objetivamente.

O artigo 5º arrola os atos que configuram lesão ao patrimônio público nacional ou estrangeiro, cuja prática leva a eventual punição das pessoas jurídicas que neles incorrerem. Em resumo, essa norma prevê que são passíveis de penalidade à pessoa jurídica o ato de prometer, oferecer, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada, o ato de fraudar licitações e o de manipular contratos celebrados com a administração pública. O programa de integridade proposto ao término desta reflexão busca resguardar as agências de publicidade do risco de incorrer em atos considerados lesivos ao patrimônio público e, em caso de haver infração, minimizar as penalidades impostas a elas.

No desenvolvimento deste trabalho, será descrito, de início, o funcionamento do universo publicitário. Serão apresentadas as pessoas jurídicas envolvidas nos bastidores das campanhas publicitárias tendo como anunciante a Administração Pública, as leis aplicáveis e as regras pertinentes ao mercado publicitário. Nessa fase inicial, será demonstrada ainda questão controversa relativa à subjetividade aplicada nas contratações das agências de publicidade.

Também nessa seção, será abordada a questão da seleção interna das agências, que é um dos pontos potencialmente problemáticos da contratação, e, finalmente, será descrita a execução do contrato no que tange à compra de mídia (quais veículos podem ser candidatos ao plano de mídia; obrigações contratuais na escolha da mídia e veículos envolvidos; de quais

²⁵ BRASIL. Presidência da República. **Instrução Normativa n. 2** de 20 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**. Brasília: DF. Ed. 85. Seção 1. p. 2, 4 maio 2018. Disponível em: < https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12923710>. Acesso em: 15 nov. 2020.

critérios as agências podem utilizar-se para defender a mídia proposta ao anunciante; situações que beiram a ilegalidade; defesa apresentada pelas agências ao Tribunal de Contas da União; casos reais para corroborar o argumentado).

Em seguida, serão examinados casos concretos de corrupção no agenciamento de mídia, particularmente os de repercussão midiática, e as decisões dos tribunais sobre o tema. Será conferida especial atenção à vulnerabilidade das agências de publicidade, ante a possibilidade de infringirem a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013, LAC), e às possíveis penalidades aplicáveis.

Por fim, depois de conhecidas as possíveis sanções aplicáveis à agência que infringir a LAC, trataremos das medidas necessárias para resguardar e/ou reduzir penas. Após o exame crítico das políticas dos programas de integridade existentes e acessíveis ao público, mostraremos em que consiste um efetivo programa desse tipo e apresentaremos um modelo de programa de integridade especificamente desenhado para as agências de publicidade, que, a nosso ver, poderá ser aplicado na prática com resultados positivos.

2 METODOLOGIA

Sendo nosso objetivo propor ação juridicamente embasada que venha a orientar condutas futuras, lançamos mão do modelo de pesquisa orientado para a *resolução de problema*, de modo que, com base nas constatações fáticas e conclusões obtidas no decorrer da pesquisa, possamos sugerir formas de aprimoramento que venham a ser incorporadas na prática jurídica. Ao cabo das reflexões ora empreendidas, será apresentado o desenho de um programa de integridade, que, acreditamos, trará mais clareza na adoção de critérios de contratação de mídia, constituindo instrumento de real utilidade para as agências de publicidade, para os *compliance officers* e para as secretarias governamentais de comunicação.

Nossa familiaridade com o tema, particularmente com a aplicação da Lei Anticorrupção, vem de experiência de mais de quinze anos em contratos comerciais e operações societárias e da elaboração de programas de integridade para empresas de diversos setores.

Diante da complexidade dos meandros da execução da compra de mídia, particularmente no que se refere ao comportamento dos envolvidos, pareceu-nos oportuno proceder a uma pesquisa qualitativa, sendo esse o modelo que melhor permite a percepção e a compreensão do contexto e, sobretudo, das questões subjetivas que envolvem o objeto de análise. Foram, assim, examinados contratos específicos, celebrados com a Administração

Pública, e determinadas políticas de programas de integridade utilizadas por agências de publicidade vencedoras de licitação pública federal.

Os documentos examinados foram os seguintes: (i) contrato tendo como anunciante a Secretaria Especial de Comunicação (Secom), assinado em conjunto com a agência Artplan Comunicação S/A em 18 de agosto de 2017²⁶; (ii) contrato tendo como anunciante o Ministério da Educação, de 2018²⁷; (iii) modelo de contrato tendo como anunciante o Banco do Brasil, de 2018²⁸; e (iv) modelo de contrato tendo como anunciante a Caixa Econômica Federal, datado de 2018²⁹.

A escolha dos contratos observou alguns critérios, que importa esclarecer de antemão. O primeiro desses contratos (i) é especialmente relevante por ter sido celebrado com a Secom, que, além de ser representante da Administração Pública Direta, é a secretaria responsável pela comunicação do governo federal, à qual cabe interligar os ministérios, empresas públicas e outras entidades do Poder Executivo Federal, a fim de assegurar a disseminação de informações de interesse público, projetos e políticas do governo³⁰.

Ademais, a Secom atua sobre os setores de mídia e publicidade do governo federal, de modo a garantir visibilidade para as ações de publicidade nas mídias de todas as regiões do país. Entre as ações que promove estão a criação e atualização do cadastro dos veículos de comunicação³¹ e a política de regionalização para a inclusão de mais veículos nos planos de mídia³², entre outras diretamente ligadas aos serviços de publicidade. Finalmente, a Secom possui manuais e instruções normativas que determinam os aspectos e regras a serem

²⁶ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Contrato n. 29/2017**: Contrato para prestação de serviços de publicidade. Disponível em: < <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-de-publicidade/cto-29-2017-artplan.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Concorrência n.1/ 2018**: contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98161-edital-concorr-ncia-1-2018&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²⁸ BANCO DO BRASIL S.A. Diretoria de Suprimentos, Infraestrutura e Patrimônio. **Licitação n. 2018/01918 (8558)**: edital. Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edLP18.1918.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²⁹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Termo de recebimento de edital. Modalidade: licitação caixa n.1571/7066-2018. Disponível em: https://www5.caixa.gov.br/fornecedores/_arquivos/licitacao/368992.pdf. Acesso em 15 nov. 2020.

³⁰ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Institucional**. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 11 jun. 2020.

³¹ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Cadastro de Veículos de Comunicação**. Site Secom, 2012. Disponível em: <http://www.secom.bvgov.br/orientacoes-gerais/midia/cadastro-de-veiculos-de-comunicacao>. Acesso em: 11 jun. 2020.

³² BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. Regionalização. **Site Secom**, 2012. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>. Acesso em: 11 jun. 2020.

observados pelos demais órgãos e entidades do governo federal nos procedimentos de licitação para a escolha de agências de publicidade.

O contrato 29/2017, celebrado entre a Secom e a Artplan, ainda está em vigor (o sétimo aditivo prorrogou sua vigência até 21 de agosto de 2021³³), o que, em si, é um dado relevante na medida em que espelha uma situação atual. Além disso, obtivemos acesso à política do programa de integridade da Artplan, o que não foi possível com outras agências de publicidade que também possuem contrato com a Secom, sendo esse também um fator determinante na seleção do material para os fins desta análise.

O segundo contrato (ii), celebrado com o Ministério da Educação, foi escolhido por ser esse órgão também representante da Administração Pública Direta e ter grande relevância em âmbito nacional. Além disso, entre todos os ministérios, foi o da Educação o que mais recentemente (em 2018) promoveu um procedimento licitatório para a contratação de agências de publicidade. Outro fator que estimulou essa escolha foi o volume do orçamento do Ministério da Educação (2019), um dos maiores entre todos os ministérios, de acordo com os dados disponibilizados pela Controladoria-Geral da União³⁴.

O terceiro documento (iii) permitiu-nos examinar o modelo de contratação, cujo conteúdo é padrão e, em princípio, imutável, realizado por um importante representante da Administração Pública Indireta, o Banco do Brasil. O banco desempenha relevante papel na concessão de crédito, sendo uma instituição muito utilizada seja para o financiamento de pequenos agricultores, seja na concessão de subsídios em situações de calamidade pública, entre outros³⁵.

O quarto documento (iv), igualmente padrão e, em princípio, imutável, celebrado com a Caixa Econômica Federal, também nos ensejou o desenvolvimento de reflexões importantes para esta pesquisa. Órgão da Administração Pública Indireta, a Caixa é responsável pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pelo Programa de Integração Social (PIS) e pelo Seguro-Desemprego, institutos de grande relevância para a população, além de ter papel decisivo no desenvolvimento urbano³⁶. A Caixa é um dos maiores bancos brasileiros quando

³³ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Termo Aditivo n. 7: Publicidade – Artplan**. Disponível em: < <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-de-publicidade/termo-aditivo-no-07-publicidade-artplan/view>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

³⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: órgãos superiores**. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

³⁵ COSSOLINO, Silmara. 211 anos de Banco do Brasil, um presente para a sociedade. **Reconta aí. Atualiza aí Banco do Brasil**, 2019. Disponível em: <https://recontaai.com.br/atualiza-ai/211-anos-de-bb/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

³⁶ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sobre a Caixa**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 11 jun. 2020.

considerado o seu número de clientes e é responsável por 69,2% do crédito habitacional e por 38% da poupança nacional.

Como exemplo de sua relevância social, no ano de 2019 foram contratados R\$ 34,8 bilhões na Caixa referentes ao “Programa Minha Casa Minha Vida”, o que equivale a 318,3 mil novas unidades habitacionais. No mesmo sentido, possui forte atuação na concessão de créditos, tendo nesse mesmo ano concedido um montante de R\$ 375 bilhões.

Além disso, com base nas demonstrações contábeis consolidadas da Caixa Econômica Federal obtidas até 31 de dezembro de 2019, verifica-se o grande volume de ativos desse banco, uma vez que, nessa data, possuía R\$ 2,4 trilhões de ativos administrados, configurando um aumento de 3,9% em doze meses, além de, nesse mesmo ano, ter atingido lucro líquido contábil no valor de R\$ 21,1 bilhões, o que representou um avanço do percentual de 103,3% em relação ao ano anterior³⁷.

A escolha de dois bancos como representantes da Administração Pública Indireta decorre da grande importância dessas instituições financeiras no Brasil. O Banco do Brasil é um exemplo de sociedade de economia mista, e a Caixa Econômica Federal é uma empresa pública. Os documentos das instituições bancárias, os quais nos propusemos analisar, são modelos de minutas contratuais, que, disponíveis nos sites das instituições, são utilizados no caso de contratação de publicidade.

Em relação aos investimentos totais em publicidade, com base nas informações constantes do Relatório anual de 2019 do Banco do Brasil, foi investido um total de R\$ 498,2 milhões em propaganda e publicidade nesse ano³⁸. Nesse mesmo ano de 2019, os investimentos da Caixa Econômica Federal em propaganda, publicidade e promoções foram de R\$ 213 milhões, tendo ocorrido significativa redução em comparação aos gastos nessa seara realizados no ano de 2018, que totalizaram R\$ 663 milhões³⁹.

Os investimentos em publicidade do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal são muito maiores que os de outras empresas públicas. Veja-se, a título de comparação, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo investimento em ações

³⁷ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de análise de desempenho** 2019. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio_de_Analise_do_Desempenho_4T19_VF.pdf>. Acesso em: 22 dez.2020.

³⁸ BANCO DO BRASIL. **Relatório anual** 2019. Disponível em: <<https://www.bb.com.br/docs/portal/japao/BBRelatAnual2019.pdf>>. Acesso em: 22 dez.2020.

³⁹ Cf. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de análise de desempenho** 2019. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio_de_Analise_do_Desempenho_4T19_VF.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de análise de desempenho** 2018. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/Relatorio_Analise_Desempenho_2018.pdf>. Acesso em: 22 dez.

publicitárias foi de cerca de R\$ 5 milhões no ano de 2019 e de cerca de R\$ 40 milhões em 2018, conforme dados dos seus relatórios integrados anuais de 2018 e 2019⁴⁰.

Em relação às sociedades de economia mista, podemos notar que os investimentos do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal também são significativamente maiores. Por exemplo, no ano de 2019, a Petrobras divulgou o total de gastos de R\$ 73.374.224,82 (setenta e três milhões, trezentos e setenta e quatro mil duzentos e vinte e quatro reais e oitenta e dois centavos) com mídia e produção publicitária⁴¹.

As fontes tradicionais de pesquisa, devidamente analisadas como importante subsídio para a reflexão aqui proposta, estão elencadas no final deste trabalho. Trata-se de material relevante em seu conjunto, mas importa ressaltar que é flagrante a escassez de estudos específicos sobre o tema, sendo esse um estímulo a mais para que nos debruçássemos sobre a questão.

Finalmente, no âmbito da pesquisa qualitativa, foram realizadas entrevistas com cinco profissionais do setor, cuja contribuição, em razão de sua vivência na área, foi especialmente importante para esclarecer em detalhes como se dá a prática de compra de mídia. As entrevistas foram gravadas, com a devida anuência formal dos entrevistados, e realizadas de forma semiestruturada, ou seja, foi utilizado um roteiro inicial de perguntas, cujo intuito foi desencadear reflexões, sem, em momento algum, restringir ou direcionar a fala dos entrevistados. Estes, assim, puderam expressar-se livremente, dando margem a novas perguntas, que possibilitaram o esclarecimento de pontos de grande relevância para esta análise, a saber, aqueles em que a legislação e os contratos são omissos e, consequentemente, configuram brechas que dão ensejo a fraudes. Dada a sensibilidade do tema e considerado o fato de as pessoas entrevistadas serem profissionais em exercício no ramo, as entrevistas foram concedidas sob a condição de anonimato, excetuando-se uma, que teve seu conteúdo parafraseado.

O primeiro entrevistado trabalha com estratégia de mídia há duas décadas. Participou do planejamento e da compra de mídia em multinacionais, incluídas campanhas publicitárias

⁴⁰ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório integrado anual** 2019. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4d78f406-c1b3-4872-8998-e3e028210472/BNDES_RI2019_WEB_2108.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ngCqKyo>. Acesso em: 22 dez. 2020; BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório integrado anual** 2018. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/governanca-corporativa/relatorios-de-governanca/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2018/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

⁴¹ PETROBRAS. **Portal da Transparência**. Publicidade. Disponível em: <<http://transparencia.petrobras.com.br/despesas/publicidade>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

que tinham anunciante público como cliente. Neste trabalho, essa fonte será citada como Entrevistado A.

O segundo entrevistado atua, há mais de vinte anos, no mercado publicitário, na área de mídia, no desenvolvimento da estratégia de mídia dos clientes. Trabalhou em diversas agências de publicidade com anunciante público. Neste trabalho, essa fonte será citada como Entrevistado B.

O terceiro entrevistado vem atuando na área financeira de agências de publicidade por quase vinte anos. O profissional conhece todo o operacional interno relativo aos pagamentos, ou seja, realiza o pagamento de veículos/mídia, organiza a documentação exigida para a efetuação desses pagamentos e conhece as possíveis sanções a que estão expostas as agências. Neste trabalho, essa fonte será tratada como Entrevistado C.

O quarto entrevistado atua como *compliance officer* e conhece o universo publicitário no que tange à área de *compliance* especificamente empregada pelas agências de publicidade. Dessa forma, tem conhecimento da LAC e das penalidades aplicáveis. Neste trabalho, essa fonte será citada como Entrevistado D.

O quinto e último entrevistado é Alexandre Gibotti, diretor executivo nacional, desde agosto de 2018, da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap). Trabalha há mais de vinte anos no mercado publicitário, atuando com foco em mídia, seja digital, seja *offline*.

Infelizmente, não foi possível entrevistar nenhum agente público, dado que todos os que foram procurados se recusaram a relatar sua experiência nesse ramo de atividade.

Assim, para propor uma tentativa de resolver o problema, ou seja, para desenhar um programa de integridade, objetivo último deste trabalho, faz-se necessário percorrer um trajeto: entender como é feita a compra de mídia pelo setor público, saber em quais situações a agência estará sujeita a infringir o artigo 5º da LAC (e quais penalidades ela poderá sofrer) e, finalmente, compreender como o programa a ajudará.

3 FUNCIONAMENTO DO MERCADO PUBLICITÁRIO

O objetivo do presente capítulo é explicitar como é feita a compra de mídia pelas agências de publicidade. Para tanto, é necessário conhecer os participantes do mercado publicitário, o processo de licitação, a seleção interna da(s) agência(s) após o certame e, finalmente, a execução do contrato. Tais informações estarão dispostas em três partes:

- (i) Primeira parte – Pré-contrato. Participantes do mercado publicitário. Nesta seção, indicam-se os protagonistas que atuam na compra de mídia, ou seja, as

partes que têm envolvimento direto no agenciamento de mídia. Também terão espaço nessa rubrica os dispositivos legais que regem a licitação pública para contratação de agência de publicidade, bem como o tipo de licitação, os critérios para estipular a(s) agência(s) vencedora(s) e alguns desdobramentos sobre a métrica utilizada, incluindo alguns exemplos práticos;

- (ii) Segunda parte – Contrato. Nesta seção, serão mostrados os mecanismos de seleção interna da agência pelo anunciante público após a licitação (os critérios a serem informados para seleção da agência, a necessidade ou não do núcleo de mídia e a possibilidade de intervenção do órgão na escolha da agência); e
- (iii) Terceira parte – Execução do Contrato. Nesta seção, será examinado o funcionamento da compra de mídia: o papel do Secom como órgão regulador e sua atuação; os requisitos a serem trabalhados para o veículo integrar o plano de mídia; as etapas para a execução do plano de mídia, isto é, possíveis alterações e autorizações necessárias; e a transparência dessa compra.

3.1 PRÉ-CONTRATO. PARTICIPANTES DO MERCADO PUBLICITÁRIO

Os participantes do mercado publicitário no Brasil são o cliente ou anunciante, a agência de publicidade e o veículo⁴² ou mídia⁴³, cabendo à agência o papel de intermediar a relação entre os outros dois.

Do ponto de vista da lógica de mercado, não há diferença entre o setor privado e o público, mas neste existem diversas etapas e normas que, obrigatoriamente, precisam ser seguidas, conforme se verá adiante.

Um exemplo hipotético aplicado ao setor privado ilustra o mecanismo: imaginemos que a Pepsi (cliente ou anunciante) contrate a Almap BBDO (agência de publicidade) para fazer suas campanhas publicitárias. A Almap faz, então, um estudo e verifica que a melhor audiência virá via televisão (mídia), então a Rede Globo (veículo) é contratada para veicular as peças publicitárias.

⁴² Veículo: “veículo de comunicação e divulgação: empresa ou entidade capaz de comercializar espaço e ou tempo e de transmitir mensagem ao público.”, Art. 3º, XXXII, Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018.

“Veículo de Divulgação, para os efeitos dêste Regulamento, é qualquer meio de divulgação visual, auditiva ou áudio-visual, capaz de transmitir mensagens de propaganda ao público, desde que reconhecido pelas entidades sindicais ou associações civis representativas de classe, legalmente registradas.”, Art. 10, Decreto n. 57.690, de 1º de fevereiro de 1966.

⁴³ Mídia: “mídia: o conjunto de meios ou de veículos de divulgação”, Art. 3º, XX, Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018.

Quando o anunciante é público, embora os participantes sejam os mesmos, existem regras específicas a seguir, estabelecidas pela Secom e pela legislação própria. Qualquer agência que pretenda trabalhar com o Governo Federal deverá ter como pré-requisito um certificado de qualificação emitido pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão⁴⁴ (Cenp) e, naturalmente, participar da licitação pública, com base na Lei n. 8.666/1993, na Lei n. 4.680/1965 e no Decreto n. 57.960/1966. É permitido que mais de uma agência de publicidade ganhe uma licitação⁴⁵.

Os órgãos e entidades da administração pública elaboram um plano anual de comunicação, do qual necessariamente consta a previsão de investimento na campanha. Esse plano deve estar em sintonia com as regras da Secretaria de Comunicação correspondente, a cuja aprovação é submetido.

Como este trabalho abrange apenas o Governo Federal, aqui serão examinadas tão somente as normas pertinentes à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

A título de exemplo, consideremos que o Ministério da Saúde pretenda realizar algumas campanhas de vacinação no próximo ano e que estime um custo necessário para a contratação de agência e veiculação equivalente a R\$ 10.000.000,00. Esse plano deve ser apresentado à Secom, que, caso o aprove, autorizará o ministério a fazer a licitação.

O edital estipulará o tipo de licitação, ou seja, o critério para definir a proposta vencedora, que pode ser o de “melhor técnica” ou o de “técnica e preço”, e o número de agências de publicidade que poderão lograr a concorrência.

Embora haja dois tipos de licitação, na prática o critério sempre será o de “melhor técnica”, porque as agências vencedoras que o satisfizerem poderão, após o julgamento, diminuir seu preço a fim de equipará-lo ao da agência que ofertou o valor mais baixo.

Um exemplo dessa possibilidade de ajuste do preço ao valor da menor oferta pela (s) agência (s) pode ser visto nas cláusulas do edital abaixo:

⁴⁴ O Cenp é uma associação que autorregula o mercado. Ele é composto de vários anunciantes e sua observação é voluntária por parte das agências. Todavia, para participarem de licitação pública, as agências precisam ter como pré-requisito certificado de qualificação, que é emitido pelo Cenp, conforme determina o §2º do artigo 4º da IN n. 3, de 20 de abril de 2018, e igualmente disposto no §1º do artigo 4º da Lei n. 12.232/2010.

⁴⁵ “O anunciante poderá instituir processo licitatório que preveja a adjudicação do objeto a mais de uma agência, no mesmo certame, sem a segregação em itens ou contas publicitárias, decisão que deve ser fundamentada nos autos do procedimento licitatório.” Artigo 5º, Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/in3-secom-20-04-2018.pdf/>. Acesso em: 17 abr. 2021.

15.2 Serão vencedoras do julgamento final das Propostas, as 3 (três) licitantes que tenham sido mais bem classificadas no julgamento da Proposta Técnica e tenham apresentado a proposta de menor preço.

15.3 Se alguma das 3 (três) licitantes mais em classificadas no julgamento das Propostas Técnicas não tiver apresentado a proposta de menor preço e não concordar em praticar os menores percentuais de honorários identificados, nos moldes dos subitens 14.3, a Comissão Especial de Licitação efetuará com as demais licitantes a negociação prevista no art. 46, §1º, II, da Lei nº. 8.666/1993, nos mesmos termos apresentados à declinante, obedecida a ordem de classificação das Propostas Técnicas, até a obtenção do número de agências estipulado para a concorrência.

15.3.1 A licitante que não concordar em praticar os preços da Proposta de menor preço perderá o direito de contratar os serviços com a SECOM [...].⁴⁶

Como se vê, invariavelmente o critério será a técnica, que, em especial no caso da publicidade, é algo subjetivo, uma vez que depende da criatividade de pessoas. A ausência de formas objetivas de mensurar essa capacidade técnica acaba por dar margem a atos de corrupção⁴⁷.

É importante, porém, assinalar que, desde o início, ou seja, desde a licitação, as agências de publicidade poderão ser expostas a alguma situação de corrupção. Imagine-se, por exemplo, o caso de um anunciante que requeira alguma vantagem indevida para dar ganho de licitação a determinada agência. Existem casos concretos em que isso ocorreu, como se verá adiante.

Um deles deu-se em licitação que envolvia o Banco do Brasil. Em 20 de abril de 2017, o jornal Folha de São Paulo anunciou que uma das agências de publicidade vencedoras da concorrência seria a Multi Solution. No dia 24 de abril, quando os envelopes que continham as notas técnicas foram abertos, o resultado confirmou-se, e a Multi Solution surgia em primeiro lugar⁴⁸. O edital foi então impugnado.

Outro caso ocorreu com a Propeg Comunicação S.A., uma das maiores agências de publicidade do país. Em decorrência das investigações feitas pela Polícia Federal (em desdobramento da operação chamada Hidra de Lerna, em 2016), a referida agência foi acusada

⁴⁶ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Concorrência n. 001/2016, Processo n. 00170.000307/2016-24**. Brasília/ DF, 5 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/secretaria-de-administracao/licitacoes/licitacoes-encerradas/editais-2016/secom/concorrenci-no-001-2016-secom/sei-decisao-recurso-cc-1-2016-secom-autoridade-e-comissao.pdf>>. Acesso em: 4 dez.2020.

⁴⁷ A Lei n. 12.232/2010 enrijeceu as regras de licitação aplicadas às agências de publicidade, de maneira a objetivar a licitação, mas não há como fugir totalmente da subjetividade. O Acórdão n. 003.204/2007-1 do Tribunal de Contas da União (TCU) demonstra que invariavelmente haverá subjetividade na contratação de agência de publicidade, mas, ao mesmo tempo, estabelece que cabe a essa corte avaliar não os critérios subjetivos, mas tão somente a legalidade do processo licitatório. Assim: “Não há como afastar, *in totum*, a subjetividade em um processo de contratação de publicidade, do tipo ‘melhor técnica’. O que se está julgando é uma atividade artística, intelectual, inalcançável por métrica, peso ou outra forma de enlaço tangível, material” (Brasil, 2007). Como o foco deste estudo é propor um programa de integridade na compra de mídia, não será aprofundado o tema de licitação na contratação de serviços publicitários.

⁴⁸ FOLHA antecipou vitória da Multi Solution na concorrência do BB. **Meio&Mensagem**. [s.l.] 25 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/2017/04/25/folha-antecipou-vitoria-da-multisolution-na-concorrenci-do-bb.html>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

de pagar suborno no montante de R\$ 45 milhões para a obtenção de contrato com o Ministério das Cidades. O ex-ministro das Cidades do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Marcio Fortes, e o ex-ministro das Cidades do governo de Dilma Rousseff, Mário Negromonte, teriam recebido valores para favorecer esse contrato com a agência⁴⁹.

3.2 PRÉ-CONTRATO. SELEÇÃO INTERNA

Depois de vencerem o certame licitatório, as agências de publicidade participam de uma nova concorrência. Há, então, uma seleção interna entre as ganhadoras para definir qual delas estará à frente de determinada campanha⁵⁰.

Os critérios para selecionar a(s) agência(s) dependerão do montante⁵¹ destinado à campanha publicitária, mas, em qualquer nível de seleção, a escolha levará em consideração a solução criativa e a estratégia de mídia apresentada pela(s) agência(s).

Das agências vencedoras da seleção interna poderá ser exigido que mantenham o núcleo de mídia no Distrito Federal/Brasília. Tal exigência é particular de cada órgão e de cada licitação. A Licitação n. 2018/01918 (8558), do Banco do Brasil⁵², e a Licitação n. 1571/7066-2018 - GILOG/BR, da Caixa Econômica Federal, por exemplo, fazem essa exigência, coisa que não ocorre no Edital de Concorrência n. 1/2018, do Ministério da Educação.

O núcleo de mídia é um intermediador entre a agência e o anunciante. Seu papel engloba tudo o que é pertinente à mídia, como reuniões com os veículos e negociação de preços, conferência dos planos de mídia das agências, desenvolvimento de mapa de veiculação etc. Adicionalmente, deve cadastrar e homologar veículos no Mídiacad (Cadastro de Veículos de Divulgação), bem como autorizar correções dos dados dos veículos já cadastrados.

⁴⁹ COSTA, Camilla. Por que (e como) agências de publicidade se envolvem em escândalos de corrupção no Brasil. BBC Brasil. São Paulo, 5 out. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37558551> / https://esquerdadiario.com.br/spip.php?page=gacetilla-articulo&id_article=9738>. Acesso em: 11 nov. 2020.

⁵⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.232/2010, de 29 de abril de 2010**, artigo 2º, inciso III, §4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112232.htm>. Acesso em: 4.dez. 2020.

⁵¹ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Manual de Procedimento das Ações de Publicidade**, item 5. Brasília/ DF, 21 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁵² “As AGÊNCIAS que vierem a ser contratadas por meio desta licitação, deverão, em conjunto, manter, em Brasília (DF), o Núcleo de Mídia do Banco do Brasil, entidade sem personalidade civil ou jurídica e sem fins lucrativos” (BANCO DO BRASIL S.A. Diretoria de Suprimentos, Infraestrutura e Patrimônios. **Licitação n. 2.018/1918 (8558)**. Anexo 1 – Descrição do Objeto da Licitação, Cláusula 2.13 Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edLP18.1918.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020).

Quando obrigatória a constituição de um núcleo de mídia, ficam a cargo das agências tanto a seleção, contratação e manutenção de seus membros como os custos envolvidos. Na Licitação n. 2018/01918 (8558), do Banco do Brasil, isso ficou definido nos seguintes termos:

[...] o Núcleo de Mídia deverá ter infraestrutura operacional adequada e funcionários qualificados, contratados e mantidos pelas AGÊNCIAS em decorrência desta contratação, com prévia aprovação do BANCO; [...] os encargos decorrentes da montagem e do funcionamento do Núcleo de Mídia serão assumidos pelas AGÊNCIAS, não cabendo qualquer repasse ao BANCO.⁵³

É interessante observar que, durante conversa informal, o Entrevistado A confirmou que é comum os membros dos núcleos de mídia serem indicados pelo órgão público, ainda que não seja esse o disposto em contrato. E mais: embora as agências licitadas mudem, geralmente os membros do núcleo de mídia são os mesmos, conforme informado pelo Entrevistado C⁵⁴. Esse dado atesta a sensibilidade existente nos bastidores de uma campanha publicitária, que pode sofrer influência direta do anunciante público.

