



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00193621/2020

Representação Nº 6/2020/PFDC/MPF

Senhora Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão,

Submeto a Vossa Excelência, com base no art. 14 c/c art. 42 da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 os fatos abaixo arrolados para que verifique a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública tendente a garantir a transparência e publicidade dos gastos realizados com campanhas publicitárias do Governo Federal, bem como de eventual improbidade administrativa do Secretário de Comunicação da Presidência da República.

I – DOS FATOS E DO DIREITO

Declarações de agentes públicos e notícias publicadas na imprensa dão conta de possível direcionamento da publicidade oficial do Governo Federal favorecendo veículos a ele simpáticos e punindo os mais críticos¹.

Foi fartamente noticiado ano passado que a resistência ao desejo de parte do governo de financiar blogs e sites simpáticos ao presidente Jair Bolsonaro teria sido a causa da demissão do ministro Santos Cruz da Secretaria de Comunicação da Presidência da República^{2 3 4}.

- 1 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/chefe-da-secom-sugere-boicote-publicitario-apos-reportagem-da-folha.shtml>
- 2 <https://oglobo.globo.com/brasil/demissao-de-santos-cruz-sucedeu-divergencia-sobre-financiamento-blogs-pro-governo-23740161>
- 3 <https://oglobo.globo.com/brasil/divergencia-sobre-financiamento-blogs-definiu-demissao-de-santos-cruz-23740115>
- 4 <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/santos-cruz-demissao-financiamento-blogs-bolsonaristas/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Em outras oportunidades, o presidente da República ameaçou cancelar assinaturas do jornal Folha de São Paulo, que chegou a ser excluído de licitação, em retaliação à sua linha editorial⁵ ⁶. Também defendeu boicote a anunciantes do jornal⁷, como forma de pressionar empresas privadas a não divulgarem publicidade em veículos de imprensa críticos a seu governo.

Recentemente, o presidente ameaçou não renovar a concessão de emissora de televisão⁸, por discordar da linha editorial.

Essas notícias indicam a sua disposição para utilizar recursos públicos destinados à publicidade oficial como forma de retaliação contra os que lhe parecem adversários e financiar outros que lhe são simpáticos.

Mais que prejuízos financeiros aos grupos de mídias específicos que são alvo das ameaças e retaliações do Governo Federal, a distribuição arbitrária e discriminatória da publicidade oficial tem impacto na liberdade de expressão e de imprensa de uma forma geral, pela potencialidade de inibição de reportagens investigativas e críticas sobre a atual administração, o que significa censura, ainda que por outros métodos.

A Constituição Federal de 1988 criou um regime jurídico amplo de garantias para assegurar o livre exercício da liberdade de expressão e de imprensa. Prevê, no art. 5º, como direitos fundamentais, a livre manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato (inciso IV); e a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (inciso IX). Além disso, a Constituição proíbe a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião (inciso LII) e garante aos vereadores e deputados a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos (art. 29, VIII e art. 53).

A liberdade de expressão, em sua dimensão individual, protege a autonomia de cada pessoa de buscar livremente informações, formar suas convicções e expressar seu pensamento. A dimensão coletiva desse direito, por outro lado, está ligada à democracia, que

5 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bolsonaro-cumpre-ameaca-e-exclui-folha-de-licitacao-da-presidencia-para-assinatura-de-jornais.shtml>

6 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/bolsonaro-determina-cancelamento-de-assinaturas-da-folha-no-governo-federal.shtml>

7 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bolsonaro-amplia-ameaca-a-folha-e-diz-que-boicota-produtos-de-anunciantes-do-jornal.shtml>

8 <https://istoe.com.br/bolsonaro-ameaca-nao-renovar-concessao-da-rede-globo-vai-ter-dificuldade>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

apenas se concretiza através do debate público robusto, caracterizado pelo pluralismo de ideias, com a coexistência de diferentes visões e com a possibilidade de controlar o funcionamento do Estado, com críticas e denúncias de eventuais abusos.

No âmbito da liberdade de expressão, existem alguns discursos que são especialmente protegidos, pela sua importância no fortalecimento da democracia, dentre os quais as críticas a agentes públicos, a políticas públicas e ao funcionamento da Administração Pública. A liberdade de expressão quanto a esses discursos deve ser mais ampla e especialmente garantida.

Neste ponto, a existência de imprensa livre e independente é indispensável para a fiscalização do funcionamento do Estado e da conduta dos servidores públicos e ocupantes de cargos eletivos e para levar ao conhecimento geral essas informações de interesse coletivo.

A necessidade de resguardar a função da imprensa, especialmente de investigar e criticar agentes do Estado, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 130/DF:

[...]

7. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. O pensamento crítico é parte integrante da informação plena e fidedigna. O possível conteúdo socialmente útil da obra compensa eventuais excessos de estilo e da própria verve do autor. O exercício concreto da liberdade de imprensa assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero ou contundente, especialmente contra as autoridades e os agentes do Estado. A crítica jornalística, pela sua relação de inerência com o interesse público, não é aprioristicamente suscetível de censura, mesmo que legislativa ou judicialmente intentada. O próprio das atividades de imprensa é operar como formadora de opinião pública, espaço natural do pensamento crítico e "real alternativa à versão oficial dos fatos" (Deputado Federal Miro Teixeira).

(ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009) (grifamos)

Com o propósito de garantir o funcionamento da imprensa livre e independente, a Constituição de 1988, ao tratar da comunicação social, dispôs que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (art. 220, *caput*). A Constituição ainda proíbe qualquer embaraço à plena liberdade de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

informação jornalística e toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (art. 220, § 1º e 2º).

Ou seja, não apenas a censura prévia e expressa é vedada pela