Ainda sobre a seleção interna, há alguns pontos a serem destacados. Como já informado, mais de uma agência pode vencer uma licitação e, além disso, poderá haver mais de uma agência selecionada para uma mesma campanha⁵⁵. Ao mesmo tempo, não há obrigação alguma por parte do anunciante de trabalhar com todas as agências, de tal modo que não há nenhuma garantia à agência vencedora da licitação de que realmente realizará alguma campanha. Consta do Manual de Procedimento das Ações de Publicidade da Secretaria Especial de Comunicação Social o seguinte:

As contratadas atuarão de acordo com solicitação do anunciante e não terão garantia de faturamento mínimo sobre o valor contratual nem, particularmente, exclusividade em relação a nenhuma das ações publicitárias objeto da contratação, as quais serão executadas indistintamente e independentemente da classificação das contratadas no certame.⁵⁶

⁵³ BANCO DO BRASIL S.A. Diretoria de Suprimentos, Infraestrutura e Patrimônios. **Licitação n. 2.018/1918 (8558)**, Anexo 1 – Descrição do Objeto da Licitação, Cláusula 2.13, IV, letras a) e b). Disponível em: <<https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edLP18.1918.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁵⁴ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral (presencial) com o Entrevistado C. Comunicação telefônica com o Entrevistado A].

⁵⁵ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Manual de Procedimento das Ações de Publicidade**, itens 5.5.1.1 e 5.6.2. Brasília/ DF, 21 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁵⁶ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018**, Artigo 5º, §1º. Public. 4 maio 2018, Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/in3-secom-20-04-2018.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

O Entrevistado A informou que sempre há a necessidade de realizar a concorrência entre as agências, mas que é quase certo que, caso apresente qualquer tipo de problema, como uma entrega tecnicamente ruim, a agência selecionada para uma campanha não vá ganhar futuras concorrências. O fato é que muitas decisões dependem da gestão do órgão. Existem aquelas que tentam equilibrar a divisão de orçamento entre as agências licitadas ou buscam a agência de mais qualidade técnica. Há, porém, gestão que privilegiará a agência que assumir a postura de acatar suas solicitações, inclusive a sugestão de veículos de divulgação.⁵⁷

Vislumbra-se, assim, a possibilidade de uma agência ser contratada não pela sua capacidade técnica, mas, sim, por outras razões, como o seu grau de submissão ao contratante e de disposição para acatar tudo o que lhe for solicitado, inclusive a compra de mídia suspeita de ilegalidade.

3.3 EXECUÇÃO DO CONTRATO. COMPRA DE MÍDIA

A agência selecionada poderá ter seu plano de mídia alterado tanto pela própria agência como por sugestão do órgão público. Esse documento contém as planilhas de programação, nas quais devem constar, em detalhes, os preços praticados pelos veículos e as negociações.

Ainda, para elaboração do plano de mídia, a agência deverá levar em consideração alguns fatores, como (i) utilizar pesquisas e dados técnicos do mercado para identificar o veículo mais adequado, (ii) estimar os investimentos destinados a cada veículo levando em consideração a audiência de cada um deles, bem como a técnica CPM (relação de custo de veiculação e número de ouvintes), (iii) buscar melhor visibilidade e melhores condições negociais, (iv) explicitar a tática de mídia, ou seja, como será executado o plano, qual a justificativa dos formatos, quais as faixas horárias pretendidas etc.

Além disso, as agências deverão fazer uso dos veículos devidamente registrados no Midiacad, que é um cadastro unificado dos principais veículos utilizados pelo Governo Federal, ou seja, aqueles de grande porte, que atuam nas principais praças. Dessa forma, os veículos que desejarem participar das campanhas do Governo Federal deverão estar inscritos nesse cadastro, o que se faz mediante alguns requisitos⁵⁸: estar registrado perante a Receita Federal, ter licença (se for o caso) e comprovar regularidade de circulação (se for o caso).

⁵⁷ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 13 de agosto de 2019. [Comunicação oral].

⁵⁸ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Cadastro de veículos de comunicação**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/cadastro-de-veiculos-de-comunicacao>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

Segundo a portaria que o instituiu, o Midiacad tem como função “atribuir segurança na elaboração, execução e faturamento no plano de mídia”, mas, “por ser um conjunto formal de dados cadastrais, o Midiacad não terá a função de aferir, avaliar, verificar e atestar a audiência e circulação dos veículos nele cadastrados⁵⁹. O Entrevistado B informou que o Midiacad serve, na prática, para comprovar a existência do veículo, garantindo que não seja, por exemplo, uma “rádio-fantasma”⁶⁰.

Os veículos e a mídia incluídos no plano de mídia devem ser aqueles dispostos no estudo prévio. Esse estudo⁶¹, custeado pelas agências licitadas, tem como objetivo verificar as praças e meios em que é possível (ou não) realizar a fiscalização da veiculação, a qual será feita por uma empresa terceirizada. A título de exemplo, imagine-se uma campanha de vacinação que tenha de atingir o maior número possível de pessoas, mas que não possa ser auditada em todas as praças, uma vez que as empresas fiscalizadoras não atuam em todas as regiões do Brasil. Feito o estudo, caberá à agência submetê-lo à aprovação do órgão anunciante. Será, finalmente, tarefa da agência contratar o serviço de fiscalização antes de se iniciar a veiculação da campanha.

O plano de mídia, para ser executado, deverá ser validado pelo núcleo de mídia, se for o caso, sendo sempre necessária a aprovação do órgão anunciante. Claro está que o anunciante poderá não só recusar a mídia apresentada pela agência de publicidade como propor alterações, sugerir veículos e valor a ser investido neles⁶².

A supramencionada aprovação está prevista em lei, nas regras do Cenp, bem como nos contratos de publicidade. Abaixo, um exemplo de cláusulas pertinentes ao contrato da Caixa Econômica Federal:

§2º A agência contratada nos termos desta Lei só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, por conta e por ordem dos seus

⁵⁹ §1º e §2º do artigo 1º da Portaria n. 142 de 27 out. 2014 (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Portaria n. 142, de 27 out. 2014**. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-portarias/2014-prt142-manual-do-midiacad.pdf/view>. Acesso em: 4 dez. 2020).

⁶⁰ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral].

⁶¹ “Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível” (BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.232/2010, de 29 de abril de 2010**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112232.htm>. Acesso em: 4.dez. 2020).

⁶² Cf. Lei n. 12.232/2010, artigo 4º, §2º (BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.232/2010, de 29 de abril de 2010**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112232.htm>. Acesso em: 4.dez. 2020) e Normas-padrão do Cenp, cláusulas 2.4.1 e 3.6.1 (NORMAS-PADRÃO da atividade publicitária. **Cenp**. Disponível em: <https://cenp.com.br/documento/normas-padrao-portugues>. Acesso em: 19 nov.2020).

clientes, se previamente os identificar e tiver sido por eles expressamente autorizada.⁶³

9.2.3 Depois de realizados todas as correções necessárias e da validação do Núcleo de Mídia, a agência responsável encaminhará o Plano de Mídia para aprovação da SECOM.

[...] 9.3.1 A aprovação do Plano de Mídia se dará pelo Diretor de Mídia e a autorização será realizada pelo Secretário de Comunicação Integrada.⁶⁴

A programação de mídia, bem como qualquer comprometimento de despesa em nome da CAIXA, será previamente submetida à Caixa para sua aprovação.⁶⁵

Além da autorização para desenvolvimento de ações de publicidade, deverá ser obtida aprovação prévia da CAIXA para: [...] b) Planos de mídia.⁶⁶

Caso o anunciante solicite uma alteração, esta deverá ser justificada. Porém, conforme informado pelo Entrevistado A, na prática isso pode não ocorrer. Comumente, as alterações justificadas são relativas às questões técnicas, como alterar a divisão de investimento nos veículos. Essas alterações são formalizadas, ou seja, ficam registradas no sistema⁶⁷.

As alterações informais e sem justificativa geralmente ocorrem quando há interesses escusos (interesses individuais sobrepostos despercebidamente ao interesse coletivo) dentro do órgão. O Entrevistado A disse ter presenciado ambas as situações, o que se revelou familiar ao Entrevistado B⁶⁸ e ao Entrevistado C⁶⁹, que também confirmaram que o órgão pode sugerir outro veículo sem justificativa.

Pode ocorrer de a agência de publicidade não concordar com as alterações propostas pelo órgão no plano de mídia – por exemplo, a inclusão de um veículo ou mídia que não seja coerente com o plano do ponto de vista técnico. De acordo com o Entrevistado A, a agência, sendo a parte técnica, sempre deverá defender seu plano de mídia, explicando as razões das escolhas dos veículos e mídia, mas a última palavra será a do órgão; por mais que se justifique o plano proposto pela agência, esta acata o solicitado pelo órgão⁷⁰.

Instado a explicitar os critérios utilizados pela agência na defesa de seu plano original, ante a possibilidade de virem a ser questionados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o Entrevistado A⁷¹ reforçou a natureza relativamente subjetiva deles. Segundo ele, há vários

⁶³ Cf. Lei n. 12.232/2010, artigo 4º, §2º, cit.

⁶⁴ Cf. Cláusulas 9.2.3 e 9.3.1 do Manual de Procedimento das Ações de Publicidade (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Manual de Procedimento das Ações de Publicidade**, Brasília/ DF, 21 de julho de 2016. Disponível em: < <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020). Tais cláusulas são pertinentes às contratações de agência feitas pela Secom (cf. artigo 2º da mesma portaria).

⁶⁵ Cf. Cláusula 3.2, item e) Licitação Caixa n. 1571/7066-2018 - GILOG/BR (Cf. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Edital. Licitação n. 1.571/7066-2018** - GILOG/BR. Disponível em: < https://fagali.com/wp-content/uploads/2018/08/Caixa_mkt_promocional.pdf>. Acesso em: 4.dez. 2020).

⁶⁶ Cf. Cláusula 7.1, Licitação Caixa n. 1.571/7066-2018 - GILOG/BR, cit.

⁶⁷ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 13 de agosto de 2019. [Comunicação oral].

⁶⁸ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral].

⁶⁹ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 23 de outubro de 2018. [Comunicação oral].

⁷⁰ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral].

⁷¹ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 28 de fevereiro de 2020. [Comunicação oral].

critérios para elaborar o plano de mídia, os quais são evidenciados no caso de ser necessário fazer a defesa: audiência, cobertura, afinidade e sobreposição são alguns deles. Diferentemente de outras contratações públicas, como as da construção civil, em que há um critério objetivo (preço), a publicidade é subjetiva. Por essa razão, o Entrevistado A concorda que há certa fragilidade no processo de compra de mídia e que as agências estão vulneráveis, suscetíveis de incorrer em práticas potencialmente delituosas.

A agência que se recusa a acatar uma solicitação do órgão sujeita-se a sofrer retaliação. O Entrevistado A confidenciou uma situação na qual lhe foi pedido informalmente que destinasse uma verba incomum a determinado *blog*. Como sua agência se recusou a realizar esse investimento, a campanha foi transferida para a segunda colocada na seleção interna⁷². Assim, a agência que não concordar com as sugestões do órgão, por estranhas que lhe pareçam, poderá ser aliada da campanha e de concorrências futuras.

Subsequentemente o Entrevistado A esclareceu que as agências sugerem como será a divisão dos investimentos em cada veículo e mídia, pois o montante a ser alocado em mídia será estipulado no *briefing*, uma vez que os recursos de mídia variam a cada campanha, conforme seus objetivos⁷³.

A métrica usualmente utilizada pelas agências para verificar os melhores veículos e meios é a medição de audiência; em geral, é empregada a aferição realizada pelo Ibope⁷⁴. O Entrevistado B explicou o procedimento do instituto por meio de um exemplo: o Ibope entrevista um determinado número de pessoas a fim de averiguar qual rádio elas ouvem, e, dessa forma, consegue mapear a audiência. Essa pesquisa então será utilizada na elaboração do plano de mídia⁷⁵.

O Ibope, todavia, é viável apenas para as principais praças, ou seja, as principais cidades. Na hipótese de uma campanha grande, que precise contemplar municípios pequenos, não

⁷² Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 13 de agosto de 2019. [Comunicação oral].

⁷³ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 13 de agosto de 2019. [Comunicação oral].

⁷⁴ O Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) considera os dados obtidos do IBGE para fazer um levantamento socioeconômico e escolher como amostra para aferir a audiência os domicílios que tenham maior representatividade. Os escolhidos recebem aparelhos de medição, que identificam o canal que está sendo transmitido na TV, e os dados, enviados a cada minuto para as centrais de análise do Ibope, são entregues aos clientes. Essa medição é atualmente realizada nas quinze principais regiões metropolitanas do país. (Cf. PEZZOTTI, Renato. Como são os aparelhos de medição de audiência do Ibope? **UOL**. São Paulo, 6 dez. 2019. Mídia e Marketing Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/12/06/como-sao-os-aparelhos-de-medicao-de-audiencia-do-ibope.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2020). Com o resultado da medição, é possível aferir os pontos de audiência, que são capazes de mensurar a proporção de exibição de determinado programa de rádio ou TV. (Cf. MAGALHÃES, Thiago. Como funciona a medição de audiência de TV? **Kantar Brasil Insights**, 2018. Disponível em: <https://br.kantar.com/m%C3%ADdia/%C3%A1udio,-texto,-tv-e-v%C3%ADdeo/2017/como-funciona-a-medi%C3%A7%C3%A3o-de-audi%C3%A2ncia-de-tv/>. Acesso em: 11 jun. 2020).

⁷⁵ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral].

analisados pelo Ibope ou por qualquer outra ferramenta de pesquisa, será considerada a audiência cadastrada pelos próprios veículos no Midiacad. Conforme acrescentou o Entrevistado A, muitos desses veículos são controlados, ainda que indiretamente, por algum político⁷⁶.

A compra de mídia, como se vê, não se dá apenas por critérios técnicos; há também as interferências políticas de cada governo. O Entrevistado A informou que já presenciou, em diferentes administrações, a redução de investimento em veículos que se posicionavam criticamente ao governo e, por outro lado, o aumento de investimento nos que demonstravam apoio ao governo⁷⁷.

Não obstante a possibilidade de sugerir um veículo sem justificativa, o órgão também pode alterar os valores e os percentuais a serem investidos nos veículos ou mídia. O Entrevistado A relatou que já testemunhou situação na qual o órgão público solicitou determinado valor a ser investido num específico veículo, que, do ponto de vista da agência, não parecia merecedor de tantos recursos⁷⁸.

Frise-se que o valor total a ser investido (o montante estipulado no *briefing* para mídia) não poder ser alterado e que os valores dos veículos são tabelados e expostos no Midiacad. O que pode ser alterado pela agência e pelo órgão é o percentual a ser investido em cada mídia e cada veículo.

Tendo em vista essa situação, compreende-se em que medida a agência de publicidade é levada a tomar parte em atos questionáveis. Ainda que seja o responsável pela utilização de recursos públicos para a compra de mídia, a agência de publicidade está sujeita, no decorrer desse processo, à anuência e à influência do órgão público, o qual poderá solicitar a inclusão de algum veículo não idôneo no plano de mídia ou estipular que seja direcionado montante inflacionado para determinado veículo, com a finalidade de corromper políticos ou agentes públicos. Assim, embora tenha feito um plano de mídia técnico e embasado em dados concretos, a agência deverá acatar o que tiver sido sugerido pelo órgão público, ainda que este possa estar agindo de má-fé quando da sugestão de alteração do veículo e/ou direcionamento de verbas.

Em face disso, questionou-se se haveria possibilidade de ser investida verba incomum em determinado veículo, bem como se a agência realiza algum tipo de verificação sobre a idoneidade dos sócios do veículo, particularmente quanto a possível envolvimento em casos de corrupção, ou sobre a prática de nepotismo, entre outras irregularidades.

⁷⁶ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação telefônica].

⁷⁷ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 13 de agosto de 2019. [Comunicação oral].

⁷⁸ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 13 de agosto de 2019. [Comunicação oral].

Conforme afirmado pelos entrevistados, existe a possibilidade de concretização dessa hipótese, embora dificilmente viesse a acontecer na esfera federal, sendo mais comum no âmbito estadual ou municipal, onde há muitos veículos sob o controle de políticos e outros que são utilizados como ferramenta política. Não há verificação dos veículos no que tange ao seu controle e aos seus sócios. Como relatado, na conversa com o Entrevistado C, considerando a utilização de recurso público em publicidade, a compra de mídia é a parte mais difícil para quem trabalha no plano de mídia⁷⁹.

Já a análise dos sócios e do histórico de veículos é extremamente complicada, uma vez que há muito volume de mídia. Em alguns casos, há a necessidade de contratar, por exemplo, duzentos jornais de bairro e, naturalmente, não haverá tempo suficiente para fazer essa verificação, de acordo com o relato do Entrevistado D⁸⁰, que recomenda um treinamento geral das pessoas de mídia para que qualquer situação incomum seja imediatamente comunicada ao *compliance officer* da agência.

Os entrevistados, todavia, admitem ser inviável investigar todos os veículos utilizados em uma campanha, o que não quer dizer que não seja possível detectar anormalidades. Já houve, em determinada campanha, uma rádio que receberia um valor fora do normal e, por isso, foi excluída do plano de mídia, segundo relato do Entrevistado D⁸¹.

Sobre a transparência dos valores investidos em mídia pelo Governo Federal, até 2016 era possível saber, em detalhes, quanto cada veículo recebia efetivamente pelas campanhas, uma vez que existia o Instituto para Acompanhamento da Publicidade – IAP⁸².

O IAP, que organizava as informações em tabelas, nas quais era possível verificar o tipo de entidade, a agência, o meio, o veículo e o valor investido, foi extinto, no ano de 2017, pelo então presidente da República, Michel Temer. Eliminava-se assim a transparência do processo.

Em 2019, o ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, sugeriu que essa transparência volte a ocorrer nas campanhas publicitárias. Em suas palavras:

As informações disponibilizadas pelo IAP tornaram possível realizar uma série de reportagens escrutinando os gastos federais com propaganda e tornando mais transparente as relações do governo federal com os grandes grupos de mídia do Brasil.[...]. Notícia-se que, com a extinção do instituto, esses dados agora são de difícil acesso. Em 2019, o Ministro Bruno Dantas do TCU elaborou uma proposta para a

⁷⁹ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 23 de outubro de 2018. [Comunicação oral].

⁸⁰ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 9 de março de 2020. [Comunicação oral].

⁸¹ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 9 de março de 2020. [Comunicação oral].

⁸² Cf. SABINO, Marlla. TCU propõe fiscalização sobre divulgação de gastos com publicidade. **Poder 360**, 24 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/tcu-propoe-fiscalizacao-sobre-divulgacao-de-gastos-com-publicidade/>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

fiscalização dos gastos por referido órgão, considerando a extinção do IAP como um retrocesso na transparência de informações do governo.⁸³

Muito embora tenha deixado de existir essa transparência global dos valores investidos nos veículos, alguns dispositivos legais ainda são capazes de garanti-la. O artigo 16 da Lei n. 12.232/2010 e o artigo 45 da Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018, obrigam os órgãos e entidades do Governo Federal a explicitarem seus gastos com as campanhas publicitárias, cabendo-lhes o dever de disponibilizar informações relativas aos fornecedores e aos veículos.

Ao verificar os sites do Banco do Brasil⁸⁴ e da Caixa Econômica Federal⁸⁵, foi possível ter acesso às informações dos contratos firmados em cada ano, inclusive os veículos e fornecedores utilizados, bem como os montantes que cada um recebeu pela prestação de serviços.

Todavia, nos sites da Secom/PR e do Ministério da Educação, para obter informações, é necessário dispor de dados preexistentes. No caso do Ministério da Educação, por exemplo, a pesquisa é feita com base em filtros como órgão, período de assinatura ou número do contrato, ou seja, não há arquivos com os totais despendidos em cada meio ou lista dos fornecedores e veículos pagos, sendo possível apenas obter as informações sobre cada serviço separadamente. O mesmo ocorre com relação à Secom/PR, que disponibiliza suas despesas por meio de uma ferramenta de pesquisa para verificação dos pagamentos efetuados, sendo que a obtenção de informações sobre publicidade é feita separadamente, por veículo envolvido, visto que os filtros para pesquisa são dados do veículo, meio e data de pagamento, entre outros^{86 e 87}.

⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Comunicação** (sobre a proposta de fiscalização). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/01/BrunoDantas-Transparencia-23jan.pdf>. Acesso em: 26 nov.2020.

⁸⁴ BANCO DO BRASIL. **Relações com fornecedores:** compras e contratações. Disponível em: https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/compras.-contratacao-e-venda-de-imoveis/compras-e-contratacoes/servicos-de-publicidade#. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁸⁵ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Despesas com publicidade.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/aceso-a-informacao/despesas-publicidade/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁸⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência:** detalhamento dos contratos. Disponível em:

<http://portaltransparencia.gov.br/contratos/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&assinaturaAte=06%2F09%2F2019&orgaos=OS26000&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CdataAssinatura%2CdataPublicacaoDOU%2CdataInicioVigencia%2CdataFimVigencia%2CorgaoSuperior%2CorgaoEntidadeVinculada%2CunidadeGestora%2CformaContratacao%2CgrupoObjetoContratacao%2CnumeroContrato%2CnomeFornecedor%2CcnpjFornecedor%2Csituacao%2CvalorContratado&minifiedPath=%2Fminified&projectVersion=1.16.1&ordenarPor=dataFimVigencia&direcao=desc>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁸⁷ BRASIL. Presidência da República. **Informação de cronologia de pagamentos e execução contratual Secom.** Disponível em: <https://sistema2.planalto.gov.br/gestaosecom/liquidacao/pagamento/ordem-cronologica/>. Acesso em: 4 dez. 2020.

4 VULNERABILIDADE DAS AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE

Como já pudemos examinar até aqui, a compra de mídia pelas agências de publicidade, realizada por aquela (s) escolhida (s) após um processo interno de seleção, posterior à fase de licitação, está sujeita à influência do representante do órgão público. Tal circunstância potencializa as situações de vulnerabilidade das agências, por vezes instadas a práticas que beiram a ilegalidade. Neste capítulo, serão enfocados os pontos em que as agências poderão ser responsabilizadas por infração ao artigo 5º da Lei Anticorrupção. Para que melhor se compreenda a questão, o texto será subdividido da seguinte forma:

- (i) Primeira Parte – casos práticos. Escândalos na compra de mídia. Serão apresentados casos recentes (período 2011-2020), que envolvem a compra de mídia com recursos públicos;
- (ii) Segunda Parte – posição do Tribunal de Contas da União e do Judiciário sobre compra de mídia. Será exposto o que foi logrado sobre compra de mídia nessas cortes. Regras da compra de mídia. Serão analisados os critérios utilizados pela Secretaria de Comunicação para cadastramento dos veículos, bem como aqueles subjacentes à aprovação do plano de mídia pelo anunciante;
- (iii) Terceira Parte – Responsabilidade das agências nas cláusulas contratuais e perante a LAC. Possibilidade de infração ao artigo 5º da LAC. Penalidades a que estão sujeitas. Nesta última parte, além da exposição das agências às penalidades aplicáveis, serão apresentadas possibilidades de redução de pena mediante programa de integridade efetivo.

4.1 CASOS CONCRETOS. ESCÂNDALOS NA COMPRA DE MÍDIA

Escândalos de corrupção que envolvem o meio publicitário são menos raros do que se poderia imaginar. Alguns já foram aqui rememorados, mas serão trazidos outros, ainda mais recentes, que serão úteis para a análise ora proposta.

Os casos a serem examinados foram selecionados em razão de certas circunstâncias, como se explica a seguir: (i) o primeiro deles envolve uma campanha da Presidência da República, de modo que possui grande relevância nacional, além de que uma das agências – a Propeg – ainda detém a conta da Caixa Econômica Federal, cujo contrato é usado como modelo no presente trabalho; (ii) o segundo caso traz dois anunciantes públicos, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, cujos contratos são abordados na dissertação; (iii) o terceiro caso

levou em consideração a existência de conflito de interesses – o veículo utilizado pela família do então governador de Minas Gerais, Aécio Neves, para realização da divulgação da publicidade – e mostrou que o cadastramento perante a Secretaria de Comunicação não isenta o veículo de ter conflito ou algo que o desabone; (iv) o quarto caso mostra uma possibilidade de situação ilícita com anunciante privado; e, por fim (v), o último caso é relevante, pois, igualmente, trata de anunciante público, a Secom/PR, o que é de extrema importância para a presente pesquisa.

A fim de seguir a ordem cronológica dos fatos, vamos partir de 2011, quando ocorreu o primeiro caso: as agências Grey Publicidade do Brasil Ltda., Matisse Comunicação de Marketing Ltda. e Propeg Comunicação S/A. ganharam a licitação pública para trabalhar com a Presidência da República.

Essas agências incluíram em seu plano de mídia, de uma determinada campanha publicitária, cinco veículos, especificamente cinco jornais – Diário de Cubatão, O Dia de Guarulhos, Tribuna de Osasco, Jornal do ABC Paulista e Jornal Paulistano. Esses jornais simplesmente não existem, e estariam todos vinculados à empresa Laujar Empresa Jornalística S/C Ltda., cuja sede era registrada em imóvel fechado e vazio⁸⁸.

O TCU condenou essas agências de publicidade, uma vez que suas contas estavam irregulares⁸⁹. Frise-se que a Propeg Comunicação S/A ainda possui diversos clientes do setor público, como a Petrobras, o BNDES e a Caixa Econômica Federal, entre outros⁹⁰.

O caso seguinte ocorreu em 2016. Os anunciantes, à época ligados ao governo federal (Caixa Econômica Federal, Petrobras e Banco do Brasil), escolheram veículos claramente aliados ao Partido dos Trabalhadores (os *blogs* Brasil 247, Diário do Centro do Mundo, Conversa Afiada e O Cafezinho) para hospedarem suas campanhas. O presidente Michel Temer restringiu a principal fonte de recursos desses *blogs* por meio de cortes e, inclusive, do bloqueio

⁸⁸ COLON, Leandro; COSTA, Breno; LEITE, Fábio. Presidência destinou verbas a jornais que não existiam. Folha de S. Paulo.. São Paulo/ Brasília, 11 nov. 2012. Caderno Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/11/1183724-presidencia-destinou-verba-a-jornais-que-nao-existiam.shtml>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial n. 029.670/2017-9**. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/643127388/tomada-de-contas-especial-tce-2967020179/inteiro-teor-643127408>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁹⁰ No site da Secom, consta a Declaração de Inidoneidade da empresa Matisse Comunicação de Marketing Ltda. para contratar ou licitar com a Administração Pública, mediante decisão proferida no ano de 2012 (cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Declaração de Inidoneidade** - Matisse Comunicação de Marketing Ltda. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-publicidade-encerrados/declaracao-de-inidoneidade.pdf/view>>. Acesso em: 22 dez. 2020). Não houve Declaração de Inidoneidade da empresa Propeg Comunicação S.A., que possui contratos ativos com a Administração Pública.

de R\$ 8 milhões a serem liberados em publicidade para esses anunciantes. A justificativa da atitude do presidente foi que esses veículos seriam “instrumentos de opinião partidária”⁹¹.

Outra situação foi o caso que envolveu o ex-governador de Minas Gerais, Aécio Neves, que, durante quase uma década, incluídos os dois períodos em que foi governador do Estado, destinou à Rádio Arco-Íris, pertencente à sua família, mais de R\$ 1,06 milhão, sendo que outras rádios, como São João Del-Rei e Vertentes FM receberam respectivamente R\$ 51,8 mil e R\$ 45,5 mil. Há que se ressaltar que a Rádio Arco-Íris estava devidamente cadastrada na Secretaria de Comunicação de Minas Gerais⁹².

Também em 2016, houve o caso da Gol Linhas Aéreas, pertencente à família Constantino, que pagou pela compra de mídia em veículos pertencentes à família do ex-deputado Eduardo Cunha cerca de cem vezes mais do que o valor normalmente praticado. Muito embora a Gol seja um anunciante privado, a verba investida na mídia foi utilizada supostamente para subornar o ex-deputado com o intuito de diminuir o preço do combustível⁹³.

E, finalmente, o caso mais recente, datado de 2020: o chefe da Secom/PR, Fabio Wajngarten, e sua mãe são sócios da FW Comunicação e Marketing, empresa que tem como objeto o fornecimento de estudo de mídia e checagem de veiculação. Chama a atenção o fato de haver agências de publicidade e veículos que são clientes da FW e, ao mesmo tempo, possuem contratos celebrados com órgãos públicos do Governo Federal.

Ressalte-se ainda que a agência responsável pela campanha da própria Secom/PR, a Artplan, é contratante da empresa de Fabio Wajngarten, a qual, por sua vez, teve prorrogado por mais doze meses o contrato com a Secom/PR, no valor de R\$ 127,3 milhões, tendo o próprio Wajngarten sido signatário do aditivo.

Outro ponto relevante desse caso é que os valores investidos em determinados veículos – Band, SBT e Record – vêm sendo majorados, concomitantemente com o apoio político deles recebido. Na outra ponta, a Rede Globo, que sempre deteve a maior parte dos investimentos,

⁹¹ MONTEIRO, Tânia. Planalto corta pelo menos R\$ 8 milhões de sites simpáticos ao PT. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 7 jun. 2016. Caderno Política. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/planalto-corta-pelo-menos-r-8-milhoes-de-sites-simpaticos-ao-pt,10000055655>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁹² GOVERNO de Minas repassou mais de R\$ 1 milhão a empresas ligadas a Aécio Neves. **R7**. Brasil. São Paulo, 24 dez 2014, atualiz. 13 mar. 2015. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/governo-de-minas-repassou-mais-de-r-1-milhao-a-empresas-ligadas-a-aecio-neves-13032015>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁹³ CARVALHO, Mario Cesar; BOLDRINI, Angela. Segundo Lava Jato, empresas ligadas a dono da Gol pagaram R\$ 3 mi [lhões] a Cunha. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 out. 2016, atualiz. 20 out 2016. Caderno Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1824276-empresas-controladas-pela-gol-pagaram-r-3-mi-a-cunha-diz-mpf.shtml>>. Acesso em: 4 dez 2020.

sofreu uma redução. Em razão disso, o TCU tem investigado a possibilidade de os critérios utilizados para compra de mídia estarem associados a interesses políticos e pessoais⁹⁴.

A atitude do chefe da Secom é nitidamente uma afronta à Lei n.12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo do Poder Executivo federal. É nítida a existência de conflito de interesses, dado que Wajngarten detém informação privilegiada e seu cargo pode exercer influência sobre os veículos e agências de publicidade.

4.2 POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REGULAMENTAÇÃO DO SETOR

A busca, para fins de análise, de decisões do TCU e do Judiciário relativas a possíveis ilegalidades na compra de mídia trouxe poucos resultados. Há, isto sim, decisões relativas a processos de licitação de publicidade, mas quase nada especificamente sobre a compra de mídia.

Foram utilizadas neste trabalho algumas decisões do TCU, as quais tratam de situações ocorridas no período compreendido entre 2002 e 2013 – a busca estendeu-se até o dia 17 de junho de 2020, mas não foram encontradas outras sentenças pertinentes ao tema.

Houve também pesquisa no Judiciário com o mesmo corte temporal (até 17 de junho de 2020) e não foi possível localizar nenhuma decisão sobre eventuais ilegalidades ocorridas na compra de mídia em campanhas publicitárias cujo anunciante fosse o Governo Federal.

A pesquisa de jurisprudência foi realizada no Supremo Tribunal Federal (STF)⁹⁵, no Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁹⁶ e na seção de jurisprudência unificada do Conselho da Justiça Federal⁹⁷, que abrange as decisões do STF, do STJ e dos Tribunais Regionais Federais.

⁹⁴ FABRINI, Fábio; WIZIACK, Julio. Chefe da Secom recebe dinheiro de emissoras e agências contratadas pelo governo Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 15 jan. 2020. Caderno Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/chefe-da-secom-recebe-dinheiro-de-emissoras-e-agencias-contratadas-pelo-governo-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 5 dez 2020.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Portal STF: jurisprudência**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

⁹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 5 dez. 2020. Termos de busca usados: “agenciamento de mídia”; “compra de mídia”; critérios de mídia”; “veículo de comunicação”; “contratação de mídia”.

⁹⁷ BRASIL. Conselho de Justiça Federal. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>>. Acesso em: 5 dez. 2020. Termos de busca usados: “agenciamento de mídia”; “compra de mídia”; critérios de mídia”; “veículo de comunicação”; “contratação de mídia”.

Foi efetuada ainda consulta ao site Jusbrasil, que reúne decisões proferidas em todos os tribunais brasileiros⁹⁸.

A existência de poucos casos de questionamento da compra de mídia, a nosso ver, decorre da natureza da matéria, que envolve aspectos técnicos, e também do fato de que as ações potencialmente irregulares se desdobram nos bastidores da campanha, sem envolvimento público direto, concretizadas em momento posterior à licitação, estando, talvez por essa razão, menos sujeitas a fiscalização.

Entre as decisões do TCU consultadas, apenas uma infligiu pena às agências de publicidade pelas contas irregulares e pela não comprovação de veiculação da campanha⁹⁹.

As decisões TC 012-614-2005-2 e TC 005.928/2014-1 tratam de recomendações do TCU para que se realizem melhorias nos controles internos da Secom/PR. A primeira delas discorre sobre a deficiência no controle relativo à veiculação nos diversos tipos de mídia, bem como aduz que cabe não apenas às agências de publicidade como também ao órgão anunciante verificar a ocorrência da veiculação. Na segunda decisão, é mencionado que a comprovação de veiculação é deficitária em relação à mídia exterior e que se faz necessário melhorar os critérios de definição dos veículos a serem usados nas campanhas, de maneira a serem mais detalhados e ampliados.

Vale mencionar que todas essas decisões foram proferidas antes da criação do Midiacad, em 2014, e antes da aprovação do novo Manual das Ações de Publicidade, em 2016.

Todavia, no site da Secom/PR, já existia um cadastro de veículos e, no antigo Manual de Ações de Publicidade, igualmente havia uma relação de critérios a serem observados pela Secom/PR, entre os quais a necessidade da comprovação de veiculação de mídia.

Conforme se pode verificar pelo quadro comparativo (abaixo) entre o Manual de 2011 e o Manual de 2016, já havia uma relação relevante de critérios de seleção de veículos, bem como de procedimentos para fiscalização. Assim, a ocorrência de “falhas” da Secom/PR anteriores ao Midiacad e ao novo Manual de 2016 não pode ser atribuída a eventual ausência de regulação, tampouco ser justificada sob tal argumento.

⁹⁸ JUSBRASIL. **Jurisprudência**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 5 dez. 2020. Termos de busca usados: “agenciamento de mídia”; “compra de mídia”; critérios de mídia”; “veículo de comunicação”; “contratação de mídia”.

⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial n. 029.670/2017-9**. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/643127388/tomada-de-contas-especial-tce-2967020179/inteiro-teor-643127408>>. Acesso em: 4 dez. 2020. Termos de busca usados: “agenciamento de mídia”; “compra de mídia”; critérios de mídia”; “veículo de comunicação”; “contratação de mídia”.

As informações para elaboração da tabela comparativa (abaixo) foram extraídas dos Manuais de Procedimento das Ações de Publicidade da Secom/PR dos anos de 2011¹⁰⁰ e 2016¹⁰¹, sendo este último o que se mantém vigente. Frise-se que o entendimento advindo da comparação entre os referidos manuais, mediante consideração das cláusulas e do conteúdo de cada um deles, é de nossa total responsabilidade.

Quadro 1 - Principais alterações no Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (2011/2016)

TEMA	MANUAL DE PROCEDIMENTO DAS AÇÕES DE PUBLICIDADE DE 2011	MANUAL DE PROCEDIMENTO DAS AÇÕES DE PUBLICIDADE DE 2016
Mídia	Dispõe de um capítulo sobre planejamento e contratação de mídia, tratando, resumidamente, do planejamento de mídia elaborado com base no <i>briefing</i> de comunicação, estudo prévio de meios, praças e veículos e relatório de checagem, compra de espaços e tempo em veículos, relatório de campanha com a defesa técnica da ação de comunicação e responsabilidade do Núcleo de Mídia.	Traz disposições detalhadas e separadas em subtópicos acerca do planejamento de mídia e recomendações para sua elaboração, responsáveis pela conferência do Plano de Mídia e responsabilidade do Núcleo de Mídia, autorização do Plano de Mídia, compra de tempo e espaços de mídia, falhas e reutilizações de veiculações, fiscalização de mídia, relatório de resultado de campanha e envio para a liquidação de despesas.
Critérios técnicos	Não há referência expressa a critérios técnicos dispostos em normativo que devam ser observados no planejamento de mídia. Possui, porém, como referência básica uma antiga instrução normativa da Secom/PR, que contém	Planejamento de mídia deve observar as premissas da Instrução Normativa da Secom/PR, que estabelece critérios técnicos de planejamento, tais como uso de pesquisas e dados de mercado para selecionar a

¹⁰⁰ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Manual de Procedimento das Ações de Publicidade**. Brasília/ DF, 2011. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/manuais/2011ManualdeProcedimentoPublicidade.pdf/view>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹⁰¹ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Manual de Procedimento das Ações de Publicidade**. Brasília/ DF, 21 de julho de 2016. Disponível em <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf/> - Acesso em: 11 nov. 2020.

	critérios a serem observados para a escolha de mídia.	programação, consideração da audiência dos veículos para direcionar investimentos etc.
Defesa de mídia	Não estipula que o Plano de Mídia deva ser acompanhado pela defesa, apresentando apenas critérios genéricos a serem usados quando da análise de propostas na seleção interna das agências, quais sejam, planejamento de publicidade, solução criativa e estratégia de mídia e não mídia.	Determina que o planejamento de mídia é composto do Plano de Mídia e da respectiva defesa de mídia, estabelecendo uma série de recomendações detalhadas para a elaboração dessa defesa, explicando a forma de apresentação do objetivo de mídia, da estratégia de mídia e da tática de mídia.
Avaliação de desempenho	Não possui previsão de avaliação de desempenho das agências contratadas.	Estabelece a avaliação de desempenho das agências de propaganda pela Secom semestralmente. A avaliação dos serviços prestados pela agência é realizada conforme formulário anexo ao Manual, que deve ser preenchido pelos diretores das áreas que tenham relação com as agências de propaganda.
Pagamentos	Possibilita a instituição de procedimento alternativo de controle para efetuar pagamentos mediante repasse imediato dos valores correspondentes aos prestadores de serviços, em operações bancárias concomitantes, ou efetuar pagamentos diretamente aos fornecedores e veículos, sem intermediação das agências.	Retira a previsão de possibilidade de procedimento alternativo de controle para efetuar pagamentos aos prestadores de serviços, através de operações bancárias concomitantes ou pagamento diretamente aos fornecedores e veículos sem intermediação das agências.

Fonte: Elaboração da autora com base nos Manuais de Procedimento das Ações de Publicidade da Secom/PR de 2011 e 2016.

As normas infralegais que regulam a compra de mídia o fazem de maneira geral sobre o que já foi abordado até o momento, ou seja, definem alguns critérios técnicos para a elaboração do plano de mídia, determinam como deverão ser feitas a fiscalização e a checagem

da veiculação e estipulam que o órgão anunciante deverá aprovar o plano de mídia, como se vê na Instrução Normativa n.3, de 20 de abril de 2018¹⁰².

Em princípio, poder-se-ia questionar a razão de ter o órgão anunciante de aprovar o plano de mídia feito pela agência de publicidade, mesmo sendo esta a detentora da *expertise* do negócio. Em outras palavras, cumpre-nos perguntar se não seria evitada a possibilidade de haver casos de ilegalidade se ao órgão anunciante não coubesse a palavra final acerca do plano de mídia, ou seja, o poder de aprová-lo ou não e de sugerir alterações nele.

A aprovação pelo órgão, no entanto, tem suas razões: em primeiro lugar, é usual nos negócios que o cliente aprove o trabalho a ser executado, uma vez que é ele quem está pagando pelo serviço; em segundo lugar, pode haver conflito de interesses entre as agências e o poder público, conforme será explicado adiante.

O Entrevistado C¹⁰³ informou-nos que o departamento de mídia nas agências é o que mais recebe presentes, brindes e convites de fornecedores, entre os quais os veículos. Um exemplo dessa relação entre veículo e agência deu-se em 2019, quando um veículo usou uma propaganda, direcionada às agências, com o intuito de atrair seus investimentos mediante a oferta de uma série de prêmios. Após ter sido duramente criticada, a propaganda foi retirada de circulação pelo veículo¹⁰⁴.

Além de casos como esse, é objeto de controvérsia a prática, sobretudo de grandes veículos, de oferecer um bônus sobre volume de mídia, conhecido no meio publicitário pela sigla BV. Em suma, as agências de publicidade são remuneradas pela prestação de serviço, mas parte de sua receita provém desse bônus sobre volume. O BV, ou “plano de incentivo”, é uma iniciativa unilateral do veículo, que o oferece por liberalidade, segundo os critérios por ele estabelecidos (metas, duração etc.). Na prática, pode ser uma concessão à agência de espaço gratuito no veículo ou, o que é mais comum, de valor pecuniário. Varia de uma agência para outra e é logrado mediante atingimento de meta de inserção de mídia em determinado veículo. Em outras palavras, quanto mais alto for o valor pecuniário (proveniente de contas de vários anunciantes) que a agência transferir para um veículo, maior poderá ser o seu BV.

¹⁰² Cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social **Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018**. Artigo 42. Diário Oficial da União, public. 4 maio 2018. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/in3-secom-20-04-2018.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

¹⁰³ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral (presencial)].

¹⁰⁴ Cf. Anexo 1 – p. 111.

A sobreposição do BV de mídia aos critérios técnicos é proibida, conforme determinado nos parágrafos 2º e 3º do artigo 18 da Lei n. 12.232/2010 e regulado pelo artigo 4.1.1 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária do Cenp.

No entanto, embora exista essa proibição, o valor do BV corresponde a uma verba relevante para a agência, conforme se verificou na entrevista concedida pelo Entrevistado C, o que claramente pode influenciar na escolha do veículo a ser utilizado.

Há que se ponderar que o bônus sobre volume de mídia, descrito acima, é legal, diferentemente do bônus sobre volume de produção (“BV de produção”), prática que, embora não seja regulada, já foi muito comum no mercado publicitário e é considerada ilegal.

O BV de produção foi uma prática muito utilizada pelas agências de publicidade como forma adicional de remuneração. Seu funcionamento era muito simples: por qualquer trabalho solicitado a uma produtora, a agência “cobrava” desta em torno de 10% do valor a título de BV de produção, sendo essa uma espécie de condição da agência para trabalhar com aquela produtora. O caso da Borghi Lowe, na Ação Penal 470, foi um exemplo de BV de produção.

Em relação a esse ponto, o TCU, no Acórdão 3.349/2015¹⁰⁵, deixou bem claro que só existe um bônus de volume previsto na legislação. Assim, quando menciona BV de produção em alguma decisão, o TCU está tratando de situação de desvio de verba, ou seja, de uma prática ilegal. Essa observação é relevante para que não haja equívoco sobre o que é e o que não é lícito no que respeita aos planos de incentivo.

4.3 RESPONSABILIDADE DAS AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE NAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS E PERANTE A LAC. POSSIBILIDADE DE INFRAÇÃO AO ARTIGO 5º DA LAC.

Como temos enfatizado, as agências precisam da aprovação do plano de mídia pelo órgão público, o qual poderá condicioná-la a alterações nem sempre justificadas e formalizadas.

As agências, no entanto, sempre precisam fazer a defesa do seu plano de mídia, tanto para apresentá-la ao órgão anunciante como eventualmente para enviá-la ao TCU, segundo nos explicou o Entrevistado A, pois o tribunal pode indagar como se deu a divisão dos recursos

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.349-51/2015..** Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20151211/AC_3349_51_15_P.doc>. Acesso em: 26 abr. 2021. Termos de busca usados: “bonificação”; “bônus sobre volume”; “bônus de mídia”; “bônus de volume”.

entre os veículos; é, pois, importante que a agência tenha uma resposta formalizada e que justifique os investimentos realizados¹⁰⁶.

Conforme constatado pelo Entrevistado A, é infrequente a verificação por parte do TCU de como é feita a divisão dos recursos públicos¹⁰⁷. Dessa forma, as agências se resguardam de eventuais questionamentos do tribunal fazendo uma defesa técnica do plano de mídia. Na prática, mesmo que não concordem com a sugestão do órgão público, seja em razão do valor a ser alocado no veículo, seja em razão de o veículo não atender a requisitos técnicos, as agências preparam a defesa técnica como se a alteração proposta pelo anunciante fosse plenamente justificável.

Frise-se que os membros do órgão anunciante devem assinar o plano de mídia antes de sua execução, de maneira que demonstrem aprová-lo, conforme relatado pelo Entrevistado A¹⁰⁸, mas mesmo a assinatura do órgão público não isenta as agências de responsabilidade.

Os contratos celebrados com o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Secom e o Ministério da Saúde, analisados nesta pesquisa, possuem cláusulas que enfatizam a responsabilidade da agência pela sua execução, inclusive no que tange à escolha dos veículos.

5.1.9.1 A autorização a que se refere o subitem precedente não exime da CONTRATADA sua responsabilidade pela escolha e inclusão de veículos de divulgação nos planejamentos de mídia por ela apresentados, para as ações publicitárias a serem executadas durante a vigência deste contrato.¹⁰⁹

5.1.3.1 Responsabilizar-se pelo ônus resultante de quaisquer ações, demandas, custos e despesas decorrentes de danos causados por culpa, dolo ou omissão de seus empregados, prepostos ou contratados, bem como obrigar-se por quaisquer responsabilidades decorrentes de ações administrativas ou judiciais que lhe venham a ser atribuídas por força de lei, relacionadas com o cumprimento do presente contrato.¹¹⁰

Além da responsabilidade prevista nos contratos, a agência só será remunerada pelos serviços caso se responsabilize pela efetiva veiculação da campanha. Conforme disposto no capítulo “Da liquidação de despesa” do Manual de Procedimento das Ações de Publicidade, a agência terá de apresentar determinada documentação, bem como entregar o relatório de checagem de veiculação, de empresa terceirizada. Na impossibilidade de obter o relatório de

¹⁰⁶ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral (por telefone)].

¹⁰⁷ Entrevista concedida à autora. São Paulo, 22 de outubro de 2018. [Comunicação oral (por telefone)].

¹⁰⁸ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 13 de agosto de 2019. [Comunicação oral].

¹⁰⁹ Cf. BRASIL. Ministério da Educação. **Edital de Concorrência n. 1/2018**. Cláusula 5.1.9.1 Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva/33551-licitacoes-1081432346/administracao-direta-licitacoes-do-ano-de-2018/69591-edital-de-concorrancia-01-2018>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹¹⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Edital de Concorrência n. 1/2018**. Cláusula 5.1.3.1. (cit.).

checagem, o veículo deverá declarar a sua execução, sob as penas do artigo 299¹¹¹ do Código Penal Brasileiro¹¹².

No caso das agências contratadas pela Secom/PR, há a obrigação de constar nas notas fiscais a seguinte declaração, que deverá ser assinada por funcionário da agência:

Atestamos que todos os produtos/serviços descritos no presente documento prestados por fornecedores de serviços especializados e/ou veículos de comunicação, foram entregues/realizados conforme autorizados pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM, sendo observados ainda os procedimentos previstos no contrato quanto à regularidade de contratação e de comprovação de execução.¹¹³

Nos demais contratos analisados, não há a exigência da cláusula acima, mas a responsabilidade das agências pela veiculação permanece, como se pode ver nos exemplos a seguir:

Cláusula Vigésima – A CONTRATADA obriga-se a administrar e executar todos os contratos tácitos ou expressos, firmados com fornecedores e veículos, bem como responder por todos os efeitos desses contratos perante terceiros e o CONTRATANTE.¹¹⁴

5.1.27 Executar todos os contratos, tácitos ou expressos, firmados com fornecedores de bens e de serviços especializados e com veículos de divulgação, bem como responder por todos os efeitos desses contratos, perante seus signatários e a própria CONTRATANTE.¹¹⁵

9.55 Fiscalizar o perfeito cumprimento dos serviços a que se obrigou, cabendo-lhe integralmente os ônus decorrentes.¹¹⁶

Assim, nota-se a total responsabilidade das agências pelos terceiros utilizados, inclusive os envolvidos na veiculação da campanha. Se, por um lado, é razoável que as agências sejam

¹¹¹ “Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: [...]”. (In: BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940).

¹¹² Cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Manual de Procedimento das Ações de Publicidade**. Cláusula 11.1.6.1, inciso I. Brasília/ DF, 21 de julho de 2016. Disponível em: < <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

¹¹³ Ibidem, Cláusula 11.1.3.2.

¹¹⁴ Cf. BANCO DO BRASIL S.A. Diretoria de Suprimentos, Infraestrutura e Patrimônios. **Licitação n. 2.018/1918 (8558)**. Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edLP18.1918.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

¹¹⁵ Cf. BRASIL. Ministério da Educação. **Edital de Concorrência n. 1/2018**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva/33551-licitacoes-1081432346/administracao-direta-licitacoes-do-ano-de-2018/69591-edital-de-concorrancia-01-2018>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹¹⁶ Cf. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Termo de recebimento de edital. Modalidade: **Licitação Caixa n.1.571/7066-2018**. Disponível em: <https://www5.caixa.gov.br/fornecedores/arquivos/licitacao/368992.pdf>. Acesso em 15 nov. 2020.

responsabilizadas, uma vez que estão incumbidas da execução dos serviços, por outro, é fato que estão à mercê da aprovação do órgão público, por vezes sujeita a eventuais alterações no plano de mídia.

Como já mencionado, as agências devem trabalhar com os veículos registrados no Midiacad, os quais, por constarem do cadastro, são tidos por idôneos, dispensando-se as equipes de mídia da tarefa de verificar o seu histórico ou o dos seus sócios. Inexiste, portanto, esse cuidado na investigação dos veículos cadastrados quanto a condenações por corrupção ou assuntos correlatos. Os Entrevistados A, B e C informaram que a idoneidade dos veículos cadastrados no Midiacad é uma espécie de premissa entre as equipes de mídia¹¹⁷.

Ocorre, no entanto, que a premissa é falsa, uma vez que o núcleo de mídia da Secom/PR – responsável pelo cadastramento dos veículos – também não faz esse tipo de pesquisa. Em suma, não há diligência alguma para verificar histórico, condenação ou sócios já condenados.

Diante da mesma questão, o Entrevistado D informou que é dado um treinamento geral às equipes, a fim de que busquem informações sobre os veículos, mas, mesmo assim, é praticamente impossível averiguar o histórico de todos os veículos, pois há uma quantidade muito grande deles e não há tempo hábil para uma análise desse porte no momento de preparar o plano de mídia.¹¹⁸

As cláusulas de responsabilidade das agências nos contratos também englobam a sua responsabilidade em face da Lei Anticorrupção, conforme exemplificado nas cláusulas abaixo:

9.38 Tomar conhecimento dos termos da Lei nº. 12.846/2013 e de suas regulamentações, reconhecendo sua responsabilidade objetiva pelos atos praticados em seu interesse ou benefício, por qualquer pessoa que o represente.¹¹⁹
 k) Criar ou reforçar, bem como manter, todas as ações e procedimentos necessários para que as pessoas que integram as suas estruturas da empresa conheçam as leis a que estão vinculadas, em especial o art. 299 do Código Penal Brasileiro, artigo 5º da Lei n. 12.846/2013 e artigo 90 da Lei n. 8.666/1993 e art. 1º da Lei n. 9.613/1998, ao atuarem em seu nome ou em seu benefício, para que possam cumpri-las integralmente, especialmente, na condição de fornecedores de bens e serviços para o Banco do Brasil;¹²⁰ [...].

Embora haja as cláusulas contratuais sobre a LAC, as pessoas responsáveis pela parte de mídia não fazem essa auditoria dos veículos escolhidos. Isso foi confirmado pelo

¹¹⁷ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 28 de fevereiro de 2020. [Comunicação oral].

¹¹⁸ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 9 de março de 2020. [Comunicação oral].

¹¹⁹ Cf. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Termo de recebimento de edital. Modalidade: **Licitação Caixa n.1.571/7066-2018**. Disponível em: <https://www5.caixa.gov.br/fornecedores/arquivos/licitacao/368992.pdf>. Acesso em 15 nov. 2020.

¹²⁰ Cf. BANCO DO BRASIL S.A. Diretoria de Suprimentos, Infraestrutura e Patrimônios. **Licitação n. 2.018/1918 (8558)**. Anexo 1 – Descrição do Objeto da Licitação, Cláusula 2.13. Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edLP18.1918.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Entrevistado A, que nos informou que geralmente não faz parte da *job description* essa análise dos veículos quanto a envolvimento em atos de corrupção, processos criminais dos sócios ou outras questões que os desabonem. Assim, no entender dele, deveria haver uma melhora no processo como um todo, desde o cadastramento até o treinamento¹²¹.

O Entrevistado D, por sua vez, explicou que há um treinamento geral, extensivo aos membros de mídia, sobre contratação de terceiros. No entanto, como o plano de mídia é algo técnico, não há um envolvimento direto do *compliance officer* no plano ou nas eventuais alterações. Na hipótese de algo fora do comum, o *compliance* deverá ser imediatamente avisado. O Entrevistado D acrescentou que a questão do *compliance* é nova no mercado publicitário e, por essa razão, esse é um processo que ainda está ganhando força¹²².

Realmente o tema tem ganhado relevância, tanto que, em 2019, foi emitido um Guia de Boas Práticas para o Mercado Publicitário, elaborado pela Fundação Dom Cabral¹²³, com patrocínio da Associação Brasileira das Agências de Publicidade (Abap).

O documento recomenda algumas práticas a serem adotadas com o intuito de fortalecer a reputação e a credibilidade do mercado publicitário. Espera-se, dessa forma, organizar a atuação das agências e recuperar sua imagem, que, como já demonstrado no presente trabalho, tem sido atingida pelo destaque midiático dado ao envolvimento do setor em casos de corrupção.

De maneira sucinta e ressaltando as sugestões pertinentes à mídia, o Guia de Boas Práticas para o Mercado Publicitário recomenda às agências que, em primeiro lugar, façam um mapeamento das áreas de risco. Diante desse mapeamento, devem promover treinamentos internos, abordando temas como relacionamento com entes do governo e medidas anticorrupção, implementar um canal de denúncia e limitar a oferta de brindes e presentes. Além disso, recomenda que se proíba funcionário, terceiro ou qualquer representante da agência de oferecer, prometer ou autorizar vantagens indevidas e sugere a rotatividade dos colaboradores que tenham contato com agentes públicos.

Algumas das recomendações constantes do Guia de Boas Práticas, embora sejam plausíveis para evitar infração ao artigo 5º da LAC, ainda não se têm concretizado efetivamente no mercado publicitário. Em verdade, não nos foi possível constatar a prática efetiva dessas

¹²¹ Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 28 de fevereiro de 2020. [Comunicação oral].

¹²² Entrevista concedida à autora pessoalmente. São Paulo, 9 de março de 2020. [Comunicação oral].

¹²³ FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Diretrizes de compliance**: guia de boas práticas para o mercado publicitário. Disponível em: <<http://www.abap.com.br/diretrizes/abap%20diretrizes%20de%20compliance.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020

ações em nenhuma das agências pesquisadas. Ante a impossibilidade de colher informações de todas as agências, a análise aqui empreendida foi feita por amostragem, considerando um universo daquelas de grande porte, aptas a celebrar contratos com ente público.

O guia alerta sobre a necessidade de submeter a uma diligência os terceiros que participarão do plano de mídia. A fim de evitar ilícitos, importa averiguar não só qualidade técnica e preço como também as pessoas físicas (sócios, procuradores, representantes legais e administradores) que controlem, direta ou indiretamente, as pessoas jurídicas a serem utilizadas como terceiros pelas agências. Em se tratando especificamente de mídia, sugere-se que a agência deixe registrados, de maneira técnica e objetiva, os veículos constantes do plano de mídia, em especial quando houver solicitação de alteração do plano original por parte do órgão público, havendo, se necessário, o envolvimento de outros níveis hierárquicos, como se pode verificar no excerto a seguir:

Veículos

A seleção dos meios que integrarão o plano de mídia deve estar baseada nos mais altos critérios técnicos (“Conheça seu parceiro”). Decisões unilaterais, não embasadas ou mesmo subjetivas podem prejudicar o fluxo do plano de mídia e acarretar riscos à agência.

Se, mesmo após a recomendação da agência, o cliente optar por outro plano de mídia, a decisão final será sempre dele, mas é importante que a agência deixe registrada de maneira bastante técnica e objetiva sua orientação, de modo a salvaguardar-se de eventuais reclamações ou riscos futuros de qualquer natureza.

A agência jamais deve tomar decisões sobre um plano de mídia sem embasamento técnico nem se deixar influenciar por apelos de veículos para que sejam selecionados em função de outros critérios.

Dependendo do volume de mídia e do porte do cliente, deve haver o envolvimento de outros níveis hierárquicos, evidenciando a transparência no plano de mídia.¹²⁴

Como já mencionado, é exíguo o tempo de que dispõe a agência desde a sua seleção até a apresentação de seu plano de mídia, o que, na prática, inviabiliza a diligência dos veículos e seus sócios. Além disso, por se tratar de uma questão técnica, a elaboração do plano de mídia não envolve o *compliance officer*, que só participa dela quando estritamente necessário. Essas circunstâncias, no entanto, não podem ser arguidas numa eventual defesa, donde a necessidade que têm as agências de adotar um programa de integridade e considerar, para tanto, estes obstáculos: tempo e técnica. Frise-se que uma área de *compliance* existe em pouquíssimas agências, acrescido a isso o fato de que, em algumas delas, inclusive nas que possuem cliente público, não há sequer um código de ética, conforme se demonstrará no capítulo subsequente.

¹²⁴ FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Diretrizes de compliance**: guia de boas práticas para o mercado publicitário. Disponível em: <<http://www.abap.com.br/diretrizes/abap%20diretrizes%20de%20compliance.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020. p. 24.

De toda sorte, independentemente de haver nos contratos cláusulas específicas sobre a Lei Anticorrupção, e mesmo com a defesa técnica feita pelas agências, estas não se isentam de responsabilidade. O dispositivo legal responsabiliza de maneira objetiva as empresas que infringirem o artigo 5º da LAC.

No artigo 5º estão avençados os atos e condutas lesivas ao patrimônio público. Sucintamente, o dispositivo legal prevê o seguinte: constitui violação a esse dispositivo qualquer ato de pessoa jurídica que atente contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como prometer, dar ou oferecer vantagem indevida a agente público, frustrar ou fraudar procedimento licitatório público, entre outras possibilidades.

Para que ocorra a infração ao artigo 5º, não se faz necessário que o ato tenha sido praticado diretamente por funcionário da agência; é suficiente que tenha sido levado a efeito por terceiro ou por algum parceiro comercial. Assim, prescinde-se de saber se a agência de publicidade teve, ela própria, alguma conduta inapropriada em práticas sensíveis: para que seja responsabilizada, bastará que tenha obtido algum benefício ou vantagem indevida com o respectivo ato ilícito.

Assim: (i) o benefício à pessoa jurídica não é necessariamente dinheiro, mas qualquer vantagem indevida: pode ser, por exemplo, uma decisão judicial favorável; e (ii) não se faz necessário o resultado do ato para se configurar a sua ilicitude: para caracterizá-la, há que se ter um benefício alcançável. Desse modo, a influência da pessoa jurídica no agente público para obter algum benefício, mesmo que este não seja imediato, mesmo que não seja monetário e ainda mesmo que não seja concretizado, já é infração à LAC.

Como se pode perceber, a agência está exposta à LAC, em especial ao utilizar recursos públicos para compra de mídia. Note-se que é a agência o responsável pela elaboração do plano de mídia, bem como por sua execução, e pela contratação de terceiros, o que inclui os veículos.

Quando a agência incorpora determinado veículo no seu plano e o recurso público é a ele alocado, o dinheiro tem como finalidade a efetiva veiculação da campanha. Se os recursos investidos no veículo forem empregados para a obtenção de benefício por meio de agente público, a agência sofrerá punição.

Diante disso, fica claro que a agência deve preocupar-se em verificar a idoneidade dos sócios dos veículos, a fim de certificar-se de que nada há que os desabone. É preciso, por exemplo, que eles não tenham envolvimento em atos de corrupção, não tenham relações de parentesco com agentes públicos nem sejam ex-agentes públicos. Ademais, é necessário averiguar quanto ao veículo selecionado se os valores praticados por ele são compatíveis com

o mercado, se a sua inclusão no plano tem razão de ser, ou seja, se é compatível com o alcance que a campanha pretende ter, se possui histórico de práticas corruptas ou ilegais e, finalmente, se vai efetivamente veicular a campanha publicitária.

Considerando que o órgão anunciante pode sugerir alterações e que a agência, sujeita a retaliação caso não acate tais sugestões, está lidando com recurso público, nota-se que sua exposição é relevante, haja vista os casos concretos já mencionados, entre os quais se incluem campanha não veiculada, veículo partidário, veículo que tem familiar de agente público como sócio etc. Como a responsabilidade é objetiva, a agência não poderá defender sua inocência sob a alegação de que o órgão é responsável, uma vez que aprovou o plano, tampouco argumentar que os veículos estavam cadastrados no Midecad ou que não pode ser responsabilizada pelos terceiros utilizados.

Em suma, a agência não pode alegar que não tinha domínio dos fatos. Trata-se da situação descrita na Teoria da Cegueira Deliberada ou *Willful Blindness*. Cabe, portanto, a ela não apenas conhecer seus funcionários, parceiros e clientes como também tomar as medidas de cautela necessárias para evitar a ocorrência desses ilícitos em seu nome¹²⁵.

As sanções possíveis pela LAC, previstas em seu artigo 6º, englobam (i) multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo, excluídos os tributos (na hipótese de não ser possível utilizar o valor do faturamento da pessoa jurídica, o valor da multa poderá variar de R\$ 6 mil a R\$ 60 milhões, ressalvado o fato de que a vantagem obtida pela pessoa jurídica nunca poderá ser superior ao valor correspondente à multa); (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de comunicação de

¹²⁵ A Teoria da Cegueira Deliberada, de origem estrangeira, é aplicada geralmente nas situações de lavagem de dinheiro. Segundo essa teoria, devem ser punidos os agentes que, em função do cargo que ocupam, deveriam conhecer a origem dos recursos. No Brasil, ganhou destaque no âmbito da Operação Lava Jato, quando alguns juízes lançaram mão dela em suas sentenças (de 121 condenações, 13 foram socorridas dessa teoria)¹²⁵. (Cf. LUCHETE, Felipe. Moro condena João Santana por “cegueira deliberada” em campanha do PT. **Consultor Jurídico**. São Paulo/ SP, 2 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-02/moro-condena-joao-santana-cegueira-deliberada-campanhas>>. Acesso em: 6 dez. 2020; e BALTHAZAR, Ricardo. Teoria da “cegueira deliberada” ampara condenações na Lava Jato. **Folha de S. Paulo**. São Paulo/ SP, 28 dez. 2017. Caderno Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1946478-teoria-da-cegueira-deliberada-ampara-condenacoes-na-lava-jato.shtm>>. Acesso em 6 dez 2020). Um caso notório de aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada foi o de suborno no processo de privatização da empresa SOCAR, estatal do setor petrolífero no Azerbaijão no final da década de 1990. À época dos fatos, quando o então presidente do Azerbaijão estava iniciando um projeto de privatização, o investidor norte-americano Frederic Bourke Jr. e outras pessoas físicas e jurídicas pagaram altas somas a oficiais do governo para que garantissem que a privatização da empresa se desse em um leilão fraudado que beneficiaria o grupo. Quando Bourke e os outros participantes alegaram que não tinham conhecimento dos pagamentos indevidos, os promotores norte-americanos, entre outros pontos avançados, contestaram seu argumento com base no pressuposto de que deveriam conhecer os terceiros com quem trabalham, bem como conhecer o local em que realizavam negócios, sendo o Azerbaijão um país com alto índice de corrupção (Cf. ATILIO, Cesar; AYRES, Carlos; COSTA, Helena. **Temas de anticorrupção e compliance**. São Paulo: Elsevier, 2013. pp. 206 e 207).

grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica, bem como afixação de edital pelo prazo mínimo de 30 dias no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, ficando todas as custas a cargo da infratora.

O artigo 22 da LAC institui também o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que é um banco de informações mantido pela Controladoria-Geral da União, o qual confere publicidade às sanções aplicadas pelo Poder Executivo Federal.

No mesmo sentido, o artigo 23 desse dispositivo legal determina que os órgãos e entidades de todos os poderes das esferas do governo mantenham atualizadas as informações do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) para fins de publicidade das sanções aplicadas, uma vez que os artigos 87, inciso III, e 88, inciso III, da Lei de Licitação n. 8.666/1993 preveem a suspensão temporária da possibilidade de contratar com a Administração Pública e o impedimento de com ela contratar, por prazo não superior a dois anos, caso, em decorrência da prática de atos ilícitos, a empresa se revele inidônea. A pessoa jurídica também poderá sofrer processo judicial. Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público poderão ajuizar ação considerando o artigo 5º da LAC.

Na seara judicial, as sanções podem ser: (i) perdimento de bens, direitos, valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; (ii) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; (iii) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público pelo prazo mínimo de 1 ano e máximo de 5 anos; (iv) dissolução compulsória da pessoa jurídica nos casos mais graves, se comprovado: (a) que a pessoa jurídica infratora era utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática dos atos ilícitos; ou (b) ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. Ainda, o órgão competente poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores a fim de garantir o pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado.

As penas previstas na seara administrativa poderão ser atenuadas conforme dosimetria regulada pelo Decreto n. 8.420/2015. Conforme tabela abaixo, há as agravantes nas sanções – artigo 17 do Decreto – e as atenuantes – artigo 18:

Tabela 1 – Fatores de agravamento e fatores de atenuação

FATORES DE AGRAVAMENTO	(+)	FATORES DE ATENUAÇÃO	(-)
Continuidade no tempo	1% a 2,5%	Não consumação da infração	1%
Tolerância da direção da empresa	1% a 2,5%	Ressarcimento dos danos causados	1,5%
Interrupção de obra ou serviço público	1% a 4%	Grau de colaboração da empresa	1% a 1,5%
Situação econômica positiva da empresa	1%	Comunicação espontânea	2%
Reincidência	5%	Existência de programa de integridade	1% a 4%
Valor total dos contratos mantidos ou pretendidos	1% - R\$ 1,5 milhões 2% - R\$ 10 milhões 3% - R\$ 50 milhões 4% - R\$ 250 milhões 5% - R\$ 1 bilhão		

Fonte: Elaboração da autora com base nos artigos 17 e 18 do Decreto n. 8.420/2015¹²⁶

De acordo com Modesto Carvalhosa¹²⁷, para aplicação da multa, levar-se-ão em consideração o grau de poder do agente público e a existência de apenas um agente ou de um concurso de agentes públicos. Assim, segundo o jurista, a penalidade a ser aplicada levará em consideração não apenas o valor material ou econômico que a pessoa jurídica almejava ou almejou mas também o dano provocado na instituição pública, até porque é possível que a vantagem almejada não possa ser mensurada (haja vista a Operação Lava Jato, em que há vários agentes públicos de várias esferas, com altos cargos envolvidos).

A posição defendida pelo jurista, todavia, não se coaduna com o previsto no Manual Prático de Cálculo de Multa no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)¹²⁸. Nesse documento, não há menção expressa à consideração do grau de poder do agente público, tampouco à existência de apenas um agente ou concurso de vários agentes públicos como itens a serem considerados no cálculo da multa. O referido manual prevê a dosimetria da pena com base nos dados da Tabela 1 (acima), tendo parâmetros de agravamento, que serão somados, e parâmetros atenuantes, que serão subtraídos do total da soma. Dessa forma, há uma discricionariedade na aplicação dos percentuais aplicados para cálculo da multa, dando assim maior autonomia à comissão de PAR para analisar o fato concreto.

¹²⁶ Cf. BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹²⁷ CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas**. São Paulo: RT, 2015. pp. 305 e 306.

¹²⁸ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Manual prático de cálculo de multa no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/Manualprtico_clculodemulta_PAR_dez2018.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.

No Brasil, ter um programa de integridade constitui atenuante na aplicação da sanção. Ressalve-se que será verificada a efetividade do programa. Em outras jurisdições, como os Estados Unidos, um programa de integridade efetivo é igualmente atenuante e, em situações muito específicas, a depender do caso concreto, pode isentar completamente de responsabilidade a pessoa jurídica.

Um exemplo que se pode citar é o caso ocorrido na China, que envolveu o ex-diretor administrativo do Morgan Stanley, Garth Peterson, cidadão norte-americano, um funcionário do governo chinês e um advogado canadense¹²⁹. O esquema ilícito deu-se da seguinte forma: Peterson persuadiu o Morgan Stanley à venda de participação acionária referente a um prédio localizado em Xangai para uma empresa que teoricamente seria controlada pela Shanghai Yongye Enterprise (Group) Co. Ltd., entidade estatal controlada pelo governo. Todavia a empresa era, na verdade, controlada pelo próprio Peterson, pelo funcionário chinês e pelo advogado canadense. Após conseguirem contornar os controles internos do Morgan Stanley, o negócio foi realizado, e os sujeitos ativos tiveram um lucro de US\$ 2,5 milhões.

O Morgan Stanley conseguiu defender-se demonstrando que seu programa de integridade era efetivo, uma vez que suas políticas internas eram sempre atualizadas com o intuito de prevenir riscos e adequar-se às questões regulatórias, além de as transações comerciais e financeiras serem auditadas com frequência. E mais: o Morgan Stanley manifestava categoricamente condenação a práticas de suborno e corrupção, além de ter políticas específicas em relação a presentes, doações, entretenimentos e hospedagem, entre outras questões. Seus funcionários eram devidamente treinados, com atenção especial ao *Foreign Corrupt Practices Act* e outras legislações anticorrupção, sendo que, de 2002 a 2008, Garth Peterson foi treinado sete vezes.

Peterson declarou-se culpado das acusações perante o juiz de Nova York, EUA, e o *Department of Justice*, após realizadas as devidas investigações, resolveu não penalizar o Morgan Stanley, tendo concluído que seu programa de integridade era realmente efetivo.

Por outro lado, há jurisdições que obrigam as empresas a ter mecanismos para evitar a corrupção. É esse o caso do Reino Unido, onde, em face de eventual infração, o programa de

¹²⁹ UNITED STATES. Department of Justice. Former Morgan Stanley Managing Director Pleads Guilty for Role in Evading Internal Controls Required by FCPA. **Justice News**. Washington, 25 abr. 2012. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/former-morgan-stanley-managing-director-pleads-guilty-role-evading-internal-controls-required>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

integridade será utilizado como defesa, não como atenuante, conforme determinado no capítulo “Failure of commercial organisations to prevent bribery do *UK Bribery Act*¹³⁰.”

5 PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Constatada a exposição das agências de publicidade à Lei Anticorrupção, examinadas as eventuais penalidades que podem sofrer em caso de infração ao artigo 5º desse dispositivo legal e considerado o que existe disponível no mercado para resguardá-las, cumpre-nos mostrar o que há, teoricamente, nos programas de integridade dos anunciantes públicos aqui tomados como objeto de estudo (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Secom/PR e Ministério da Educação), aos quais serão sugeridas melhorias. Finalmente, será proposto um programa de integridade e melhorias no setor publicitário.

A matéria estará disposta da seguinte maneira:

- (i) Primeira Parte – Programa de Integridade Efetivo. Nosso ponto de partida será definir o que é um programa de integridade *efetivo*, ou seja, estabelecer claramente quais são as ferramentas que deve ter um programa desse tipo para ser considerado efetivo. Serão expostas algumas auditorias e informações sobre o modo como o combate à corrupção tem sido tratado na seara pública;
- (ii) Segunda Parte – Análise das políticas de alguns Programas de Integridade. Nesta seção, serão analisadas as políticas dispostas publicamente dos programas de integridade das agências de publicidade que detêm as contas dos seguintes órgãos: (i) Secretaria Especial, Secom/PR; (ii) Ministério da Educação; (iii) Banco do Brasil; e (iv) Caixa Econômica Federal;
- (iii) Terceira Parte - Programa de Integridade sugerido. Melhorias no setor. Nesta última parte, será apresentado um programa de integridade para evitar corrupção na compra de mídia e, adicionalmente, será sugerida uma forma de aprimorar o cadastramento dos veículos no Mídiacad.

5.1 PROGRAMA DE INTEGRIDADE EFETIVO

¹³⁰UNITED KINGDOM. **Bribery Act.** Act of 2010. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7>. Acesso em: 4 mar. 2021.

Ao refletir sobre um programa de integridade efetivo, há que se abordar o que seria efetividade. O artigo 7º da LAC estipula, entre outros pontos, a existência de mecanismos e procedimentos internos de conduta no âmbito da pessoa jurídica para balizar a pena a ser aplicada, como se pode verificar a seguir:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

- I – a gravidade da infração;
- II – a vantagem auferida ou pretendia pelo infrator;
- III – a consumação ou não da infração;
- IV – o grau de lesão ou perigo de lesão;
- V – o efeito negativo produzido pela infração;
- VI – a situação econômica do infrator;
- VII – a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;
- VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;
- IX – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.¹³¹

Saliente-se que o intuito deste trabalho é sugerir meios de resguardar a agência de publicidade dos efeitos da LAC. Embora não venham a ser aqui tratadas as demais legislações que possam implicar outras penalidades, tanto aplicáveis à própria agência como eventualmente aplicáveis às pessoas físicas envolvidas na infração, os efeitos de um programa de integridade efetivo, como o aqui proposto, são abrangentes, pois irão prevenir a agência de infringir outros dispositivos legais que tenham escopo semelhante ao da LAC, como a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

O decreto n. 8.420/2015 regulamenta a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas envolvidas nos atos tipificados no artigo 5º da LAC. Essa norma determina como se darão os trâmites do processo administrativo de responsabilização (PAR), ou seja, a determinação da competência para a instauração e julgamento do processo (que caberá à autoridade máxima do órgão prejudicado ou, em caso da administração direta, ao seu ministro de Estado), o prazo para conclusão de investigação preliminar e instauração do PAR, a publicação da pena e a possibilidade de recorrer da pena.

Ademais, o decreto regulamenta a dosimetria da pena, determinando como será calculada a multa, bem como a eventual aplicação de outras penalidades (por exemplo, a

¹³¹ Cf. BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.846/2013**, de 1º de agosto de 2013. Art. 7º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 6 dez. 2020.

publicação da sentença), o prazo para pagamento da multa, a possibilidade de realização de acordo de leniência e seus respectivos trâmites e, especialmente, o programa de integridade¹³².

O artigo 41 do referido decreto deixa claro que um programa de integridade efetivo não é meramente formal, mas constitui, isto sim, um conjunto de mecanismos incorporados à rotina da empresa e constantemente adaptados e aprimorados com o intuito de evitar a ocorrência de quaisquer ilícitos¹³³.

Por sua vez, o artigo 42 do mesmo dispositivo legal e a portaria 909/2015 da Controladoria-Geral da União (CGU) definem os parâmetros segundo os quais será avaliado o programa de integridade, o que nos permite arrolar, em síntese, os elementos que lhe são imprescindíveis. O ponto de partida para a criação de um programa de integridade deve ser a elaboração de uma matriz de riscos, à qual se segue a implementação de medidas para evitar a infração à LAC, entre as quais estão treinamentos, auditoria na contabilidade, políticas específicas, canal de denúncia, medidas punitivas aos agentes infratores, independência de áreas, comprometimento da alta direção, análise de riscos e aprimoramento dos mecanismos de prevenção. Tais elementos, no entanto, não esgotam as possibilidades de prevenir ilícitos.

O mesmo artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015, em seu parágrafo primeiro, apresenta os critérios para balizar a pena, entre os quais estão o porte da empresa, seu nível de interação com agentes públicos e o número de funcionários. Como há pessoas jurídicas com perfis muito diferentes, a análise desse conjunto de parâmetros é fundamental para estabelecer a pena.

Para melhor compreender essa diferença entre perfis, imaginemos, por exemplo, duas agências de publicidade que tenham 300 funcionários diretos e idênticos programas de integridade (com política, treinamento e canal de denúncia), mas que se distingam por uma delas participar de licitação pública e a outra não. Evidentemente, a última não está exposta como a primeira a cometer infração à LAC, exatamente porque não participa de licitação pública. Para verificar quanto a primeira agência se resguarda do risco de incorrer em ato ilícito, é preciso analisar o modo como o seu treinamento é realizado e os mecanismos de que dispõe

¹³² Cf. BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 8.420/2015**. Art. 3º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 29 nov.20.

¹³³ “Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.” (In: BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 8.420/2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 29 nov.2020).

para evitar a infração. Para dosar a pena, o órgão lesado deve averiguar esses pontos. Como se vê, não basta à agência ter um programa de integridade *pro forma*.

Em 2018, foi desenvolvido o Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade¹³⁴, cuja elaboração foi orientada pelos critérios regulamentados no Decreto n. 8.420/2015, especificamente considerados os artigos 41 e 42, bem como no estipulado na Portaria da CGU n. 909/2015. Tal documento tem por objetivo auxiliar os servidores do Poder Executivo Federal na avaliação do programa de integridade da pessoa jurídica infratora e, conseqüentemente, na dosagem da multa, em caso de lesão à LAC. A depender do resultado da avaliação, pode haver redução no percentual da multa, redução essa que pode variar de 1,0% a 4,0% do faturamento bruto. É pertinente mencionar os relatórios de perfil e conformidade constantes nos anexos II e III, respectivamente, cujo conteúdo será analisado pelo Poder Executivo Federal.

O relatório de perfil (anexo II do referido manual) tem como objetivo verificar o porte da empresa, sua quantidade de funcionários, sua interação com a Administração Pública, os setores do mercado em que atua e sua organização societária, entre outros pontos. O relatório de conformidade (anexo III), por sua vez, visa a demonstrar que o seu programa de integridade é adequado no que diz respeito à prevenção, à detecção e à remediação de atos lesivos, portanto deve demonstrar que há ferramentas adequadas para enfrentar o problema.

Há ainda uma planilha de avaliação sugerida pelo manual, composta de três blocos: (i) cultura organizacional de integridade; (ii) mecanismos, políticas e procedimentos de integridade; (iii) atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo. Após o preenchimento dessa planilha, consideradas as respostas às questões preliminares sobre o perfil da empresa, será automaticamente indicado o percentual de redução, se houver, na aplicação da multa.

A Portaria n. 909/2015 estipula que a pessoa jurídica infratora deverá explicar seu programa de integridade, de tal maneira que reste demonstrada a justificativa para a implementação das medidas, bem como comprovar a prática dessas medidas. A comprovação poderá ser feita mediante apresentação de documentos (atas de reunião, memorandos, cartas etc.), sem excluir a possibilidade de realização de entrevistas com colaboradores da pessoa

¹³⁴ Cf. BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**. Brasília/ DF, setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/manual-pratico-integridade-par-pdf>>. Acesso em 14 abr. 2020.

jurídica infratora a fim de averiguar a autenticidade do programa de integridade. Ressalte-se que, além desses pontos, a referida portaria também determina a necessidade da observância dos demais pontos arrolados no artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015.

Assim, mais uma vez, vale assinalar que não há que falar num programa de integridade meramente formal, sendo necessário demonstrar a sua prática no cotidiano da pessoa jurídica¹³⁵.

A fim de reunir as informações constantes do Manual da Controladoria-Geral da União¹³⁶ e do Decreto¹³⁷ supramencionados, que determinam todas as condições, políticas e aspectos que devem estar presentes em um programa de integridade efetivo, foi elaborado um quadro de referência (cf. Anexo I, p 122).

Como se depreende dos dados coligidos, fica claro que um programa de integridade efetivo deve estar assentado em três pilares – prevenção, remediação e efeito *erga omnes* (a todos os colaboradores, independentemente do cargo) –, conforme se elucidará a seguir.

O primeiro pilar é o da prevenção. Cabe à pessoa jurídica analisar as áreas que tenham interação com agentes públicos e criar políticas, treinamentos e procedimentos que inibam a prática de atos ilícitos. Tais mecanismos de prevenção devem ser constantemente analisados e, caso detectada alguma falha, revistos e alterados.

O segundo pilar é o da remediação. Devem-se definir medidas para punir agentes infratores, bem como medidas para corrigir o eventual erro praticado pela pessoa jurídica, entre as quais o ajuste do pilar da prevenção para evitar que tal infração se repita. Evidentemente, detectada a ilegalidade, é dever da pessoa jurídica realizar a sua denúncia aos órgãos competentes.

O terceiro pilar é o efeito *erga omnes*. Todos os colaboradores diretos da pessoa jurídica, bem como os indiretos (fornecedores, prestadores de serviços etc.), devem ter ciência das políticas, observar suas regras e ter a possibilidade de denunciar eventual infração sob anonimato, além de estarem todos sujeitos à imposição das medidas punitivas no caso de

¹³⁵ “Art. 5º, §2º. O programa de integridade meramente formal e que se mostre absolutamente ineficaz para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos da lei n. 12.846/2013, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução de que trata o caput.” (In: BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da República. **Portaria 909, de 7 de abril de 2015**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34001/8/Portaria909_2015.PDF>. Acesso em: 6 dez.2020)

¹³⁶ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas** Brasília/ DF, setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹³⁷ BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 12 nov. 2020.

incorrerem em ilicitude. Para não ocorrer conflito de interesses, os responsáveis pela área de *compliance*, no que tange às competências atribuídas a seus cargos, não podem estar submetidos aos detentores de altos cargos na pessoa jurídica, como o *CEO – Chief Executive Officer*. Para solucionar essa questão, que, de fato, se apresenta, há alternativas aplicáveis, por exemplo, em empresas familiares. A primeira delas é a contratação do *compliance officer*, via *headhunter*, por um mandato de prazo determinado, antes de cujo término não pode ser dispensado de suas funções, exceto em situações específicas – nesse caso, ele deverá necessariamente opinar (não lhe caberá tomar decisões, pois não será gestor) sobre a possibilidade de contratação de veículos com amarelo vermelho (cf. p. 81). A segunda alternativa é constituir um comitê de *compliance*, composto dos seguintes integrantes: um membro da alta administração, o *compliance officer* e um terceiro membro externo, que pode ser o contador, um assistente jurídico ou qualquer outro terceiro que conheça bem os pormenores da empresa; nesse caso, o comitê de *compliance*, por maioria simples, tomará decisão acerca da contratação de veículo com nível de risco vermelho.

Embora o principal propósito deste trabalho seja munir as agências de publicidade de um programa de integridade capaz de evitar que incorram em infração à LAC, o exame de algumas auditorias e de informações relativas ao combate à corrupção na seara pública é particularmente útil no âmbito das reflexões aqui empreendidas.

Uma auditoria realizada em 2017, em Mato Grosso do Sul, em regime de parceria entre o TCU/MS, a CGU/MS, o TCE/MS, a CGE/MS e a CGM/CAMPO GRANDE/MS, demonstrou quanto os órgãos públicos estão suscetíveis à ocorrência de corrupção e fraude. A leitura do acórdão revela também o caráter recorrente dos casos de corrupção no país. Essa diligência considerou a interação do setor público com o privado em projetos e grandes obras nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento social e econômico etc.

Neste trabalho, constatou-se que a corrupção e a fraude aumentam conforme aumenta o poder de compra das organizações públicas, bem como o seu poder de interferir no mercado privado. Conforme se lê no Acórdão n. 958/2019¹³⁸:

O risco de ocorrência de fraude e corrupção aumenta à medida que aumenta também o Poder de Compra (PC) das organizações públicas e/ou seu poder de interferir no mercado privado, em seus projetos e interesses, principalmente quando essas organizações condicionam o início de grandes projetos, obras, empreendimentos, ou

¹³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria**. Acórdão 958/2019. Processo 020.829/2017-5. Relator Augusto Nardes. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520020.829%252F2017-5/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=fb6e8a70-831c-11ea-b431-07b66db23db5>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ainda condicionam o funcionamento dessas empresas ou a ação de pessoas físicas a regras e normativos específicos, fiscaliza a atuação profissional e empresarial, ou até mesmo tem o poder de interferir em sua liberdade física ou negocial, o que podemos denominar de Poder de Regulação (PR).

A metodologia utilizada por essa auditoria foi baseada nas normas de auditoria do TCU (NATs) e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal.

Outro trabalho relevante é a auditoria realizada em 2018 pelo TCU, cujo objeto é a avaliação das instituições federais no que tange à prevenção e à detecção de fraudes e corrupção¹³⁹.

Em síntese, a auditoria demonstrou que, em mais de 80% das instituições analisadas, tomadas as de alto poder econômico e de regulação (extrato das 30% maiores), ainda é incipiente o controle específico para prevenção e detecção de corrupção e fraude, sendo na maioria delas considerados inexpressivos os programas de integridade.

A Controladora-Geral da União (CGU), adicionalmente, criou em 2018 um painel de controle em sua página na internet – Painel de Integridade Pública¹⁴⁰ – e, desde então, tem monitorado, com base na Portaria n 57, de 4 de janeiro de 2019, determinadas entidades e órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a fim de apurar como vem sendo feita a implementação dos seus programas de integridade.

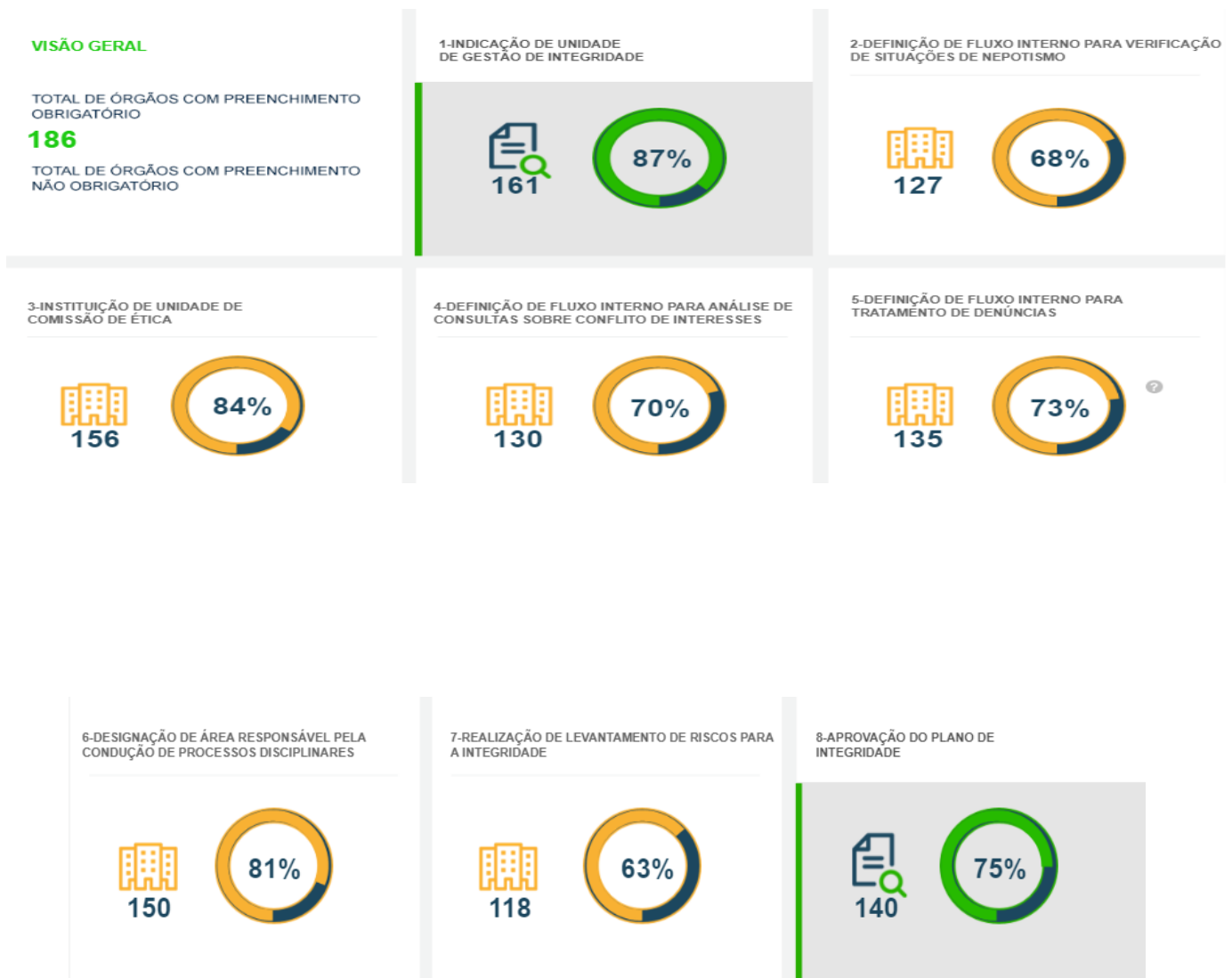
O Painel leva em consideração alguns itens referentes aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, quais sejam: Plano de Integridade, designação da Unidade de Gestão da Integridade, fluxo interno para verificação das situações de nepotismo, instituição da Comissão de Ética, fluxo interno para a análise de consultas sobre conflito de interesses, fluxo interno para tratamento de denúncias, designação da área responsável pela condução de processos disciplinares e levantamento dos principais riscos para a integridade/estabelecimento de medidas de tratamento.

As informações relativas ao Programa de Integridade da Secom/PR não estão disponíveis, pois a secretaria não está no rol dos órgãos e entidades sujeitos ao controle da CGU por meio do Painel. Os dados dos gráficos abaixo, obtidos em consulta realizada no dia 20 de abril de 2020, demonstram em que medida os itens estavam cumpridos pelos órgãos e entidades monitorados até aquela data.

¹³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prestação de contas**. Acórdão 2.604/2018. Processo 010.348/2018-2. Relatora Ana Arraes. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520010.348%252F2018-2%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/3/%2520?uuiid=2aa9bba0-8315-11ea-ba46-bde3f3490b8e>. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹⁴⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel de Integridade Pública**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Gráfico 1– Painel de Integridade Pública



Fonte: Controladoria-Geral da União. Painel de Integridade Pública.

Como se pode perceber, o Painel revela que os órgãos e entidades federais ainda não têm seus respectivos Programas de Integridade completos, sendo essa mais uma razão para que as empresas privadas que com eles celebrem contratos se resguardem de eventuais violações da legislação anticorrupção.

5.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Para realizar a escolha das políticas dos programas de integridade, foram consideradas as agências que ganharam a licitação pública e cujos contratos, ainda vigentes, foram celebrados com (i) a Secretaria Especial, Secom/PR, (ii) o Ministério da Educação, (iii) o Banco do Brasil

e (iv) a Caixa Econômica Federal, órgãos selecionados no âmbito desta pesquisa, conforme critérios descritos na seção de Metodologia¹⁴¹. O intuito é ter, como já mencionado, representantes tanto da Administração Pública Direta como da Administração Pública Indireta.

Antes do início da análise das referidas políticas, é necessário ressaltar alguns pontos. Em primeiro lugar, os documentos e informações aqui examinados estavam disponíveis ao público, em março de 2020, acessíveis no site de cada agência. Em segundo lugar, os critérios utilizados para avaliação da efetividade dos programas de integridade das agências de publicidade escolhidas basearam-se nas diretrizes dispostas no Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas e nos aspectos levados em consideração para a avaliação dos programas em processos administrativos conforme o Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade, ambos documentos disponibilizados pela Controladoria-Geral da União. Além disso, foi observado o conjunto de parâmetros considerados na avaliação dos programas, dispostos no artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015, abaixo transcritos.

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

¹⁴¹ Cf. Metodologia, p. 16 e ss.

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 ; e

XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como:

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;

II - a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;

III - a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;

IV - o setor do mercado em que atua;

V - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VI - o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;

VII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e

VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput.¹⁴²

Finalmente, em terceiro lugar, ressalte-se que foi feita a análise não dos programas de integridade propriamente ditos, mas das políticas e demais conteúdos dispostos nos sites das agências. Para analisar a capacidade de um programa desse tipo produzir os efeitos desejados, seria preciso ter acesso a uma série de elementos qualitativos e quantitativos que nos permitissem conhecer as ferramentas utilizadas pela empresa para assegurar a prevenção, a detecção e a remediação. Como já mencionado, para efetuar o cálculo da multa, haverá um conjunto de questões a serem levadas em consideração pelo Poder Executivo Federal, desde o relatório de perfil e de conformidade até a efetividade dos mecanismos utilizados pela pessoa jurídica. Feitos esses esclarecimentos, que reputamos muito importantes, procederemos a uma análise comparativa daquilo que as agências apresentam como seu programa de integridade. Temos a expectativa de que tais políticas não sejam meramente teóricas, mas o fato é que não temos como assegurar que sejam, de fato, postas em prática.

Tal problema pode ser dimensionado, por exemplo, quando tomamos um dado como “apoio da alta direção ao programa de integridade”. Embora expresso em um programa, esse dado é de difícil comprovação, pois seria necessário saber qual é o *mecanismo* que, objetivamente, garante o apoio. Em geral, as políticas preveem a realização de *due diligence*,

¹⁴² BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 6 dez. 2020.

mas essa é também uma informação que pode não ter lastro na realidade. Em resumo, as políticas são boas, mas nem sempre as empresas as seguem à risca, seja por não terem ferramentas para assegurar sua efetividade, seja por quaisquer outros motivos. Dessa forma, não podemos afirmar que fizemos análise dos programas de integridade em si, já que, para tanto, seria necessário examinar os mecanismos que asseguram sua execução e eficácia. Foge ao nosso escopo, porém, saber se tais políticas não passam de cartas de intenção.

A agência Nova S/B constitui exceção exemplar quanto a esse problema, uma vez que lhe foi concedido pela Controladoria-Geral da União (CGU) o selo Empresa Pró-Ética. Como a obtenção desse selo, dado a empresas que adotam as melhores práticas relacionadas à Lei Anticorrupção em seus programas de integridade, está condicionada à apresentação de documentação comprobatória das ferramentas efetivamente empregadas, pudemos analisar em mais profundidade a aplicação do programa.

Passemos, então, à análise da primeira política de programa de integridade, qual seja, a da agência de publicidade Artplan Comunicação S/A, contratada pela Caixa Econômica Federal e pela Secom/PR. Essa é a agência que mais recebe verbas da Secom/PR, tendo, no período de abril a dezembro de 2019, tido aumento de 36% nos seus honorários em relação ao período anterior¹⁴³.

A Artplan detém algumas contas públicas, embora já tenha tido seu nome envolvido em suspeitas. Em 2007, houve a desconfiança de que tivesse sido utilizada pelo ex-deputado Raul Jungmann¹⁴⁴, do antigo PPS (Partido Popular Socialista), atual Cidadania, para desviar verbas de doação para as eleições de 2002.

Não há informações sobre condenação da empresa Artplan em decorrência desses fatos, mas Raul Jungmann foi investigado por fraude em licitação, corrupção e peculato em contratos de publicidade dos anos de 1998 a 2001, que, segundo o Ministério Público, geraram prejuízo de R\$ 33 milhões ao erário. Em 2011, no entanto, a Justiça Federal arquivou o inquérito sobre Jungmann com base no entendimento de que, mesmo que o caso fosse a julgamento e houvesse condenação, não seria mais possível aplicar a pena, pois, não tendo o suspeito antecedentes

¹⁴³ CLIENTE de chefe da Secom vira número 1 em verbas publicitárias da pasta. **Isto É**. 20 jan. 2020. Brasil. Disponível em: <<https://istoe.com.br/cliente-de-chefe-da-secom-vira-numero-1-em-verbas-publicitarias-da-pasta/>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁴⁴ SOUZA, Leonardo; CEOLIN, Adriano. Ministério Público acusa Jungmann de desvio de verbas. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 12 jan. 2007. Caderno Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1201200710.htm>. Acesso em: 6 dez. 2020.

criminais, os crimes objeto da acusação prescreveriam em breve. A decisão foi tomada a pedido do próprio Ministério Público ¹⁴⁵.

Na política de programa de integridade da Artplan, é mencionada a existência de uma gerência de *compliance* e de um comitê de ética, bem como de um canal de linha ética administrado por empresa independente (KPMG) e de um código de ética e conduta. Não obstante o site faça referência a políticas, só estão disponíveis para consulta a linha ética e o código de ética e conduta.

O código de ética e conduta explica o que é a corrupção e naturalmente a rechaça, alertando também sobre possíveis medidas punitivas àqueles que infringirem as leis vigentes. Na hipótese de dúvida sobre alguma questão, em caso de conflito de interesses ou mesmo para fazer uma denúncia, o colaborador pode entrar em contato com a gerência de *compliance*, o canal de denúncia e o comitê de ética.

A interação com agentes públicos, segundo o código, deve ser transparente e respeitosa, sempre em observância da legislação. É vedada a realização de campanhas políticas internamente, bem como o estabelecimento de qualquer vínculo entre a agência e a política.

O tratamento com terceiros, como fornecedores e parceiros, deve seguir algumas regras. É condição para a sua contratação que estejam cientes da política da agência e que observem a legislação de combate à corrupção (em todos os contratos devem figurar cláusulas específicas sobre o tema). Além disso, não pode haver conflito de interesses, ou seja, interesse pessoal envolvido na contratação ou mesmo grau de parentesco com o parceiro.

Há ainda algumas referências ao recebimento e à distribuição de brindes e presentes, que só podem ser aceitos ou concedidos caso tenham finalidade legítima do ponto vista empresarial e não extrapolem valores razoáveis, os quais, em si, deixem transparecer inexistência de intenção de subornar ou obter vantagem indevida. A agentes públicos é vedada a oferta de presentes e brindes.

Até junho de 2020, data em que se encerraram as pesquisas que subsidiaram esta reflexão, não foram encontradas as políticas dos programas de integridade das outras duas agências contratadas pela Secom/PR, a Calia Y2 Propaganda e Marketing Ltda. e a NBS (PPR – Profissionais de Publicidade Reunidos S.A.)¹⁴⁶.

Serão analisadas em seguida as políticas dos programas das empresas Nova S/B Comunicação Ltda. e Propeg Comunicação S/A, contratadas pela Caixa Econômica Federal.

¹⁴⁵ FAGUNDEZ, Ingrid; MENDONÇA, Renata. De “rei da soja” a condenado por desvio de merenda: conheça os ministros de Temer. **BBC Brasil**, 13 maio 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160509_ministros_temer_if_rm>. Acesso em: 13 nov. 2020.

¹⁴⁶ Foram consultados os sites das agências para verificar a existência de eventuais políticas anticorrupção.

A Nova S/B Comunicação Ltda. teve seu nome envolvido em um caso de suspeita de improbidade administrativa e corrupção empresarial, ocorrido em 2018, quando houve suspensão de um contrato de R\$ 70 milhões do Gabinete de Comunicação do Estado de Mato Grosso. Nesse caso, estiveram igualmente implicadas outras quatro empresas (a Casa D'Ideias Marketing e Propaganda Ltda. EPP, a FCS Comunicação e Marketing Ltda., a Soul Propaganda Ltda. e a Ziad A. Fares Publicidade EPP), que foram contratadas para a execução de publicidade institucional.

Por outro lado, a agência Nova S/B recebeu, como já disposto, por três vezes consecutivas, o reconhecimento de Empresa Pró-Ética¹⁴⁷, premiação fruto de parceria entre o Instituto Ethos e a Controladoria-Geral da União com a colaboração de mais oito instituições, entre as quais a Apex (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos).

O Relatório de Avaliação elaborado pela CGU apresenta uma análise de perfil da empresa, que inclui informações como o número de funcionários e setor de atuação no mercado, além do nível de relacionamento com a Administração Pública. Dele consta também a avaliação das medidas de integridade efetivamente aplicadas, às quais foi conferida pontuação de acordo com a comprovação de sua implementação, bem como da acolhida das observações e/ou recomendações feitas pela CGU¹⁴⁸.

Não estão disponíveis no relatório, porém, as evidências em si, que terão sido apresentadas pela agência à CGU. No que tange à parte de contratação de parceiro de negócios, seus mecanismos são vinculados à política de contratação de terceiros, à qual também não se tem acesso, de modo que não há como verificar o que existe no mercado sobre a contratação de terceiro.

Quanto à parte de treinamento da equipe, o relatório apenas indica sua existência na agência, informando, todavia, que “não foi apresentado Plano/Política de treinamento que contemplasse: responsáveis, público, periodicidade, metodologia, etc”. Ato contínuo, acresce-se que não há “mecanismos para verificar a retenção e compreensão das informações por parte dos funcionários treinados”. Além disso, ainda não há treinamento com os principais parceiros de negócios.

¹⁴⁷ NOVA/ SB. **Prêmios**. Disponível em: <https://www.novasb.com.br/nova-sb/#premios_f>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁴⁸ BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação Pró-Ética 2018/2019 Nova/SB**. Atualizado em 25 de jun. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/relatorios-de-avaliacao/2018-2019/proetica_2018-2019_novasb.pdf/view. Acesso em: 26 mar. 2021.

Como se vê, não há como afirmar que a política de contratação de terceiros e seus mecanismos de eficácia sejam falhos ou que não o sejam, pois não houve acesso a esses tópicos. O que se depreende do relatório é que há pontos a serem melhorados, inclusive recomendações apresentadas pela CGU. Entretanto, o documento é omissivo em relação à compra de mídia.

Uma hipótese que pode explicar essa omissão é não ter havido verificação desse item talvez por terem as pessoas incumbidas de dar a nota à agência Nova S/B subestimado a relevância dessa área, marcadamente sensível.

Abordaremos, agora, a política da Nova S/B – cujo conteúdo é também analisado no relatório da CGU – a fim de compará-la com as demais políticas. Assim como a Artplan, a Nova S/B manifesta desaprovação à corrupção e esmiúça a Lei Anticorrupção, arrolando exemplos de situações ilegais. Também impõe restrições à oferta e ao recebimento de presentes e brindes, além de vedar doações a partidos políticos.

Na política, há previsão de submeter a treinamento todos os seus colaboradores, inclusive os membros da alta direção. Embora não haja menção à existência de um treinamento específico para os colaboradores de mídia, o que também observamos estar omissivo do relatório da CGU, as regras estipuladas pela Nova S/B determinam que quaisquer comunicações com agente público e/ou outro parceiro comercial que envolva o setor público devem ser formais e devidamente registradas. Devem ainda ser adotados certos procedimentos específicos, como o de registrar todas as reuniões. Adicionalmente, há uma matriz de risco de licitações e contratos, divulgada apenas para os colaboradores que interagem diretamente com licitação e contratos administrativos, a qual indica situações de atenção e formas de mitigar os riscos envolvidos nesse tipo de relação.

A agência possui um canal de denúncias, com formulário eletrônico a ser preenchido a fim de dar formalidade ao ato, e um comitê de ética, que é responsável pelo recebimento dessas denúncias e pelo encaminhamento das investigações que se fizerem necessárias, reservando-se aos acusados o direito de defesa. Cabe ainda a esse comitê esclarecer dúvidas e acompanhar a elaboração dos contratos administrativos de maneira a fiscalizar o uso da verba pública, impedindo que seja destinada a empresas e/ou a profissionais inidôneos. Acresce-se que as quantias pagas às empresas e aos profissionais contratados devem estar de acordo com o valor de mercado.

Diferentemente da Artplan, a Nova S/B tem um comitê de ética composto de pessoas que trabalham diretamente na agência. Há um gerente de integridade administrativa, um membro escolhido entre os sócios e administradores da agência e um terceiro indicado entre os empregados e colaboradores da agência. Muito embora seja boa a ideia de ter três membros de

departamentos diferentes, o mais importante em um comitê de ética é ter independência em sua gestão para que possa implementar e executar o programa de integridade sem que haja conflito de interesses. O conflito de interesses nesse cenário pode ocorrer diante da possível subordinação, mesmo que indireta, dos membros que compõem o comitê de ética aos sócios ou executivos de altos cargos. É preciso, portanto, estabelecer uma política interna, com regras específicas, capazes de garantir que não se apresentem situações de conflito de interesses ou que, caso se manifestem, seja possível enfrentá-las, de tal modo que reste assegurada a independência do comitê de ética.

A terceira política de programa de integridade analisada foi a da agência de publicidade Propeg Comunicação S.A., a qual também é contratada pela Caixa Econômica Federal.

A agência teve envolvimento em alguns escândalos. Nos anos de 2012 e 2013, seu nome foi citado em delação premiada realizada por Danielle Fonteles, que a responsabilizava por repassar-lhe dinheiro “por fora” mediante contratos fictícios¹⁴⁹. Em 2016, a agência também foi acusada de pagamento de suborno ao governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel, filiado ao Partido dos Trabalhadores, bem como teve seu escritório em Brasília investigado sob a acusação de desvio de dinheiro público para financiamento ilegal de campanhas eleitorais e outras fraudes que envolviam contratos publicitários^{150 e 151}. A Propeg Comunicação S/A foi condenada no processo TC 029.670/2017-9, do Tribunal de Contas da União, no qual as suas contas foram julgadas irregulares, tendo-lhe sido imposto o pagamento do valor de R\$ 147.994,32, com atualização monetária e juros de mora, e de uma multa, prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, em razão de ter realizado publicidade oficial em cinco jornais fictícios (que supostamente circulariam em São Paulo), os quais estariam vinculados à Laujar Empresa Jornalística S/C Ltda.

Sua política de integridade possui muitos pontos comuns com a da Artplan e a da Nova S/B, como veremos a seguir. Está dividida em três manuais: o Código de Ética e Conduta Profissional, o documento Política Anticorrupção e o Código de Ética e Conduta para Fornecedores.

¹⁴⁹ COSTA, Camilla. Por que (e como) agências de publicidade se envolvem em escândalos de corrupção no Brasil. **BBC Brasil**. São Paulo, 5 out. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37558551>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹⁵⁰ AGÊNCIA suspeita de intermediar corrupção de Pimentel próxima de abocanhar R\$ 65 milhões do Estado. **Site PSDB**. Minas Gerais, 2 jun. 2016. Disponível em: <https://psdb-mg.org.br/noticias/agencia-suspeita-de-intermediar-corrupcao-de-pimentel-proxima-de-abocanhar-r-65-milhoes-do-estado/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁵¹ GOVERNADOR da BA [Bahia] e dois ex-ministros são investigados em operação da PF. **G1**. Salvador/ BA, 4 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/10/pf-cumpre-mandados-na-ba-contr-financiamento-ilegal-de-campanhas.html>>. Acesso em 6 dez. 2020.

Como nas demais agências em análise, há previsão de treinamentos periódicos, dos quais todos os colaboradores devem participar – independentemente do nível hierárquico. Os colaboradores são conscientizados sobre os valores éticos da agência e treinados para repudiar a corrupção.

Há restrições no que se refere aos brindes e presentes oferecidos a parceiros comerciais ou deles recebidos. Caso se afilie a algum partido político, o colaborador deve abrir mão de qualquer vínculo com a agência. Doações a instituições e a partidos políticos são vedadas, inclusive as destinadas a instituições em que funcionários públicos ou familiares exerçam qualquer função. Em tais casos, estão sujeitas à aprovação do comitê de ética e dos sócios da agência

É absolutamente vedado o pagamento ou o oferecimento de vantagem indevida a agentes públicos. E mais: as reuniões com funcionários públicos devem ser formalizadas e registradas mediante atas internas.

Para a contratação de terceiros, a Propeg é mais rigorosa, aparentemente, pois exige auditoria nas contratações. Devem ser verificados aspectos como reputação, qualificação, credibilidade, histórico, incluída consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Declaradas Inidôneas e Suspensas (CEIS) da CGU. Adicionalmente, é vetada a contratação de terceiros indicada por funcionário público ou aquela em que haja conflito de interesses. Ressalte-se que, nessa auditoria, se inclui a contratação dos veículos de comunicação.

Eventuais denúncias são relatadas a uma empresa independente – no caso, a Deloitte – a qual estará incumbida de fazer a devida análise e, posteriormente, direcionar os resultados ao comitê de ética da agência, responsável por tratar da questão.

Como na agência Nova S/B, o comitê de ética é composto de representantes multidisciplinares da própria agência. O tratamento dos demais pontos, como reuniões com agentes públicos e medidas punitivas, é semelhante ao dado pela Nova S/B e pela Artplan.

Para os fins deste trabalho, logramos analisar essas três políticas de programas de integridade. Até a data da última consulta, efetuada em 7 de maio de 2020, nos sites das agências contratadas pelo Banco do Brasil – Lew’Lara\TBWA e WMcCann –, não foram encontradas informações acerca de suas políticas de integridade.

A seguir, apresentamos os dados referentes à descrição das políticas dos programas de integridade das três agências organizados em um quadro comparativo, elaborado segundo modelo do Quadro de Referência (cf. Anexo 1, p 122 e seguintes). Ressaltamos, mais uma vez, que nossa análise não contempla os programas de integridade em si, pois não há como conferir os mecanismos empregados na prática, restringindo-se, portanto, ao exame das políticas

divulgadas na internet. Mesmo no caso da Nova S/B, que recebeu certificação da CGU, enfrentamos limitação semelhante, pois, embora seja possível ter acesso ao seu relatório, não há como consultar a documentação que o embasou, além de nele não haver nenhuma menção sobre esses documentos.

Quadro 2 – Aspectos comparativos das Políticas de Programas de Integridade das agências Artplan Comunicação S/A, Nova S/B Comunicação Ltda. e Propeg Comunicação S/A dispostas nos respectivos sites. Não contemplando a análise dos programas de integridade em si.

Aspectos abordados pelos Programas de Integridade das agências de publicidade	Artplan Comunicação S/A	Nova S/B Comunicação Ltda.	Propeg Comunicação S/A
Apoio da alta administração da empresa para demonstração de comprometimento com as disposições do programa.	SIM	SIM	SIM
Existência de uma instância interna na pessoa jurídica que seja detentora de autonomia e responsável pelo monitoramento, pela aplicação e pela manutenção do programa.	SIM	SIM	SIM
Existência de um canal de denúncias para reportar eventuais irregularidades, que, amplamente acessível, possibilite a proteção do denunciante para que não haja retaliações.	SIM	SIM	SIM
Comunicação e realização de treinamentos periódicos direcionados aos colaboradores da pessoa jurídica sobre os termos do programa.	NÃO	SIM	SIM
Estipulação de medidas disciplinares a serem aplicadas na hipótese de inobservância das disposições do programa.	SIM	SIM	SIM

Elaboração de um código de ética aplicável a todos os colaboradores e terceiros relacionados à pessoa jurídica, independentemente do nível hierárquico.	SIM	SIM	SIM
Elaboração de políticas de relacionamento com o setor público, considerando o nível de interação da pessoa jurídica com agentes públicos (participação em licitações, necessidade de obtenção de licenças e autorizações e outro tipo de contato necessário).	SIM	SIM	SIM
Elaboração de políticas para o oferecimento de presentes, brindes e hospitalidades, principalmente para agentes públicos.	SIM	SIM	SIM
Elaboração de políticas e diligências internas para a contratação de parceiros comerciais e demais terceiros.	SIM	SIM	SIM
Controle interno / política para a elaboração e confiabilidade de demonstrações financeiras e registros contábeis.	SIM	SIM	SIM

Verificação e acompanhamento de processos de reestruturação societária da pessoa jurídica para evitar irregularidades e ilícitos.	NÃO	NÃO	SIM
Políticas e transparência para patrocínios e doações, sobretudo a partidos políticos (atualmente, vedação expressa de doações a partidos políticos).	SIM	SIM	SIM
Realização de análises periódicas dos possíveis riscos para eventuais adaptações e atualizações necessárias no programa.	SIM	SIM	SIM
Monitoramento das políticas de metas estabelecidas pela empresa, verificando eventual estipulação de metas inatingíveis.	NÃO	NÃO	NÃO
Procedimentos internos que possibilitam a imediata remediação e interrupção de irregularidades e ilícitos constatados	SIM	SIM	SIM
Políticas de confidencialidade e sigilo para preservação de informações sobre negócios,	SIM	SIM	SIM

clientes, colaboradores e terceiros.			
Orientações para evitar a ocorrência de conflitos de interesses.	SIM	SIM	SIM
Políticas de relacionamento com os clientes da pessoa jurídica.	SIM	SIM	SIM
Políticas de relacionamento com a imprensa em geral.	SIM	NÃO	SIM
Políticas de relacionamento com veículos de comunicação.	NÃO	SIM	SIM

Fonte: Elaboração da autora com base em dados disponíveis nos sites das agências em questão¹⁵².

Ao analisar as três políticas de programas de integridade, foi possível perceber que todas têm pontos positivos, como treinamento, critérios para contratação, canal de denúncia, requisitos para reunião com agente público, limitação de brindes e presentes etc. Há, todavia, alguns aspectos que podem ser aprimorados, como veremos a seguir.

A primeira crítica que se faz diz respeito ao procedimento de apuração das denúncias eventualmente feitas. Tanto a Artplan como a Propeg possuem terceiro independente para receber as denúncias realizadas – a KPMG e a Deloitte, respectivamente –, o que não existe na Nova S/B. Nesta, há um comitê de ética interno, ao qual cabe receber as denúncias, avaliar o programa de integridade e auxiliar nas questões pertinentes à atuação do *compliance*.

Muito embora o referido comitê seja composto de membros de departamentos diferentes da agência, num total de três pessoas, ainda lhe falta a independência em sua gestão, um ponto de extrema importância para a efetividade do programa. Essa independência é necessária para que não haja conflito de interesses entre o denunciado e o receptor e,

¹⁵² O material contempla as políticas das agências, não a aplicação dos programas de integridade em si

consequentemente, sejam realizadas com rigor tanto a apuração das denúncias como a aplicação das medidas necessárias para sanar e/ou remediar eventuais irregularidades.

Em um cenário no qual os membros do comitê são funcionários da agência e, portanto, subordinados a algum outro colaborador, é possível que se estabeleça um conflito de interesses. Para garantir que isso não ocorra, é preciso haver uma política interna, com regras específicas, cuja aplicação assegure a independência do comitê de ética. Essa é uma condição necessária para que efetivamente todos os colaboradores da empresa estejam sujeitos a serem denunciados e a sofrerem as devidas medidas punitivas, sem que o denunciador e/ou o membro do comitê se sinta intimidado ante a possibilidade de sofrer retaliações e evite punir o denunciado.

A Propeg, por sua vez, embora possua um canal independente – a empresa Deloitte –, opta por tratar a matéria objeto da denúncia internamente, pelo comitê de ética, o qual, novamente, é composto de funcionários da agência. Da mesma forma, a Artplan, ainda que tenha a Linha Ética administrada por empresa independente para o recebimento de relatos – a KPMG –, delega ao *compliance* da empresa a responsabilidade pelas investigações e pela apuração das denúncias, que são realizadas com o apoio da alta direção e do comitê de ética para posterior adoção de medidas de cessação das irregularidades caso seja necessário. Ambas as agências estão, portanto, sujeitas à mesma crítica feita à Nova S/B.

Nas três agências, existe um comitê de ética responsável pelo programa de integridade e pelos treinamentos, ao qual cabe realizar eventuais alterações, necessárias para a adequação das políticas e diretrizes dos programas de integridade, e participar de reuniões com agentes públicos.

Saliente-se mais uma vez que o que precisa ser garantido, por meio de regras específicas, é a independência do comitê para evitar que seus membros se sintam constrangidos a não contestar alguma medida realizada por qualquer funcionário da agência ou desconfortáveis ao punir algum infrator em razão da posição hierárquica que este ocupe na agência.

Outro ponto que merece ser criticado é a contratação de terceiros, especificamente no que se refere aos veículos utilizados nas campanhas publicitárias com anunciante público.

Como exposto, não há em nenhum dos programas examinados um treinamento específico para os membros de mídia. O que há é um treinamento geral, oferecido a todos os colaboradores das agências. Para a contratação de terceiros, em que se incluem os veículos a serem utilizados, cada agência estipula suas diretrizes.

Reitere-se a importância de ser o programa de integridade incorporado à rotina da agência, não se devendo reduzir a mera formalidade. Não é demasiado lembrar que, em caso

de suspeita de infração à LAC, os colaboradores poderão ser entrevistados pelas autoridades competentes para fornecer esclarecimentos.

No decurso desta pesquisa, por meio das entrevistas realizadas com membros de departamentos de mídia, foi-nos possível perceber quão frequente é o entendimento equivocado de que os veículos cadastrados no Midiacad já foram averiguados pelo órgão público no que tange à sua idoneidade, ao seu histórico ou a qualquer outro aspecto, de tal modo que seu simples registro no cadastro sugere nada haver que os desabone, o que não corresponde à realidade. Ainda, em entrevista feita com um *compliance officer*, ficou claro que, embora haja determinação de que se verifique a idoneidade dos terceiros contratados, não há tempo hábil para fazer essa análise de cada um deles desde a seleção da agência em licitação até o início da veiculação da campanha publicitária.

Logo, embora esteja prevista nos programas essa preocupação de atestar a integridade dos terceiros a serem contratados, bem como a de realizar treinamentos com os colaboradores da agência, ao que tudo indica, nada disso ocorre, de fato, na prática. Os entrevistados, quando indagados acerca dessa verificação, limitaram-se a informar que, em geral, se presume que essa análise tenha sido feita pelo Midiacad.

Como as entrevistas foram realizadas sob condição de anonimato, não há como relatar a experiência dos entrevistados, tampouco informar em que agências trabalharam ou ainda trabalham. Importa, no entanto, assinalar que todos eles possuem larga experiência no ramo de publicidade, inclusive atuação em alto cargo executivo, bem como exercem ou exerceram sua atividade em agências de médio ou grande porte, as quais já foram e/ou são contratadas por órgãos públicos federais.

Diante dessa possível divergência entre a realidade concreta e o que está no papel, é imprescindível que seja melhorada a comunicação com os membros que trabalham com mídia para que estes não presumam, erroneamente, que o cadastro no Midiacad, por si só, credencia o veículo e que, por conseguinte, eles estejam desobrigados de verificar a sua idoneidade ou o seu histórico, tanto quanto o de seus sócios.

Para contornar o problema da inexistência de tempo hábil para fazer essa *due diligence* nos veículos, a sugestão é que sejam averiguados pelo menos os veículos menores, isto é, os que são menos conhecidos do público – e que, por essa razão, podem estar fora da mira da fiscalização (caso, por exemplo, dos veículos do interior do Brasil) – e, principalmente, os que são indicados pelo órgão público.

5.3 DESENHO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE. MELHORIAS NO SETOR

O desenho do programa de integridade ora proposto, voltado especialmente às agências de publicidade que realizam campanhas para órgãos públicos federais, resultou do conhecimento das peculiaridades do cenário em que se inserem e de seus múltiplos aspectos, que, já explorados nos capítulos anteriores, aqui serão retomados com o intuito de dar uma resposta efetiva aos problemas detectados, levando ao aprimoramento das práticas hoje adotadas pelas agências. Nada impede que esse modelo seja adaptado às demais esferas, estadual e municipal, porém o que aqui se dirá em relação ao aperfeiçoamento do processo de cadastramento dos veículos no Midiacad pressupõe a existência de uma plataforma de registro, o que, por enquanto, não existe nos estados e municípios.

Em face do objetivo aqui pressuposto, qual seja, o de minimizar a possibilidade da prática de atos de corrupção na compra de mídia, a primeira medida a ser tomada é a ampliação da quantidade de informações fornecidas pelos veículos. É desse conjunto de dados que se pode depreender o histórico de cada um deles e a idoneidade de seus sócios, o que constitui um dos fatores de avaliação do risco de contratação dessas empresas.

Hoje, na prática, para se cadastrar no Midiacad, o veículo deve fornecer alguns dados a seu respeito, como razão social, CNPJ etc. Por que, então, não ampliar o formulário a ser preenchido pelos veículos? A aplicação de um questionário mais detalhado permitiria detectar a existência de conflito de interesses e/ou de histórico inidôneo.

Frise-se que as novas informações a serem fornecidas pelos veículos carrearão efeito benéfico tanto para os órgãos públicos, no incremento do combate à corrupção, como para as agências, que teriam um mecanismo capaz de resguardá-las do risco de enfrentar problemas futuros decorrentes de uma ou outra contratação.

Concretamente, os veículos teriam de responder às questões constantes do formulário – aqui chamado Formulário Midiacad – como condição para efetuar o cadastro na plataforma.

Para a elaboração desse formulário, foi utilizado o modelo da Petrobras S.A., que, além de ser uma empresa pública de grande relevância nacional, com ações na Bolsa de Valores de São Paulo – B3 S.A. e na Bolsa de Valores de Nova York, USA - NYSE, desenvolveu recentemente uma forte reformulação do seu programa de integridade¹⁵³.

¹⁵³ PETROBRAS. **Relações com investidores**. Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/acoes-dividendos-e-divida/acoes/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

Como foi fartamente noticiado pela imprensa, a Petrobras envolveu-se em uma série de casos de corrupção, fato que revelou a ineficiência de seu *compliance*. Em virtude disso, entre as mudanças realizadas, a empresa implantou o processo de *Due Diligence* de Integridade (DDI), no qual é feita uma avaliação do terceiro, seja parceiro, seja cliente, seja fornecedor. O resultado dessa DDI permite atribuir ao terceiro um *grau de risco de integridade* (GRI), que poderá ser alto, médio ou baixo¹⁵⁴.

Vale notar que o cenário desalentador em que a Petrobras se encontrava quando da implantação desses questionários exigiu medidas extremas para que se evitasse qualquer ato de corrupção entre seus funcionários. Disso resultou um formulário altamente pormenorizado, cuja essência inspirou a nossa proposta. Aqui nos permitimos, no entanto, tratar alguns temas de modo mais objetivo, o que redundou em um modelo mais econômico.

O Formulário Midiacad visa a colher dos veículos informações acerca de sua estrutura organizacional e de negócios, de seu relacionamento com agentes públicos e/ ou com terceiros, de seu histórico de idoneidade e de seu próprio programa de integridade.

Juntamente ao questionário, havendo necessidade, os veículos deverão fornecer documentação para análise do Midiacad. Caso informe que algum membro da alta direção tenha sido preso, acusado, investigado ou condenado por fraude ou corrupção nos últimos dez anos, o veículo deverá enviar a documentação pertinente aos fatos relatados e explicar as suas circunstâncias; caso tenha como sócio agente público ou pessoa que com este guarde grau de parentesco até terceiro nível, o veículo deverá informar o cargo do agente público, disponibilizar documentos societários que garantam sua independência em relação ao referido agente público e que explicitem como se dá a sua governança corporativa, a fim de evitar conflito de interesses.

O veículo será, finalmente, enquadrado em um nível de risco, descrito segundo as cores verde (risco baixo ou inexistente), amarelo (risco médio) e vermelho (risco alto), conforme adiante se explanará.

O nível de risco verde será atribuído ao veículo que nada contenha que o desabone, tendo apresentado as informações requeridas, todas plausíveis e comprovadas, e tendo atestado a existência tanto de políticas ou programas que visem a combater a corrupção e fraudes como de canal de denúncia, além de outras medidas preventivas e sanções.

¹⁵⁴ Cf. AMARAL, Rodrigo. Como está o compliance da Petrobras após série de escândalos. **Risco Seguro Brasil**. [s.l.], 21ago 2019. Disponível em: <<http://riscosegurobrasil.com/editorias/como-esta-o-compliance-da-petrobras-apos-serie-de-escandalos/>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

O nível de risco amarelo será atribuído àqueles dos quais não for possível obter todas as informações ou que fornecerem algum dado implausível ou insuficiente, revelando-se merecedores de atenção, embora ainda não devam ser enquadrados no nível de risco vermelho, que será detalhado abaixo.

O nível de risco vermelho será atribuído ao veículo quando sobre ele ou sobre as empresas em que tenha participação, bem como sobre seus sócios (inclusive minoritários) ou administradores, recaia alguma condenação ou haja investigação em trâmite de crimes financeiros, fraudes ou corrupção nos últimos cinco anos.

Ao final do formulário, haverá uma declaração de veracidade a ser assinada pelos responsáveis pelo veículo e um termo de anuência, que autorizará, se o desejarem, a divulgação do resultado da avaliação de risco às agências de publicidade vencedoras do certame licitatório.

Acresce-se que os veículos deverão, segundo o que aqui se propõe, ratificar anualmente as informações ou alterá-las, se for esse o caso, a fim de que o cadastro se mantenha atualizado.

De posse dessa avaliação, o Midiacad poria à disposição das agências vencedoras de um certame licitatório o nível de risco atribuído a cada veículo cadastrado, de modo a subsidiar as escolhas que lhes caberá fazer. As agências avaliarão as vantagens e desvantagens de trabalhar com um ou outro veículo na divulgação da campanha publicitária e poderão tomar os devidos cuidados quando optarem por utilizar veículos enquadrados no risco amarelo ou mesmo no risco vermelho. Claro está que, mesmo que não aceitem a divulgação de sua avaliação, os veículos não estarão impedidos de atuar nas campanhas, podendo ser contratados normalmente. É necessário considerar, todavia, que, ao rejeitarem o resultado da análise, poderão ter sua imagem prejudicada ante as agências de publicidade.

O nível de risco amarelo caracteriza a existência de um ponto de atenção, o qual poderá ser sanado pelo veículo, mas, no mínimo, exige mais cautela da agência. Como há inúmeras situações aptas a classificar o veículo em nível amarelo, o ideal é que a agência que dele pretenda se utilizar verifique qual é esse ponto merecedor de atenção, considerando a possibilidade de vir a ser remediado e/ou a necessidade de cercar-se de cuidados extras.

O nível de risco vermelho, por sua vez, representaria um veemente argumento de dissuasão do uso do veículo nas campanhas publicitárias. O que caracteriza esse nível de risco são situações desabonadoras, entre as quais condenação por corrupção, investigação em andamento e ausência de alterações na governança, bem como presença entre os sócios do veículo de agente público ou pessoa que com ele tenha qualquer ligação, demonstrando nítido conflito de interesses.

A inclusão de um formulário no Midiacad seria, pois, uma forma de auxiliar a Secom/PR no combate à corrupção, na medida em que se criaria uma espécie de filtro como condição para o cadastramento dos veículos. Os benefícios do aprimoramento do sistema seriam estendidos a Secretarias de Comunicação de outras esferas, as quais poderiam selecionar com mais segurança os veículos mediante consulta ao cadastro, o qual passaria a ter um caráter qualificador, ou utilizar-se do formulário proposto para criar plataformas locais similares.

Conforme já se mencionou neste trabalho, há uma presunção equivocada entre as pessoas que atuam nos departamentos de mídia de que sejam idôneos os veículos que estão cadastrados no Midiacad. Ainda que esse problema, em si, se resolvesse com o aprimoramento dos treinamentos oferecidos nas agências, que poderiam alertar sobre os limites do Midiacad, parece-nos muito mais oportuno aperfeiçoar um cadastro que, afinal, já existe e é regularmente consultado, já que os veículos a serem usados nas campanhas estão obrigados a constar dele.

Isso, por certo, não desobriga as agências de investir no treinamento de seus colaboradores, de maneira que se ressaltem a importância de conhecer seus parceiros e os meios de fazer a análise dos terceiros, uma vez que é recorrente a relação das agências com veículos, produtoras e *freelancers* (veja-se o caso Borghi Lowe e FCP). Outros aspectos devem ser igualmente abordados no treinamento, como o porquê de ser o conflito de interesses um empecilho nas tratativas comerciais e, principalmente, o modo como se dá a corrupção, incluídos os danos que tal ilicitude acarreta para a sociedade como um todo, para a agência de publicidade e para cada um dos envolvidos, que estarão sujeitos a uma série de penalidades.

Embora o foco deste trabalho sejam as possibilidades de resguardar as agências de publicidade, é forçoso observar que a corrupção se dá entre duas partes envolvidas – no caso, a agência e o agente público. Dessa forma, cabe também ao setor público buscar ferramentas para evitá-la, sendo a inclusão deste formulário no Midiacad, com a consequente classificação dos veículos em níveis de risco, um recurso de que se poderá valer nessa tarefa que é, afinal, das duas partes.

Formulário Midiacad¹⁵⁵

1. Forneça os dados abaixo solicitados:

Razão social:

Nome fantasia:

¹⁵⁵ Para a elaboração do presente formulário, foi utilizado como base o Questionário de *Due Diligence* de Integridade da Petrobras. (QUESTIONÁRIO de *Due Diligence* de Integridade. **Site da Petrobras**. Disponível em: <https://canalfornecedor.petrobras.com.br/media/filer_public/e6/29/e629f1db-2471-4e51-990f-cf62003096da/questionario_ddi-portugues.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020).

Inscrição no CNPJ/ME:

Endereço da sede:

Endereço das filiais, se houver:

Ramo da atividade:

Porte da empresa:

Telefone para contato:

E-mail:

2. Em qual tipo de meio de comunicação sua empresa se enquadra (jornal, rádio, revista, TV, internet ou mídia exterior)?
3. Informe o nome, o cargo e o telefone para contato do responsável pela negociação entre seu veículo e o órgão público:

Nome:

Cargo:

Telefone para contato:

4. O responsável pela negociação possui algum tipo de relacionamento ou mantém negócios com algum agente público? Em caso positivo, informar o cargo do agente público e o tipo de negócio que mantém com ele.

() Sim () Não

Demais informações:

5. Algum integrante da alta administração do seu veículo de comunicação já ocupou ou é candidato a ocupar algum cargo na administração pública? Em caso positivo, informar o cargo.

() Sim () Não

Demais informações:

6. Algum integrante da alta administração do seu veículo de comunicação possui algum tipo de relacionamento ou mantém negócios com algum integrante da administração pública? Em caso positivo, informar o cargo do agente público e o tipo de relacionamento ou os negócios.

() Sim () Não

Demais informações:

7. Algum dos sócios ou integrantes da alta administração do seu veículo de comunicação foi preso, acusado, investigado, processado ou condenado por fraude ou corrupção nos últimos cinco anos? Em caso positivo, explicar o objeto da investigação ou condenação ou processo. Indicar se houve condenação.

() Sim () Não

Demais informações:

8. O seu veículo de comunicação já ofereceu, entregou, autorizou ou prometeu algum tipo de vantagem indevida para facilitar a realização de negócios, para acelerar procedimentos administrativos ou para obter qualquer outro tipo de vantagem comercial para algum agente público?

() Sim () Não

9. O seu veículo de comunicação dispõe de Programa de Integridade completo, incluindo Código de Conduta/Ética, políticas de oferta e recebimento de brindes e presentes, de relacionamento com terceiros e com agentes públicos, canal de denúncia e outras medidas para coibir a prática de atos ilícitos, fraude e corrupção? Em caso positivo, indicar os mecanismos utilizados.

() Sim () Não

Demais informações:

10. O seu veículo de comunicação realiza treinamentos periódicos para colaboradores, inclusive membros da alta administração, para oferecer orientações acerca do cumprimento do Programa de Integridade e da legislação anticorrupção?

() Sim () Não

11. O seu veículo de comunicação dispõe de comitê ou pessoas responsáveis pelo monitoramento da efetividade do Programa de Integridade, realizando atualizações e aprimoramentos quando necessário, aplicando sanções quando há algum tipo de violação?

() Sim () Não

12. O seu veículo de comunicação disponibiliza o Programa de Integridade para fornecedores e outros terceiros relacionados à empresa, incluindo cláusulas específicas nos contratos eventualmente celebrados para garantir a observância às diretrizes da empresa?

() Sim () Não

DECLARAÇÃO DE VERACIDADE DAS INFORMAÇÕES

A _____ declara que, no melhor do seu conhecimento, após as devidas consultas, as informações fornecidas no Formulário de Cadastro de Veículos de Comunicação no Mídias, inclusive quaisquer documentos anexos, são verdadeiras, completas e atualizadas, sob pena de responsabilização nos termos do artigo 299, do Código Penal Brasileiro.

A _____ também declara que, se tomar conhecimento de qualquer fato que possa influir em tais informações, procederá à imediata atualização do formulário ora enviado.

Assinatura:

Nome por extenso:

Cargo:

Data:

[Deverá ser encaminhada a documentação que comprove a condição de representante legal do signatário, de acordo com o estatuto/contrato social.]

DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

A _____ declara:

() Está de acordo com a divulgação da sua avaliação de risco às agências de publicidade vencedoras da licitação pública.

() Não está de acordo com a divulgação da sua avaliação de risco às agências de publicidade vencedoras da licitação pública.

TABELA DE PREÇOS VIGENTES E DEMAIS ESPECIFICAÇÕES/CUSTOS

Outro ponto que pode ser incorporado na Secom como medida para evitar corrupção ou questões controversas é a proibição de ser o mandato dos membros do núcleo de mídia superior a dois anos, ficando sua recontratação condicionada a ter transcorrido o prazo de dois anos contados da sua saída. Assim, na hipótese de o anunciante público sugerir a contratação de determinado membro que esteja há mais de dois anos no quadro de colaboradores do núcleo de mídia, a agência poderá recusá-la respaldada na regra da Secom. Naturalmente, os membros do núcleo de mídia deverão ser idôneos, não tendo sido condenados por crime de corrupção, lavagem de dinheiro ou qualquer outro ato que os desabone. Logo, torna-se necessário também fazer uma auditoria dos possíveis membros a serem contratados pela agência de publicidade.

Além das propostas de mandato máximo para membros do núcleo de mídia e de aprimoramento do Midiacad, que talvez não possam ser concretizadas a curto ou médio prazo, entendemos necessário criar outros meios de resguardar as agências tanto do risco de infringir a LAC como dos efeitos de eventual condenação. Considere-se ainda que, mesmo que o Midiacad venha a incorporar o formulário, as agências não estarão desobrigadas de prevenir-se, tendo em vista que elas é que serão responsabilizadas no caso de incorrerem em ilicitude prevista na lei.

Disso resulta, portanto, a necessidade de criar um programa de integridade cujo foco seja orientar as agências na compra de mídia. Aquelas que anseiam por se resguardar inteiramente devem realizar uma análise minuciosa dos seus demais departamentos, em especial daqueles que têm interação, direta ou indireta, com agentes públicos, a fim de definir as devidas medidas preventivas.

A comunicação interna, a transparência, os treinamentos, os controles internos, entre os quais a auditoria dos membros do núcleo de mídia, devem integrar a cultura da agência de publicidade. Recomenda-se que os critérios empregados na escolha dos veículos sejam claros, objetivos e transparentes, a fim de evitar toda possibilidade de que o bônus sobre volume de mídia se sobreponha a qualquer um deles.

Como parte principal desse programa, que constitui a segunda proposta deste trabalho, sugerimos a realização de uma *due diligence* nos veículos cadastrados no Midiacad. Essa auditoria seria realizada pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), a qual, por sua vez, teria o controle dos dados coletados. De antemão, a Abap enviaria o questionário proposto neste trabalho ao veículo para que este o preenchesse e, sendo o caso, enviasse também a documentação pertinente.

Como não é possível obrigar o veículo a se submeter à auditoria, aquele que optasse por sujeitar-se a ela e concordasse com a divulgação da sua avaliação receberia o selo Veículo Pró-

Ética, cujo objetivo é mostrar seu compromisso com valores éticos e com o combate à corrupção. Na hipótese de um veículo estar de acordo com a auditoria e a divulgação do seu resultado, mas não cooperar efetivamente, ou seja, escamotear informações, restará à Abap realizar essa operação com as informações acessíveis ao público, isto é, processos judiciais em trâmite (que não estejam sob segredo de justiça), reportagens jornalísticas, eventuais políticas expostas nos sites, documentos societários registrados na junta comercial etc.

Por outro lado, os que não estivessem dispostos a submeter-se à auditoria não receberiam o referido selo. Já os veículos que concordassem com a auditoria, mas, em face dos resultados, não aceitassem divulgá-los, esses tampouco receberiam o selo, mas poderiam trabalhar nos pontos falhos descobertos para futuramente fazerem jus a ele.

No mundo real, seria ilusório acreditar que um veículo que tenha condutas condenáveis aceite ser auditado ou mesmo que aquele que tenha uma avaliação ruim aceite ter divulgado o seu grau de risco (considerado este vermelho ou até amarelo). Logo, o diferencial para o veículo é ter o selo, que lhe poderá gerar efeitos benéficos, como ser mais utilizado pelas agências de publicidade ou por Secretarias de Comunicação de outras esferas, além de sair na frente ante a possibilidade de que o selo venha a ser obrigatório em contratações públicas.

A Abap é uma associação de abrangência nacional, cujo objetivo é proteger os interesses das agências de publicidade, defendendo seus direitos e garantindo o cumprimento da legislação do Brasil. Embora o ingresso nela como associado seja de caráter voluntário, a maioria das agências já tem lugar entre os seus membros. Até meados de 2019, havia 200 agências associadas à Abap, as quais representam 70% de todo o investimento publicitário em mídia no país¹⁵⁶. Ademais, a Abap disponibiliza diretrizes de *compliance* para as agências de publicidade, o que demonstra sua preocupação de nortear as agências na adoção de boas práticas¹⁵⁷.

Convém observar que, sendo expressivo o número de veículos cadastrados no Midiacad, o trabalho aqui proposto seria muito árduo caso poucas agências se encarregassem de sua realização. Existem cerca de 12 mil veículos registrados no Midiacad, dos quais cerca de 8 mil estão ativos¹⁵⁸.

¹⁵⁶ REVISTA PROPAGANDA – ABAP. São Paulo, ed. 821, setembro de 2019. Disponível em: <<http://www.abap.com.br/imprensa/clipping/Revista%20Propaganda%20-%20ABAP%2070%20Anos.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁵⁷ FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Diretrizes de compliance:** guia de boas práticas para o mercado publicitário. Disponível em: <<http://www.abap.com.br/diretrizes/abap%20diretrizes%20de%20compliance.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020.

¹⁵⁸ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social Secom/Segov-Pr. **Diretrizes e Prioridades:** Comunicação de Governo: Audiência Pública CTFC. Brasília, 28 de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 13 jul. 2020.

Do mesmo modo que foi aqui proposto incorporar ao Midiacad um formulário de questões a fim de mapear o histórico dos veículos e atestar a idoneidade de seus sócios, caberia à Abap investigar os veículos, mas de maneira bem mais minuciosa. Seriam averiguados os seguintes aspectos de cada veículo:

1. Dados cadastrais: razão social, fantasia, CNPJ; endereço, filial; número de funcionários e objeto.
2. Histórico e participações societárias: i) saber quem são os ex-sócios e atuais sócios da empresa; ii) averiguar se os ex-sócios e atuais sócios tinham ou tem controle da empresa e/ou participavam ou participam da sua administração; iii) fazer análise do histórico dos sócios com poder de gestão e/ou análise do histórico dos sócios majoritários com o intuito de averiguar envolvimento em corrupção e/ou crimes financeiros e/ou fraude; iv) averiguar se a empresa é sócia de outras pessoas jurídicas e, em caso positivo, averiguar se houve envolvimento de alguma empresa controlada ou afiliada do veículo em casos de corrupção e/ou crimes financeiros e/ou fraude.
3. Relacionamento: i) verificar se há entre os sócios e/ou administradores da empresa algum parente até terceiro grau de algum agente público e/ou pessoa que mantenha relacionamento de negócios e/ou relacionamento pessoal com algum agente público e, em caso positivo, saber em qual esfera atua, em qual cargo e qual o tipo de relacionamento; ii) verificar se há na empresa uma política de conduta dos funcionários, bem como uma política para combater a corrupção.
4. Regramento interno: i) saber se há disponível no site um canal de denúncia; ii) saber se há política interna, disponível no site, para combater a corrupção.

A Abap enviaria aos veículos dispostos a serem auditados o formulário a seguir (p.94) – aqui chamado Formulário Abap – para que respondessem a ele. Esse formulário seria utilizado para complementar a auditoria e sanar eventuais questões, às quais a Abap não tivesse logrado responder.

Como é muito grande o número de veículos cadastrados, a Abap iniciaria esse trabalho pela mídia mais usada, que é a televisão, a qual representa aproximadamente 60% do total de mídia usado no país (cf. gráfico abaixo)¹⁵⁹. Os departamentos de mídia julgam mais eficaz para veicular campanhas a mídia de maior alcance. No Brasil, é incontestável a posição proeminente da televisão entre os veículos, logo é razoável que por ela se inicie o trabalho. Os veículos a

¹⁵⁹ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social Secom/Segov-Pr. **Diretrizes e Prioridades:** Comunicação de Governo: Audiência Pública CTFC. Brasília, 28 de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 13 jul. 2020.

serem auditados que possuam controladas, controladoras, consorciadas e coligadas deverão fornecer informações e documentação sobre elas apenas nos casos em que tiver havido condenação nos últimos cinco anos por crimes de corrupção e/ ou naqueles em que haja contratação de partes relacionadas que tenham como sócio um agente público. Considerado o número expressivo de veículos, tais regras tornam mais factível realizar a *due diligence*.

Gráfico 2 – Participação dos meios no investimento em mídia da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República e dos órgãos da administração direta e indireta



Fonte: Diretrizes e prioridades: Comunicação de Governo: Audiência pública CTFC¹⁶⁰

Posteriormente, seriam verificados os veículos das demais mídias (internet, mídia exterior, rádio, jornal e revista), de modo a criar uma espécie de banco de dados. Anualmente, seriam avaliados os novos veículos cadastrados no Midiacad, bem como atualizadas as informações daqueles já auditados.

O veículo, tal qual se propôs para os cadastrados no Midiacad, seria catalogado num dos três níveis de risco: verde, caso todas as respostas sejam satisfatórias; amarelo, caso haja algum impedimento, que, no entanto, possa ser sanado; vermelho, caso haja algum impedimento que não possa ser sanado.

¹⁶⁰ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social Secom/Segov-Pr. **Diretrizes e Prioridades:** Comunicação de Governo: Audiência Pública CTFC. Brasília, 28 de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 13 jul. 2020.

Para ter acesso à avaliação do veículo e a eventuais pontos de atenção, trabalho cuja gerência estaria a cargo da Abap, as agências naturalmente teriam de pagar. Como a associação já cobra de seus membros uma mensalidade, esse valor seria onerado para aquelas agências que manifestassem interesse em ter acesso aos dados. A agência que viesse a aderir a essa modalidade de relacionamento com a Abap em momento futuro pagaria, na ocasião, em caráter retroativo, os valores acumulados desde o início do programa.

A coordenação dessa auditoria seria competente a um comitê instituído para esse fim, o Comitê de Auditoria e Consulta. Muito do proposto – seja em matéria de competência, seja em matéria de número de membros – para esse Comitê de Auditoria e Consulta provém da Lei das Estatais 13.303/2016, especificamente dos seus artigos 24 e 25.

As competências do Comitê de Auditoria e Consulta abrangeriam as seguintes ações: (i) contratar e destituir os auditores (avaliando a sua independência e qualquer outro ponto que os desabone para o trabalho); (ii) definir a remuneração dos auditores; (iii) supervisionar o enquadramento do nível de risco dos veículos; e (iv) auxiliar em demais questões que se fizessem necessárias para a execução da auditoria. É importante haver critérios objetivos para a classificação dos níveis de risco dos veículos. Um veículo estará enquadrado no grupo de nível de risco vermelho caso seja alvo de investigação e/ ou processo em trâmite por crimes de corrupção ou tenha tido condenação nos últimos cinco anos por crimes de corrupção (não só o veículo em si como os seus sócios). Também merecerá essa classificação o veículo que contratar parte relacionada que tenha como sócio agente público que atue direta ou indiretamente no meio publicitário. Esses critérios são importantes para evitar conflito de interesses e subjetividade nas classificações, bem como para que haja efetividade na auditoria e otimização de tempo.

O Comitê de Auditoria e Consulta teria autonomia e independência e faria reuniões sempre que necessário e/ou bimestralmente para análise e supervisão da auditoria, sendo suas decisões decididas por maioria de votos.

A nomeação dos membros seria feita pela diretoria da Abap, devendo respeitar os seguintes pontos: (i) o membros deve trabalhar em agência de publicidade; (ii) a agência em que trabalha deve participar da auditoria; (iii) o membro não pode ter relação conflitante com os veículos a serem auditados (como parente até terceiro grau que seja colaborador do veículo); (iv) o membro não pode ter sido condenado por crime de corrupção; e (v) a agência de que o membro seja colaborador deve ser diversa das agências dos diretores da Abap.

O comitê seria composto de, no mínimo, três e, no máximo, cinco membros, sendo tal atividade, como a dos diretores da Abap, não remunerada.

A proposta de deixar esse trabalho a cargo da Abap é uma tentativa de dar viabilidade a ele, uma vez que seria muito custoso para as agências selecionadas no certame licitatório realizar essa auditoria, além de que tais investigações demandam um tempo geralmente indisponível.

Para verificar a viabilidade desse programa de integridade, entrevistamos o diretor executivo nacional da Abap, Alexandre Gibotti, que contribuiu com esta pesquisa apontando alguns obstáculos presentes no programa proposto. Em nosso entender, embora complexos, tais problemas são passíveis de solução.

Na opinião de Gibotti, essa auditoria deveria ser feita pela Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert), bem como pela Central de Outdoor, uma vez que tais entidades representam esses veículos. Não afastamos suas razões, entretanto, como os efeitos de eventuais processos e condenações não recaem sobre tais associações, nada há o que as predisponha a realizar um trabalho como esse. Por outro lado, as agências de publicidade, como já mencionado, respondem solidariamente por atos de corrupção praticados pelos veículos e, sendo a Abap a entidade que as congrega, parece-nos, por esse motivo, que a ela melhor caberia o papel de liderar essa mudança nas condições de contratação no setor.

O entrevistado confirmou que campanhas públicas federais realmente deixam as agências expostas, tendo relatado casos de algumas que abriram mão de contas federais por causa do grau de vulnerabilidade a que se sujeitam. Tal circunstância vem reforçar a necessidade de uma melhoria nas condições de atuação do setor em conjunto com anunciantes públicos. Estes poderiam ver aumentado o seu leque de opções de agências, incluídas as internacionais, que, em geral, não trabalham com eles em razão de riscos desse tipo, previstos em seus programas de *compliance*.

Gidotti vê três grandes empecilhos à proposta, a saber, a complexidade da tarefa, que requer investimento de tempo e dinheiro, o alto número de veículos a serem auditados em um país das dimensões do Brasil e o fato, nada desprezível, de os veículos, em grande parte, são de propriedade de políticos, o que os poria, de saída, no grau de risco amarelo. Embora sejam relevantes, tais obstáculos não nos parecem intransponíveis.

O acréscimo de uma tarefa complexa ou, ao menos, trabalhosa ao plano de mídia, segundo Gadotti, demandaria dos membros do núcleo de mídia considerável tempo e custo. Não há como negar a necessidade de tal investimento para que a estratégia surta o efeito desejado, que, de modo ideal, iria além da detecção dos veículos passíveis de fiscalização, tornando possível também a atribuição de seu grau de risco. Acreditamos, no entanto, que a causa seja merecedora de todo o empenho da sociedade.

A existência de cerca de 2.500 rádios no país, à primeira vista, parece tornar muito distante a possibilidade de ver concretizada a tarefa, como também observou o entrevistado. De um ponto de vista pragmático, porém, isso não inviabiliza o projeto, pois a mídia mais utilizada é, sem dúvida, a televisão, cujo número de emissoras de sinal aberto não passa de cinco. Seria esse o ponto de partida e, como consideramos este um projeto de médio ou longo prazo, entendemos que dar início a ele já provocaria um importante efeito mobilizador.

A última objeção interposta nos parece a mais difícil de enfrentar, pois, de fato, grande parte das rádios que seriam auditadas pertencem a políticos, ainda que, por vezes, estes se escondam atrás de um sócio fictício ou, como se diz popularmente, “laranja”. Tal circunstância, por si mesma, levaria o veículo à classificação de grau de risco amarelo. Esse não seria, no entanto, um impeditivo à contratação do veículo, mas constituiria, isto sim, um sinal de alerta. Espera-se que a agência, ao usar um veículo nessas condições, esteja mais atenta aos valores envolvidos, evitando que destoem daqueles praticados no mercado, e realize uma boa defesa técnica, por meio da qual reste demonstrada a pertinência da sua inclusão na campanha.

É claro que a Abap, caso dê andamento à ideia, terá custos, que, no entanto, se forem divididos entre as agências associadas, não serão pesados para nenhuma delas especificamente. A Abap estará, dessa forma, dando um importante passo na evolução de sua regulamentação e no combate à corrupção.

Ademais, seria concedido às agências que voluntariamente aderissem ao programa o selo Abap-Agência Pró-Ética. As agências, nesse caso, incorporariam nas respectivas políticas /programas a obrigatoriedade de contratação dos veículos classificados pela Abap, assegurando, dessa forma, a eficácia do que se propôs neste trabalho. Como foi sugerido para os veículos, o selo indicativo de participação ativa no desenvolvimento de boas práticas e combate à corrupção seria um diferencial. Ainda que a Abap venha a ser responsável pelo enquadramento de nível de risco dos veículos, caberá às agências a decisão de usar (ou não) um ou outro. Na hipótese de receber a informação de que o veículo apresenta risco amarelo ou vermelho, a agência deverá verificar os pontos de atenção, avaliar a possibilidade de que sejam sanados, estudar as medidas preventivas e, eventualmente, entrar em contato com os seus responsáveis para obter mais informações ou elucidar alguma dúvida.

Imaginemos que o sócio do veículo seja parente de algum agente político, situação esta muito presente nas emissoras de rádio. Nesse caso, é recomendado avaliar a possibilidade de escolher outro veículo. Se a melhor opção do ponto de vista técnico não for a substituição desse veículo, a agência deverá descrever em pormenores a razão de tê-lo escolhido, bem como implementar medidas de prevenção, acompanhamento e fiscalização para evitar corrupção,

além de garantir que o orçamento desse veículo esteja rigorosamente dentro do praticado no mercado.

A agência deverá buscar as devidas medidas preventivas ou preparar justificativa quando se utilizar de um veículo com algum ponto de atenção. Embora a Abap fique encarregada do trabalho prévio, continua sendo da agência a responsabilidade por incluir em seu plano de mídia algum veículo que tenha recebido classificação amarela ou vermelha.

Em qualquer caso de escolha de veículo cujo risco seja classificado como amarelo ou vermelho, a agência deverá fazer uma nota de esclarecimento que justifique a sua utilização, enfatizando não só as suas características técnicas como também as ferramentas empregadas para remediar o ponto de atenção. Essa justificativa, feita pelos membros de mídia, deve ser apresentada aos membros dos mais altos cargos da agência (CEO, CFO, *compliance office*), aos quais caberá avaliá-la e ratificar (ou não) a escolha. Tal justificativa deve ser mantida em relatório interno para, eventualmente, ser apresentada numa defesa caso haja infração. Especialmente quando se fizer contratação de veículo de nível de risco vermelho, deverá constar a opinião do *compliance officer* e/ou a decisão do comitê de *compliance* (cf. p. 61). Também é importante que as agências de publicidade já tenham critérios objetivos de avaliação das possibilidades de utilização ou não de veículos em nível vermelho – por exemplo, evitar aqueles que estejam sob investigação ou os que tenham sofrido condenação por corrupção e crimes financeiros nos últimos cinco anos, tanto quanto aqueles que tenham entre os sócios e/ou seus parentes até terceiro nível um agente público, cujo cargo tenha relação direta ou indireta com campanhas publicitárias do Governo Federal. O veículo deverá, portanto, ter preenchido com excelência todos os requisitos técnicos e éticos para que possa ser contratado, de tal forma que se evitem possíveis conflitos de interesses.

Futuramente, as agências poderão estabelecer como regra a utilização dos veículos que tiverem o selo Veículo Pró-Ética, de tal modo que apenas em situações específicas, de caráter excepcional, viessem a efetivar contratação de veículos sem o referido selo. Haveria, por certo, otimização de tempo e um valioso ganho em segurança jurídica. Sabe-se, porém, que é gradual o processo de adaptação a essas regras. De início, como haverá muitos veículos ainda sem o selo, uma eventual imposição das regras poderia produzir impactos no plano de mídia.

Essas medidas certamente darão novo fôlego ao combate à corrupção na compra de mídia, aprimorando o mercado publicitário como um todo e resguardando as agências de publicidade.

O Formulário Abap sugerido, assim como o Formulário Midiacad, para a realização de auditoria pelas agências de publicidade, relaciona-se diretamente com os critérios e parâmetros constantes no Quadro de Referência para Programas de Integridade apresentado (p. 60).

Como se verá adiante, o formulário divide-se em cinco etapas. Na primeira delas, são anotadas as informações gerais sobre a empresa, entre as quais o seu ramo de atuação, o seu porte e eventual participação em outras pessoas jurídicas; na segunda, são colhidas informações sobre eventual conexão e/ou relacionamento entre os membros da alta administração e/ou seus familiares com agentes públicos, de tal modo que, nesse ponto, já é possível avaliar o grau de risco da prática de atos de corrupção na empresa; na terceira, verifica-se o histórico da empresa e dos membros da alta administração, especialmente possíveis envolvimento na prática de atos de fraude e corrupção e eventuais condenações em decorrência disso.

Com base nesses dados e informações, recolhidos até a terceira etapa do formulário, já é possível avaliar o perfil da empresa, seu nível de interação com o setor público e o risco de prática de atos fraudulentos e corruptos, o que está diretamente relacionado ao comprometimento da alta administração com as disposições do Programa de Integridade e com a inserção nos Programas de Integridade das empresas de políticas específicas, as quais norteiem o seu relacionamento com o setor público, conforme disposto no Quadro de Referência. Nessas políticas, incluem-se as formas adequadas de lidar com quaisquer tipos de interação com agentes públicos que apresentem riscos de prática de atos de corrupção, como o oferecimento de brindes e/ou presentes para agentes públicos, a necessidade de obtenção de licenças, autorizações e registros provenientes do poder público e a participação em licitações, entre outras situações.

Na quarta etapa, os questionamentos avaliam a completude do Programa de Integridade, verificando se estão presentes os diversos parâmetros apresentados no Quadro de Referência, quais sejam, a existência de Código de Ética, a realização periódica de treinamento de colaboradores sobre os programas, a regulação do oferecimento de presentes, brindes e doações, a existência de canal de denúncias e mecanismos de proteção ao denunciante, bem como de procedimentos para o monitoramento e atualização dos programas.

Na quinta etapa, o formulário aborda questões relativas ao relacionamento com parceiros de negócios e demais terceiros e o conhecimento por eles das disposições dos programas de integridade, relacionando-se com o critério do Quadro de Referência de necessidade de existência de políticas e diligências para a contratação de terceiros pelas empresas.

Assim como o Formulário Midiacad, o Formulário Abap foi elaborado com base no Questionário de *Due Diligence* de Integridade da Petrobras, que integra o Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC). Este inspirou o modelo ora proposto, no qual se manteve integralmente a sua essência; algumas adaptações foram feitas, de modo a condensar alguns tópicos e tornar mais objetivas certas questões.

O formulário aqui proposto para veículos e mídia, como se verá, é mais objetivo e sucinto, porém suficiente para dar apoio à verificação do histórico, do perfil e de eventuais riscos de ocorrência de atos de corrupção no momento da auditoria feita para a escolha dos veículos de comunicação. Na Petrobras, o cadastramento de possíveis parceiros da empresa exige deles a apresentação de diversos documentos e informações detalhadas.

No caso dos veículos de comunicação, a recomendação é que seja realizada uma auditoria simplificada, uma vez que o número de veículos é sensivelmente maior do que a quantidade de fornecedores de uma única empresa. Hoje, no sistema Midiacad, já existem mais de 12 mil veículos cadastrados, de modo que seria inviável incluir todas as informações e analisar todos os documentos enviados pelos veículos, motivo pelo qual o formulário específico para esta situação recebeu um formato mais sintético.

FORMULÁRIO ABAP¹⁶¹

Em complemento ao procedimento de auditoria realizado, preencher o formulário abaixo:

1 PERFIL DA EMPRESA

1.1 Informações cadastrais

1.1.1 CNPJ, razão social, nome fantasia e, se houver, nomes anteriores

¹⁶¹ Para a elaboração do presente formulário, foi utilizado como base o Questionário de *Due Diligence* de Integridade da Petrobras, o qual foi resumido e adaptado à proposta sugerida neste trabalho. O conteúdo de ambos é semelhante, uma vez que os questionamentos são objetivos e abordam todos os aspectos relevantes para a verificação da integridade de uma empresa. Cf. QUESTIONÁRIO de *Due Diligence* de Integridade. **Site da Petrobras**. Disponível em: <https://canalfornecedor.petrobras.com.br/media/filer_public/e6/29/e629f1db-2471-4e51-990f-cf62003096da/questionario_ddi_portugues.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020.

1.1.2 Endereço da sede, de suas filiais e escritórios de representação em território nacional e no exterior

1.1.3 Ramo de atividade

1.1.4 Porte da Empresa (Microempresa; Pequena Empresa; Empresa de Médio Porte ou Empresa de Grande Porte)

1.1.5 Número de colaboradores

1.2 Nome, cargo e percentual de participação (quando aplicável) de seus proprietários, sócios controladores, conselheiros e diretores.

1.3 Caso a empresa tenha controladora, controlada, coligada ou consorciada que (i) tenha agente público como sócio, (ii) tenha sido condenada por crime de corrupção nos últimos cinco anos e (iii) tenha investigação ou processo em trâmite por corrupção, informe a seguir. Forneça o percentual de participação societária da sua empresa em outras pessoas jurídicas na condição de controladora, controlada, coligada ou consorciada, o CNPJ, a razão social, o nome fantasia e o endereço das referidas pessoas jurídicas.

1.4 Sua empresa é membro de alguma iniciativa nacional ou internacional de combate à corrupção (por exemplo, o Pacto Global da Organização das Nações Unidas)?

() Sim () Não

Em caso positivo, informar a iniciativa:

2 RELACIONAMENTO COM AGENTES PÚBLICOS

2.1 Algum integrante da alta administração (membro da diretoria executiva da empresa ou do conselho de administração, entre outros) ou seus familiares (pai, mãe, filhos, cônjuge, companheiro (a), enteado (a)) ocupa ou é candidato a cargo eletivo ou cargo de confiança na administração pública?

() Sim () Não

Em caso positivo, especifique os cargos e graus de parentesco dos envolvidos e providencie o envio de eventuais documentos aplicáveis.

2.2 Algum integrante da alta administração ou seus familiares mantém negócios pessoais ou relacionamento próximo com algum agente público (por exemplo, a ocupação de

cargo, emprego ou função pública em órgãos, em entidades estatais ou em representações diplomáticas, bem como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público ou em organizações públicas internacionais)?

() Sim () Não

Em caso positivo, especifique os negócios ou relacionamento e o grau de parentesco dos envolvidos e providencie o envio de eventuais documentos aplicáveis.

2.3 Algum integrante da alta administração é familiar de algum empregado da nossa empresa que ocupe função gerencial ou de algum membro da nossa Diretoria Executiva ou Conselho de Administração (por exemplo, coordenador, gerente ou supervisor)?

() Sim () Não

Em caso positivo, especifique os cargos e grau de parentesco dos envolvidos e providencie o envio de eventuais documentos aplicáveis.

3 HISTÓRICO

3.1 Algum integrante da alta administração da sua empresa já foi preso, acusado, investigado, processado ou condenado por fraude ou corrupção nos últimos cinco anos? E a sua empresa, suas controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas?

() Sim () Não

Em caso positivo, especifique nomes e cargos das pessoas e/ou empresas envolvidas, bem como os fatos ocorridos, e providencie o envio de eventuais documentos aplicáveis.

3.2 Sua empresa, bem como alguma controladora, controlada, coligada ou consorciada, já entregou, ofertou, autorizou, acordou ou prometeu qualquer tipo de pagamento ou benefício a qualquer autoridade governamental, nacional ou estrangeira, para angariar ou manter negócios ou mesmo para obter qualquer vantagem comercial nos últimos cinco anos? E algum integrante da alta administração, empregado ou agente de sua empresa, bem como terceiro que com ela tenha colaborado?

() Sim () Não

Em caso positivo, especifique empresa, pessoas e cargos dos envolvidos, bem como os fatos ocorridos, e providencie o envio de eventuais documentos aplicáveis.

3.3 Sua empresa, bem como alguma controladora, controlada, coligada ou consorciada, esteve sob investigação ou sob avaliação externa relacionada a fraude e/ou corrupção por algum órgão ou agência, nacional ou internacional (CGU, CVM, SEC etc.), nos últimos cinco anos?

() Sim () Não

Em caso positivo, especifique empresa, órgão e fatos, e providencie o envio de eventuais documentos aplicáveis.

4 PROGRAMA DE INTEGRIDADE

4.1 Sua empresa conhece a legislação anticorrupção à qual está sujeita?

() Sim () Não

Em caso positivo, informar a quais leis anticorrupção sua empresa está sujeita.

4.2 Sua empresa possui um Programa de Integridade, que contenha Código de Ética e Conduta ou documentos correlatos que descrevam as condutas éticas e as políticas, inclusive aquelas destinadas à detecção e à remediação de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira, que devem ser observadas pelos integrantes da alta administração, empregados próprios e/ou terceirizados?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

4.3 Sua empresa possui normativos internos que determinem a proibição de qualquer tipo de pagamento ou benefício a qualquer autoridade governamental, nacional ou estrangeira, para obter ou manter negócios ou qualquer vantagem comercial?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

4.4 A sua empresa possui normativos internos que determinem a proibição ou restrição, quanto ao oferecimento de presentes, brindes e hospitalidade a agentes públicos, clientes e parceiros comerciais?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação, ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

4.5 Sua empresa possui normativos internos que disponham sobre doação e/ou contribuição a instituições de caridade, programas sociais ou a partidos políticos?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação, ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

4.6 Sua empresa disponibiliza canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a todos os empregados próprios e/ou terceirizados, e mecanismos destinados à proteção de denunciantes?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação, ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

4.7 Sua empresa promove treinamentos periódicos sobre o seu programa de integridade, destinados à alta administração e a todos os empregados próprios e/ou terceirizados e, quando aplicável, a fornecedores?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça detalhes e evidências documentais que comprovem a realização e a audiência dos referidos treinamentos.

4.8 Sua empresa possui mecanismos de investigação de indícios de fraude e/ou corrupção e de aplicação de sanções?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

4.9 Sua empresa possui normativos internos que disponham sobre o monitoramento da efetividade e da eficiência do programa de integridade anticorrupção da sua empresa?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação, ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

5 RELACIONAMENTO COM TERCEIROS

5.1 Sua empresa utiliza os serviços de terceiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, com o objetivo de angariar novos negócios localmente ou em outros países?

() Sim () Não

Em caso positivo, informe o nome e/ou razão social dos terceiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

5.2 Sua empresa divulga o seu programa de integridade aos seus parceiros de negócios e terceiros relacionados à sua atividade?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

5.3 Sua empresa solicita aos seus parceiros de negócios e terceiros relacionados à sua atividade que declarem pleno conhecimento sobre os principais aspectos do seu programa de integridade?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação, ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

5.4 Nos contratos firmados com parceiros de negócios e outros terceiros relacionados, há cláusulas que os obriguem a respeitar o seu programa de integridade e os códigos de conduta da sua empresa?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação, ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

5.5 Os contratos firmados entre a sua empresa e parceiros de negócios e outros terceiros relacionados possuem cláusulas que os obriguem a manter conformidade com as leis anticorrupção aplicáveis e vigentes?

() Sim () Não

Em caso positivo, forneça cópia da documentação, ou, alternativamente, indique a seção ou página de seu website onde podem ser encontrados os referidos documentos.

DECLARAÇÃO DE VERACIDADE DAS INFORMAÇÕES

A _____ declara que, no melhor do seu conhecimento, após as devidas consultas, as informações fornecidas no Formulário de *Due Diligence* de Integridade, inclusive as contidas em quaisquer documentos anexos, são verdadeiras, completas e atualizadas, sob pena de responsabilização nos termos do artigo 299, do Código Penal Brasileiro.

A _____ também declara que, se tomar conhecimento de qualquer fato que possa impactar tais informações, o comunicará prontamente para que sejam adotadas as medidas necessárias.

Assinatura:

Nome por extenso:

Cargo:

Data:

[Deverá ser encaminhada a documentação que comprove a condição de representante legal do signatário, de acordo com o estatuto/contrato social.]

DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

A _____ declara:

() Está de acordo com a divulgação da sua avaliação de risco às agências de publicidade associadas à Abap.

(_) Não está de acordo com a divulgação da sua avaliação de risco às agências de publicidade associadas à Abap.

6 CONCLUSÃO

A investigação do funcionamento do processo de compra de mídia por agências de publicidade vencedoras de certame licitatório para campanhas públicas federais, objeto deste trabalho, comprovou a existência de lacunas nas regras de sua execução, hipótese aventada de início. Como as agências de publicidade podem ser responsabilizadas pela Lei n. 12.846/2013 (LAC) no caso de ilicitude nesse tipo de compra, mesmo não tendo a palavra final na escolha dos veículos que promoverão a campanha planejada por elas, institui-se um ponto de flagrante vulnerabilidade, que as expõe ao risco de serem partícipes de práticas ilícitas.

Detectada a vulnerabilidade das agências em face da LAC, bem como as possíveis sanções a que estão sujeitas em outros dispositivos legais, sempre considerando a importância do combate à corrupção e a complexidade dessa tarefa, propusemos duas ações orientadas na mesma direção. Por um lado, o aprimoramento do cadastro MidiaCad, a cargo da administração federal, e, por outro, a construção de um programa de integridade efetivo, que, aplicável às agências, possa resguardá-las de envolvimento em ilicitudes e, ante a concretização de um fato dessa natureza, minimizar eventuais penalidades.

Embora o escopo deste trabalho tenha sido a compra de mídia em campanhas públicas federais, que obedece a uma série de regras específicas, como visto no início (especialmente na seção 3.3), seria louvável que o programa proposto, com as devidas adaptações, se estendesse às esferas estadual e municipal, cujos problemas são similares.

A análise detida do tema permitiu-nos compreender os meandros da corrupção ligada à área de publicidade dos governos e, sobretudo, as brechas que dão oportunidade a atos ilícitos. Como a publicidade é o meio pelo qual os governos se comunicam com a população, estando, portanto, na categoria de utilidade pública (o que justifica os altos valores investidos no setor), mas, ao mesmo tempo, por envolver criatividade, é uma área ardua à avaliação propriamente objetiva, é evidente a dificuldade de estabelecer critérios técnicos em todas as fases da execução das campanhas.

Ao que tudo indica, a principal fresta no sistema de contratação de publicidade, por onde escoar o dinheiro da corrupção, está na compra de mídia, uma vez que, nessa fase, o plano proposto pela agência se submete à aprovação do anunciante público, o qual, por sua vez, pode sugerir alterações nele. Tais alterações, geralmente relativas à inclusão de certos veículos ou ao direcionamento de montante inflacionado a uns em detrimento de outros, não raro, têm objetivos escusos, mas a agência sente-se compelida a acatá-las, visto que emanam do anunciante público, e, na prática, ela acaba justificando a escolha daquele veículo ou a

destinação daquele montante segundo algum *critério técnico*, que, dadas as imprecisões que lhe são inerentes, dificilmente será questionado. A escassez de decisões sobre o assunto no Tribunal de Contas de União e no Judiciário confirma essa situação.

Além dessa questão, que é essencial e requer atenção também das autoridades públicas, todo o processo de compra de mídia ainda contém uma série de fragilidades, como visto na quarte parte deste trabalho: (i) falha de comunicação/informação entre os membros do departamento de mídia, que têm, de maneira geral, a presunção equivocada de que haja “filtragem” nos veículos cadastrados no Midiacad; (ii) inexistência de uma diligência devida nos veículos a serem incluídos no plano de mídia, ou seja, não é verificado se seus sócios ou o veículo sofreram condenações por corrupção, se há alguma acusação em trâmite etc. e (iv) o plano de mídia é técnico, não havendo, assim, interferência de outros departamentos.

Para mapear essa situação, muito contribuiu a colaboração de profissionais de larga experiência no meio publicitário, que tiveram a oportunidade de trabalhar com anunciante público federal, e, sobretudo, que se dispuseram a dividir com a autora uma parte significativa de sua vivência no meio. Sob anonimato, tiveram garantida a liberdade para tratar de temas que, em geral, ficam longe dos holofotes e que nos permitiram compreender o que ocorre nos bastidores das campanhas publicitárias. Resta corroborada a ideia de que o combate à corrupção requer mecanismos que eliminem, ao máximo, as fendas que dão passagem a atos ilícitos.

Esperamos, com este trabalho, trazer uma contribuição concreta para lidar com tema tão espinhoso. Voltamos nossos esforços especialmente às agências de publicidade que participam de licitações, às quais propusemos a adoção de um programa de integridade efetivo, sendo esse um passo essencial na transformação da sua rotina. Sabemos que, mesmo com a adoção de práticas seguras para inibir a corrupção, é muito difícil evitar, por completo, a implicação em algum tipo de ilicitude. É, portanto, necessário empenho constante, pois, mesmo com um programa como o que ora sugerimos, a agência não estará isenta de responsabilidade no caso de tipicidade de algum ato previsto no artigo 5º da LAC.

Como demonstramos, o aperfeiçoamento do Midiacad seria de grande valia, pois propiciaria uma espécie de qualificação dos veículos cadastrados, de tal modo que a agência pudesse saber, de antemão, o risco envolvido naquela contratação. É certo que a inclusão da avaliação dos veículos só seria feita mediante a anuência de cada um deles, entendendo-se, naturalmente, que aqueles que se dispusessem a cooperar, mostrando agir com transparência, poderiam estar mais aptos a serem contratados por alguma agência. Uma vez que a concretização dessa proposta depende da administração pública, não há como contar com isso a curto ou médio prazo.

Assim, propusemos também, com a expectativa de realização, a criação de um serviço, que imaginamos capitaneado pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), a ser oferecido às agências associadas (as que aderissem a ele receberiam o selo Abap-Agência Pró- Ética). A Abap faria diligências sobre veículos, analisaria os dados colhidos, adotaria o sistema de avaliação de risco aqui proposto (usando o questionário elaborado neste trabalho, cujo modelo foi o questionário da Petrobras) e poria as informações à disposição dos consulentes. Também neste caso, a liberação dos dados para consulta só seria feita mediante o consentimento do veículo, que, ao permitir ser auditado e ter divulgado seu nível de risco, receberia o selo Veículo Pró-Ética. Os selos são um meio de tornar reconhecíveis no mercado os veículos e as agências empenhados no combate à corrupção, o que, em si, é uma ação de fomento à transparência e às boas práticas. Consideramos oportuno sugerir que a Abap se encarregasse das auditorias, tendo em vista o seu papel precípua na defesa dos interesses das agências de publicidade, à luz do cumprimento da legislação brasileira.

Essa auditoria, realizada pela Abap, daria subsídios à escolha dos veículos, mas, naturalmente, cabe aos membros de mídia da agência definir aqueles com que vão trabalhar. As agências que se dispuserem a aderir ao trabalho feito pela Abap, todavia, deverão incluir em suas respectivas políticas os termos dessa adesão, ou seja, na elaboração do plano de mídia, deverão selecionar veículos que estejam submetidos à auditoria da Abap e, futuramente, apenas aqueles que tenham o selo Veículo Pró-Ética. Se, por algum motivo, vierem a escolher um veículo de alto risco, deverão apresentar justificativas prévias à área de *compliance*, que, em caso de questionamento futuro, poderá valer-se desse material.

É de extrema importância as agências terem cuidado com os seus parceiros, pois, no setor público, não houve melhoras significativas no que diz respeito ao combate à corrupção. Diga-se até mesmo que deixou de existir transparência nos valores investidos em mídia pelo Governo Federal. Até 2016, os dados eram facilmente consultados (havia o Instituto para Acompanhamento da Publicidade), o que não mais ocorre, muito embora haja leis que obriguem os órgãos e entidades do Governo Federal a explicitar seus gastos (Lei n. 12.232/2010 e Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018).

Não obstante haver cláusulas contratuais que responsabilizam as agências pela execução do trabalho, inclusive a compra de mídia, a LAC prevê responsabilidade objetiva, sendo passível de penalidade a pessoa jurídica que prometer, oferecer, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada, bem como fraudar licitações e manipular contratos celebrados com a administração pública.

Neste trabalho, enfatizamos a importância de existir na agência um programa para minimizar essas penas, caso haja sua concretização. O decreto n. 8.420/2015 regulamenta a LAC de maneira a balizar a pena, oferecendo a possibilidade do acordo de leniência, e especialmente estipula como deve ser o programa de integridade efetivo.

A portaria da Controladoria-Geral da União também descreve o que deve englobar o programa de integridade. De saída, o programa deve conter uma matriz de riscos e a implementação de medidas preventivas para evitar a infração à LAC, entre as quais estão treinamentos, auditoria na contabilidade, políticas específicas, canal de denúncia, medidas punitivas aos agentes infratores, independência de áreas, comprometimento da alta direção, análise de riscos e aprimoramento dos mecanismos de prevenção.

O rol é exemplificativo, pois cada pessoa jurídica tem suas peculiaridades e deve fazer seu próprio mapeamento de risco, o qual dependerá da sua interação com a Administração Pública e do número de parceiros, entre outros fatores. Acresce que cada empresa é dotada das próprias peculiaridades, e seus setores internos têm interações e necessidades diferentes. Esta pesquisa debruçou-se especificamente sobre a compra de mídia, mas as agências que, de fato, quiserem investir em um programa efetivo holístico deverão mapear seus riscos e estudar cada setor considerando suas particularidades.

Nesta investigação, não se avançou na questão do bônus sobre volume, que, todavia, constitui também um ponto sensível relacionado com a reflexão aqui proposta. Embora os casos de corrupção ligados à compra de mídia, em geral, estejam ligados a alterações feitas pelo agente público no plano de mídia elaborado pela agência, de forma a beneficiar veículos sem atender aos critérios técnicos, o bônus por volume inscreve na discussão uma controvérsia.

Os veículos, por iniciativa própria, como estratégia para atrair investimentos, oferecem às agências um bônus que varia de acordo com o montante de recursos neles injetado. Na prática, quanto mais a agência investir em determinada mídia e/ou veículo, mais alto será o seu bônus sobre volume, que, na maior parte das vezes, é um valor em dinheiro, podendo eventualmente ser espaço na mídia. Não é difícil perceber que tal circunstância torna conflitante a sugestão dos veículos aos anunciantes pela agência, que, no entanto, é proibida de sobrepor o valor do bônus aos critérios técnicos. Mesmo havendo regulação do bônus sobre volume de mídia, é importante que as agências de publicidade demonstrem que não o sobrepõem aos critérios técnicos e que os valores assim auferidos correspondem ao que pode ser praticado de acordo com a lei. No mais, importa deixar claro que não se trata de bônus sobre volume de produção.

Por tratar-se de questão sensível e controversa, o bônus por volume é proibido em alguns países, entre os quais os Estados Unidos. Entendemos que o ponto mereça discussão aprofundada, que reservamos para momento futuro.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA suspeita de intermediar corrupção de Pimentel próxima de abocanhar R\$ 65 milhões do Estado. **Site PSDB**. Minas Gerais, 2 jun. 2016. Disponível em: <https://psdb-mg.org.br/noticias/agencia-suspeita-de-intermediar-corrupcao-de-pimentel-proxima-de-abocanhar-r-65-milhoes-do-estado/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

AMARAL, Rodrigo. Como está o compliance da Petrobras após série de escândalos. **Risco Seguro Brasil**. [s.l.], 21 ago. 2019. Disponível em: <http://riscosegurobrasil.com/editorias/como-esta-o-compliance-da-petrobras-apos-serie-de-escandalos/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

AMERICAN COLLEGE OF TRIAL LAWYERS. **Recommended practices for companies and their counsel in conducting internal investigations**. Califórnia, 2008. Disponível em: <http://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/266617/media/slspublic/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ATILIO, Cesar; AYRES, Carlos; COSTA, Helena. **Temas de anticorrupção e compliance**. São Paulo: Elsevier, 2013.

AYRES, Carlos et al. **Comentários ao Projeto de Lei n. 6.826/2010**. Ibrademp – Instituto Brasileiro de Direito Empresarial. São Paulo. 2011.

AYRES, Carlos. An extraordinary number of enforcement authorities under Brazil's new anti-bribery law... and the potential negative consequences. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/brazil/extraordinary-number-enforcement-authorities-brazils-anti-bribery-law-potential-negative-consequences/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Best practices for conducting risk assessments. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/practices-conducting-risk-assessments/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Best practices for drafting codes of conduct. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/practices-drafting-codes-conduct/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Best practices for setting up a hotline. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/practices-setting-hotline/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Conducting effective FCPA training in Latin America. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/conducting-effective-fcpa-training-latin-america/#>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. FCPA contract provisions for Latin American third parties: avoiding pitfalls of audit rights clauses. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/fcpa-contract-provisions-latin-american-parties-avoiding-pitfalls-audit-rights-clauses/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. FCPA contract provisions for Latin American third parties: other important provisions. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/fcpa-contract-provisions-latin-american-parties-important-provisions/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. FCPA contract provisions for Latin American third parties: the obligation to actively report certain information. **FCPAmérica Blog**. Disponível em: <http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/fcpa-contractprovisions-latin-american-parties-obligation-actively-report-information/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BANCO DO BRASIL S.A. Diretoria de Suprimentos, Infraestrutura e Patrimônios **Licitação n. 2.018/01918 (8558). Edital**. Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dilog/dwn/edLP18.1918.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BANCO DO BRASIL S.A. **Relações com fornecedores**: compras e contratações. Disponível em: [https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/compras,-contratacao-e-venda-de-imoveis/compras-e-contratacoes/servicos-de-publicidade#/>](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/compras,-contratacao-e-venda-de-imoveis/compras-e-contratacoes/servicos-de-publicidade#/). Acesso em: 4 dez. 2020.

BANCO DO BRASIL. **Relatório anual** 2019. Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/portal/japao/BBRelatAnual2019.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório integrado anual** 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/governanca-corporativa/relatorios-de-governanca/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2018/>. Acesso em: 22 dez. 2020.

_____. **Relatório integrado anual** 2019. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4d78f406-c1b3-4872-8998-e3e028210472/BNDES_RI2019_WEB_2108.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ngCqKyo. Acesso em: 22 dez. 2020.

BAPTISTA, Antônio Sergio. As inconstitucionalidades da nova lei de Licitações para o serviço de publicidade. **Instituto Brasil Cidade**. Disponível em: http://brasilcidade.org.br/informativo_ler.php?id_informativo=ODA. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. Conselho de Justiça Federal. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>. Acesso em: 5 dez. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil. **Notícias CGU**. Brasília/ DF, 16 abr. 2018, atualiz. 18 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/04/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-com-as-agencias-mullenlowe-e-fcb-brasil>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **MullenLowe e FCB Brasil**. [s.d.] Disponível em: <

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/mullenlowe-e-fcb-brasil>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Painel de Integridade Pública**. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: detalhamento dos contratos. Disponível em: <<http://portaltransparencia.gov.br/contratos/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&assinaturaAte=06%2F09%2F2019&orgaos=OS26000&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CdataAssinatura%2CdataPublicacaoDOU%2CdataInicioVigencia%2CdataFimVigencia%2CorgaoSuperior%2CorgaoEntidadeVinculada%2CunidadeGestora%2CformaContratacao%2CgrupoObjetoContratacao%2CnumeroContrato%2CnomeFornecedor%2CcpfCnpjFornecedor%2Csituacao%2CvalorContratado&minifiedPath=%2Fminified&projectVersion=1.16.1&ordenarPor=dataFimVigencia&direcao=desc>>. Acesso em: 4 dez 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: fortalecimento do SUS - Painel de despesas 2020 do Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?acao=4641&ordenarPor=programa&direcao=asc>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: órgãos superiores. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/81000?ano=2019>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: programas e ações. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/2017-comunicacao-institucional?ano=2019>. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portaria 909, de 7 de abril de 2015**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34001/8/Portaria909_2015.PDF>. Acesso em: 6 dez. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade**: diretrizes para empresas privadas. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação Pró-Ética 2018/2019 Nova/SB**. Atualizado em 25 de jun. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/relatorios-de-avaliacao/2018-2019/proetica_2018-2019_novasb.pdf/view. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Ministério da Educação. **Concorrência n.1/ 2018**: contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98161-edital-concorr-ncia-1-2018&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**. Brasília/ DF, setembro de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf>. Acesso em 14 abr. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas** Brasília/ DF, setembro de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

_____. Ministério Público Federal. Condenado no Mensalão, publicitário Cristiano Paz preenche requisitos para ter direito a indulto. **Notícias PGR**, 26 jun. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/condenado-no-mensalao-publicitario-cristiano-paz-preenche-requisitos-para-ter-direito-a-indulto>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Ministério Público Federal. Unidade de Cooperação Internacional. **Temas de Cooperação Internacional**. Brasília. 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/80015/SCI_TCI.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Presidência da República. **Código de Conduta da Alta Administração Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 8.420/2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 29 nov. 2020.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Presidência da República. **Informação de cronologia de pagamentos e execução contratual Secom**. Disponível em: <https://sistema2.planalto.gov.br/gestaosecom/liquidacao/pagamento/ordem-cronologica/>. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. Presidência da República. **Lei n. 12.232, de 29 de abril de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12232.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. Presidência da República. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Acordo entre o governo federal e o mercado publicitário sobre publicidade de utilidade pública.** Brasília/ DF, 29 de maio de 2002 Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivo-de-outros-documentos/acordo-secom-cenp.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Cadastro de veículos de comunicação.** Secom, 2012. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/cadastro-de-veiculos-de-comunicacao>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha Amazônia Legal.** Disponível em: <<https://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/textos/amazonia-legal>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha A Nova Previdência vai combater fraudes.** Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/a-nova-previdencia-vai-combater-fraudes>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha Coronavírus-3.** Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/campanha-coronavirus-3>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha Enfrentamento à violência contra a mulher.** Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/enfrentamento-a-violencia-contr-a-mulher>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Campanha No trânsito, perceba o risco. Proteja a vida.** Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/no-transito-perceba-o-risco-proteja-a-vida>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Concorrência n. 001/2016, Processo n. 00170.000307/2016-24.** Brasília/ DF, 5 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/secretaria-de-administracao/licitacoes/licitacoes-encerradas/editais-2016/secom/concorrenci-a-no-001-2016-secom/sei-decisao-recurso-cc-1-2016-secom-autoridade-e-comissao.pdf>>. Acesso em: 4 dez.2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Contrato n. 29/2017:** contrato para prestação de serviços de publicidade. Processo n. 00170.000307/2016-24. Secom, 2017. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-de-publicidade/cto-29-2017-artplan.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social Secom/Segov-pr. **Diretrizes e Prioridades:** Comunicação de Governo: Audiência Pública CTFC. Brasília,

28 de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Institucional**. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Instrução Normativa n. 2, de 20 de abril de 2018**. Disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares. Diário Oficial da União. Brasília: DF. Ed. 85. Seção 1. p. 2. Public. 4 maio 2018. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/in2-secom-20-04-2018.pdf/view>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Instrução Normativa n. 3, de 20 de abril de 2018**. 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. Diário Oficial da União. Public. 4 maio 2018. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/in3-secom-20-04-2018.pdf/view>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Manual de Procedimento das Ações de Publicidade**. Brasília/ DF, 21 de julho de 2016. Disponível em: < <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Portaria n. 142, de 27 out. 2014**. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-portarias/2014-prt142-manual-do-midiacad.pdf/view>. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. Regionalização: com a política de regionalização e desconcentração da mídia, a Secom alcança marcas crescentes no número de veículos aptos a serem incluídos nos planos de mídia. **Site Secom**, 15 maio 2012, atualiz. em: 1º ago. 2016. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. Sobre a Mídia: com a política de regionalização de mídia, Secom alcança marcas crescentes no número de veículos e de municípios aptos a serem incluídos nos planos de mídia. **Site Secom**, 15 maio 2012, atualiz. em: 17 jun. 2014. Disponível em: <http://secom.gov.br/atuacao/midia/sobre-a-midia>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Termo Aditivo n. 7: Publicidade – Artplan**. Disponível em: < <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-de-publicidade/termo-aditivo-no-07-publicidade-artplan/view>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470: íntegra do acórdão. **Notícias STF**. Brasília/ DF, 22 abr. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236494>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470: ministro autoriza regime semiaberto para Marcos Valério. **Notícias STF**. Brasília/ DF, 5 set. 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=422681>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão mensalão**. DJe 74/2013. Public. em: 22 abr. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdãos** (52^a ata de publicação). DJe 74/2013. Public. em: 22 abr. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Portal STF**: jurisprudência. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Relator defere progressão para semiaberto a Ramon Hollerbach, condenado na AP 470. **Notícias STF**, 28 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=342010>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 654/2007**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-30363/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 4 dez.2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.349-51/2015**. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20151211/AC_3349_51_15_P.doc>. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Comunicação** (sobre a proposta de fiscalização). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/01/BrunoDantas-Transparencia-23jan.pdf>>. Acesso em: 26 nov.2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Prestação de contas**. Acórdão 2.604/2018. Processo 010.348/2018-2. Relatora Ana Arraes. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520010.348%252F2018-2%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/3/%2520?uuid=2aa9bba0-8315-11ea-ba46-bde3f3490b8e>. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria**. Acórdão 958/2019. Processo 020.829/2017-5. Relator Augusto Nardes. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520020.829%252F2017-5/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=fb6e8a70-831c-11ea-b431-07b66db23db5>. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas especial n. 029.670/2017-9**. Disponível em: < <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/643127388/tomada-de-contas-especial-tce-2967020179/inteiro-teor-643127408> >. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. Tribunal Regional Federal-4. **Consulta processual**. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14903 / <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/786899763/agravo-de-instrumento-ag-50264507620194040000-5026450-7620194040000/inteiro-teor-786899903?ref=serp> >. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRITO, Ricardo. Mullen Lowe e FCB devolverão R\$ 53 mi em acordo de leniência na Lava Jato. **Exame**, 16 abr. 2018. Reuters. Disponível em: < <https://exame.com/brasil/mullen-low-e-fcb-devolverao-r-53-mi-em-acordo-de-leniencia-na-lava-jato/> >. Acesso em: 17 mar. 2020.

BULHÕES, Airton. Caixa Econômica completa 158 anos como maior banco público da América Latina. **Nominuto.com**, 2019. Disponível em: <https://nominuto.com/airtonbulhoes/caixa-economica-completa-158-anos-como-maior-banco-publico-da-america-latina/24785/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Despesas com publicidade**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/aceso-a-informacao/despesas-publicidade/Paginas/default.aspx> >. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. **Edital. Licitação n. 1.571/7066-2018 - GILOG/BR**. Disponível em: < https://fagali.com/wp-content/uploads/2018/08/Caixa_mkt_promocional.pdf >. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. **Termo de recebimento de edital**. Modalidade: licitação caixa n.1.571/7066-2018. Disponível em: <https://www5.caixa.gov.br/fornecedores/arquivos/licitacao/368992.pdf>. Acesso em 15 nov. 2020.

_____. **Relatório de análise de desempenho 2018**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/Relatorio_Analise_Desempenho_2018.pdf >. Acesso em: 22 dez.

_____. **Relatório de análise de desempenho 2019**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio_de_Analise_do_Desempenho_4T19_VF.pdf >. Acesso em: 22 dez. 2020

CARRASCO, A, et al. **Ética Empresarial**. 1ª. ed. São Paulo: FNQ (Fundação Nacional da Qualidade, 2011.

CARVALHO, Mario Cesar; BOLDRINI, Angela. Segundo Lava Jato, empresas ligadas a dono da Gol pagaram R\$ 3 mi [lhões] a Cunha. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 out. 2016, atualiz.

20 out 2016. Caderno Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1824276-empresas-controladas-pela-gol-pagaram-r-3-mi-a-cunha-diz-mpf.shtml>>. Acesso em: 4 dez 2020.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas**. São Paulo: RT, 2015.

CENP. **Compliance na Publicidade**: compliance e proposições éticas na autorregulação da publicidade. 1ª. ed. São Paulo: Referência, 2014.

_____. Normas-padrão da atividade publicitária. Disponível em: <https://cenp.com.br/documento/normas-padrao-portugues>. Acesso em: 19 nov.2020.

_____. Painel 2019. jan. a dez. 226 agências. **Cenp-Meios**. Disponível em: <<https://cenp.com.br/index.php/cenp-meios?id=14>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CLIENTE de chefe da Secom vira número 1 em verbas publicitárias da pasta. **Isto É**. 20 jan. 2020. Brasil. Disponível em: <<https://istoe.com.br/cliente-de-chefe-da-secom-vira-numero-1-em-verbas-publicitarias-da-pasta/>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

COLON, Leandro; COSTA, Breno; LEITE, Fábio. Presidência destinou verbas a jornais que não existiam. **Folha de S. Paulo**. São Paulo/ Brasília, 11 nov. 2012. Caderno Poder. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/11/1183724-presidencia-destinou-verba-a-jornais-que-nao-existiam.shtml>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

COSSOLINO, Silmara. 211 anos de Banco do Brasil, um presente para a sociedade. **Reconta aí. Atualiza aí Banco do Brasil**, [s.l.] 11 out. 2019. Disponível em: <https://recontaai.com.br/atualiza-ai/211-anos-de-bb/>. Acesso em: 11 jun.2020.

COSTA, Camilla. Por que (e como) agências de publicidade se envolvem em escândalos de corrupção no Brasil. **BBC Brasil**. São Paulo, 5 out. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37558551>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. Compliance e o julgamento da AP n 470. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 22, n. 106, pp. 215-230, jan./fev. 2014.

CUNHA, Lílían. Mercado publicitário cresce 6% e fatura R\$44,8 bilhões. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo: 18 mar. 2013. Economia & Negócios.

DOMAKOSKI, Amauri. **Como o governo compra**: análises e procedimentos adotados. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FABRINI, Fábio; WIZIACK, Julio. Chefe da Secom recebe dinheiro de emissoras e agências contratadas pelo governo Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 15 jan. 2020. Caderno Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/chefe-da-secom-recebe-dinheiro-de-emissoras-e-agencias-contratadas-pelo-governo-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 5 dez 2020.

FAGUNDEZ, Ingrid; MENDONÇA, Renata. De “rei da soja” a condenado por desvio de

merenda: conheça os ministros de Temer. **BBC Brasil**, 13 maio 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160509_ministros_temer_if_rm>. Acesso em: 13 nov. 2020.

FOLHA antecipou vitória da Multi Solution na concorrência do BB. **Meio&Mensagem**. [s.l.] 25 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/2017/04/25/folha-antecipou-vitoria-da-multisolution-na-concorrenca-do-bb.html>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

FRAUDES contábeis e internas: introdução à Lei Sarbanes-Oxley (SOx). **Monitor das Fraudes**. [s.l.], 12 dez. 2017. Disponível em: <http://www.fraudes.org/showpage1.asp?pg=312>. Acesso em: 17 mar. 2020.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Diretrizes de Compliance. Guia de boas práticas para o mercado publicitário. [s.d.] Disponível em: <http://www.abap.com.br/diretrizes/abap%20diretrizes%20de%20compliance.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. 1ª. ed. Porto Alegre: [editado por] Compliance Total, 2014.

GOLDMAN, Eric; TUSHNET, Rebecca. **Advertising and marketing law: cases and materials** (Volume 2). 2ª. ed. [s.l.] Editora CreateSpace Independent Publishing Platform. 2014.

GOVERNADOR da BA [Bahia] e dois ex-ministros são investigados em operação da PF. **G1**. Salvador/ BA, 4 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/10/pf-cumpre-mandados-na-ba-contr-financiamento-ilegal-de-campanhas.html>>. Acesso em 6 dez. 2020.

GOVERNO de Minas repassou mais de R\$ 1 milhão a empresas ligadas a Aécio Neves. **R7**. São Paulo, 24 dez 2014, atualiz. 13 mar. 2015. Brasil. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/governo-de-minas-repassou-mais-de-r-1-milhao-a-empresas-ligadas-a-aecio-neves-13032015>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

GRIMM, Daniel J. Practitioner note: the foreign corrupt practices act in merger and acquisition transactions: successor liability and its consequences. **New York University Journal of Law & Business**. 2010.

GUIMARÃES, Edgar. Licitações: a nova lei para contratação de serviços de publicidade. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador/ BA, abr./maio/jun. 2011, ed.26. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/edgar-guimaraes/licitacoes-a-nova-lei-para-contratacao-de-servicos-de-publicidade>. Acesso em: 17 mar. 2020.

HAGE SOBRINHO, Jorge. **Lei n. 12.846/2013: Lei da Empresa Limpa**. São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 947, set. 2014. p. 37.

INSTITUTO ETHOS. Empresa Limpa. [s.d.] Disponível em: <http://www.empresalimpa.ethos.org.br/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

JUSBRASIL. Jurisprudência. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

K2 INTELLIGENCE. Independent study of media transparency in the U.S. advertising industry released. Disponível em:

<https://www.k2intelligence.com/en/media/newsroom/independent-study-of-media-transparency-issues-in-the-u-s-advertising-industry-released>. Acesso em: 17 mar. 2020.

KITA, Oscar. **A publicidade na administração pública**. 1ª. ed. São Paulo: Renovar, 2012.

LEVY, Ricardo Pagliari; FARIA, Renata de Almeida. A nova Lei de Licitações para serviços de publicidade. **Migalhas**. Disponível em:

<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI107370,51045A+nova+Lei+de+Licitacoes+para+servicos+de+publicidade>. Acesso em: 17 mar. 2020.

LUCHETE, Felipe. Moro condena João Santana por “cegueira deliberada” em campanha do PT. **Consultor Jurídico**. São Paulo/ SP, 2 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-02/moro-condena-joao-santana-cegueira-deliberada-campanhas>>. Acesso em: 6 dez. 2020; e BALTHAZAR, Ricardo. Teoria da “cegueira deliberada” ampara condenações na Lava Jato. Folha de S. Paulo. São Paulo/ SP, 28 dez. 2017. Caderno Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1946478-teoria-da-cegueira-deliberada-ampara-condenacoes-na-lava-jato.shtm>>. Acesso em 6 dez 2020.

MAFFINI, Rafael. Licitação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda: em torno da Lei n. 12.232/2010. **Revista Síntese Direito Empresarial**. [s.d.] Disponível em: <http://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/123456789/9194>. Acesso em: 17 mar. 2020.

MAGALHÃES, Thiago. Como funciona a medição de audiência de TV? **Kantar Brasil Insights**, 2018. Disponível em: <https://br.kantar.com/m%C3%ADdia/%C3%A1udio,-texto,-tv-e-v%C3%ADdeo/2017/como-funciona-a-medi%C3%A7%C3%A3o-de-audi%C3%A2ncia-de-tv/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

MANZI, Vanessa Alessi; AGUIAR, Marcelo de. **Manual de Compliance**: preservando a boa governança e integridade das organizações. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARKETING, publicidade e propaganda: quais as diferenças? **Dino**. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/dino/marketing-publicidade-e-propaganda-quais-as-diferencas,13631b484aeaa995bc9d91138457724ebb5ubjhb.html%20E2%80%9320Acesso%20em:%2019/11/2020>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MCGREAL Paul E. Corporate Compliance Survey. **The Business Lawyer**, vol. 74, 29 jul. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3428751. Acesso em: 17 mar. 2020.

MONTEIRO, Tânia. Planalto corta pelo menos R\$ 8 milhões de sites simpáticos ao PT. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 7 jun. 2016. Caderno Política. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,planalto-corta-pelo-menos-r-8-milhoes-de-sites-simpaticos-ao-pt,10000055655>. Acesso em: 4 dez. 2020.

MOORE, Roy L.; MURRAY, Michael D. **Media Law and Ethics**. 1ª. ed. [s.l.]: Routledge. 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Julgamento de licitações públicas de publicidade. **Portal Jurídico Investidura**, Florianópolis/SC, 21 mar. 2011. Disponível em: www.investidura.com.br/ufsc/115-direito-administrativo/180750. Acesso em: 17 mar. 2020.

NOVA/ SB. Prêmios. Disponível em: <https://www.novasb.com.br/nova-sb/#premios_f>. Acesso em: 6 dez. 2020.

O IMPACTO da Publicidade na Economia do Brasil. **Connect Mix**, 15 jul. 2017. Disponível em: <https://www.connectmix.com/impacto-da-publicidade-brasil/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

OLIVEIRA, Fernando A. Albino de. A nova lei de licitações de publicidade. **Migalhas**. Ribeirão Preto/ SP, 25 maio 2010. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI107933,101048-A+nova+lei+de+licitacoes+de+publicidade>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance**: adopted by the OECD. Disponível em <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

PASSOS, Najla; MANSUR, Vinicius. STF reabre debate sobre publicidade e bônus de volume. **Carta Maior**. [s. l.] 6 set. 2012. Política. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/STF-reabre-debate-sobre-publicidade-e-bonus-de-volume/4/25900>. Acesso em: 17 mar. 2020.

PESTANA, Marcio. **Lei Anticorrupção**: exame sistematizado da Lei n. 12.846/ 2013. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2016.

PETROBRAS. **Portal da Transparência**. Publicidade. Disponível em: <<http://transparencia.petrobras.com.br/despesas/publicidade>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

_____. **Relações com investidores**. Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/acoes-dividendos-e-divida/acoes/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

PEZZOTTI, Renato. Como são os aparelhos de medição de audiência do Ibope? **UOL**. São Paulo, 6 dez. 2019. Mídia e Marketing. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/12/06/como-sao-os-aparelhos-de-medicao-de-audiencia-do-ibope.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2020

QUESTIONÁRIO de *Due Diligence* de Integridade. **Site da Petrobras**. Disponível em: <https://canalfornecedor.petrobras.com.br/media/filer_public/e6/29/e629f1db-2471-4e51-990f-cf62003096da/questionario_ddi_portugues.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020

REVISTA PROPAGANDA – ABAP. São Paulo, ed. 821, setembro de 2019. Disponível em: <<http://www.abap.com.br/imprensa/clipping/Revista%20Propaganda%20>>

[%20ABAP%2070%20Anos.pdf>](#). Acesso em: 6 dez. 2020.

RIBEIRO, Jair Walter. Resolver a fórmula da corrupção pode melhorar o capital social do Brasil, ou vice-versa. **Paracleto**. Disponível em: <<https://institutoparacleto.org/2017/05/31/resolver-a-formula-da-corrupcao-pode-melhorar-o-capital-social-do-brasil-ou-vice-versa/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SABINO, Marlla. TCU propõe fiscalização sobre divulgação de gastos com publicidade. **Poder 360**, 24 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/tcu-propoe-fiscalizacao-sobre-divulgacao-de-gastos-com-publicidade/>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

SANTOS, Frederico Fernandes dos. STF veta doação de dinheiro por empresas a partidos e candidatos. **Jusbrasil** [2015]. Disponível em: <https://ffsfred.jusbrasil.com.br/noticias/233508834/stf-veta-doacao-de-dinheiro-por-empresas-a-partidos-e-candidatos>. Acesso em 6 dez. 2020.

SILVA, Caroline Rodrigues da. A licitação para contratação de agências de publicidade pela administração pública. Inovações da Lei 12.232/2010. **Coluna Jurídica JML**. [s.d.] Disponível em: http://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna_juridica&acao=download&dp_id=103. Acesso em: 17 mar. 2020.

SOCIETY OF CORPORATE COMPLIANCE AND ETHICS (SCCE). The complete compliance and ethics manual – 2014. SCCE. Minneapolis, EUA. 2014.

SOUZA, Leonardo; CEOLIN, Adriano. Ministério Público acusa Jungmann de desvio de verbas. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 12 jan. 2007. Caderno Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1201200710.htm>. Acesso em: 6 dez. 2020.

TARUN, Robert W. Tarun's ten commandments for conducting internal investigations. **Lexology**, 29 maio 2013. Public. original: **Ethisphere**, 2009.

TOLEDO, Gislaine Barbosa de. As agências de publicidade e a nova lei de licitações. **Administradores.com**. 27 maio 2010. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/noticias/negocios/as-agencias-de-publicidade-e-a-nova-lei-de-licitacoes/33865/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

UNITED KINGDOM. Ministry of Justice. **The Bribery Act 2010**: Guidance about procedures [...]. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. Criminal Division. **FCPA**: a Resource Guide to the U.S Foreign Corrupt Practices Act. Disponível em: <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/29520121114101438198031.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Department of Justice. Former Morgan Stanley Managing Director Pleads Guilty for Role in Evading Internal Controls Required by FCPA. **Justice News**. Washington, 25 abr. 2012.

Disponível em: < <https://www.justice.gov/opa/pr/former-morgan-stanley-managing-director-pleads-guilty-role-evading-internal-controls-required>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Department of Justice. **Yates Memo**. Disponível em: <https://www.justice.gov/dag/file/769036/download>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Sentencing Commission (Ussc). **Guidelines Manual**: Chapter eight “Sentencing of Organizations”. Washington, EUA: 2014. Disponível em: <http://www.ussc.gov/guidelines-manual/2014/2014-individual-chapters-and-guidelines-html>. Acesso em: 17 mar. 2020.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business**: a Practical Guide. Nova York, 2013. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf. Acesso em: 17 mar. 2020.

VOLKOV, Michael. Brazil Bribery Scandal Reaches Advertising Agencies. **Volkov Law Group**, 21 abr. 2015. Disponível em: <https://blog.volkovlaw.com/2015/04/brazil-bribery-scandal-reaches-advertising-agencies/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ANEXO 1

Quadro de Referência

	Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas da Controladoria-Geral da União	Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015
Apoio da alta administração da empresa para demonstração de comprometimento com as disposições do Programa.	SIM	SIM
Existência de uma instância interna na pessoa jurídica que seja detentora de autonomia e responsável pelo monitoramento, aplicação e manutenção do Programa.	SIM	SIM
Existência de um canal de denúncias para reportar eventuais irregularidades amplamente acessível e que possibilite a proteção do denunciante para que não haja retaliações.	SIM	SIM
Comunicação e realização de treinamentos periódicos direcionados aos colaboradores da pessoa jurídica sobre os termos do Programa.	SIM	SIM
Estipulação de medidas disciplinares a serem aplicadas na hipótese de inobservância das disposições do Programa.	SIM	SIM
Elaboração de um Código de Ética aplicável a todos os colaboradores e terceiros relacionados à pessoa jurídica, independentemente do nível hierárquico.	SIM	SIM

Elaboração de políticas para o oferecimento de presentes, brindes e hospitalidades, principalmente para agentes públicos.	SIM	NÃO*
Elaboração de políticas e diligências internas para a contratação de parceiros comerciais e demais terceiros.	SIM	SIM
Controle interno / política para a elaboração e confiabilidade de demonstrações financeiras e registros contábeis.	SIM	SIM
Verificação e acompanhamento de processos de reestruturação societária da pessoa jurídica para evitar irregularidades e ilícitos.	SIM	SIM
Transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos ¹⁶² .	SIM	SIM
Realização de análises periódicas dos possíveis riscos para eventuais adaptações e atualizações necessárias no Programa.	SIM	SIM
Monitoramento das políticas de metas estabelecidas pela empresa, verificando eventual	SIM	NÃO

¹⁶² Ressalte-se que, embora, em ambos os documentos, haja previsão de possibilidade de doações a partidos políticos, em setembro de 2015 o Supremo Tribunal Federal impôs a proibição de tal prática, tendo considerado tratar-se de violação dos princípios da soberania popular e isonomia dos candidatos. Cf. SANTOS, Frederico Fernandes dos. STF veta doação de dinheiro por empresas a partidos e candidatos. **Jusbrasil** [2015]. Disponível em: <https://ffsfred.jusbrasil.com.br/noticias/233508834/stf-veta-doacao-de-dinheiro-por-empresas-a-partidos-e-candidatos>. Acesso em 6 dez. 2020.

estipulação de metas inatingíveis ou orientação de fechar negócio a qualquer custo.		
Procedimentos internos que possibilitam a imediata remediação e interrupção de irregularidades e ilícitos constatados.	SIM	SIM

Fonte:Elaboração da autora, com base no Manual da Controladoria-Geral da União e no Decreto n. 8.420/2015 (cf. notas 137 e 138).

ANEXO 2



Ao longo desses últimos anos viemos construindo nossa parceria com muita dedicação e trabalho. Entre requests e bids, muitas impressões tornaram-se verdadeiros wins. No entanto, o maior deles está por vir! **Vem aí o BFF – Bids for Fun, o novo programa de incentivo da Smartclip.**

Para participar é muito simples!

Você garante os melhores resultados para seus clientes através de deals com a Smartclip.

Você investe em nós e nós investimos em você!

E sabe qual a melhor parte? O maior vencedor sempre será o cliente!

A PARTIR DE 200K VOCÊ JÁ GANHA!

			
Happy hours	Ingressos para eventos	Cursos digitais	Certificação na Espanha

Participe do BFF – Bids for Fun.
Complete rate para seu cliente e prêmios para você.

Sigam-me os Bons!! 

ACOMPANHE AS NOVIDADES EM NOSSAS REDES SOCIAIS:

 facebook.com/SmartclipBrasil  [@smartclipbrasil](https://instagram.com/smartclipbrasil)

OBS: Anexo regulamento do programa de incentivo. Caso você não tenha recebido, por favor entre em contato conosco via e-mail: clientservice@smartclip.com ou pelo telefone: +55 11 5103 2239.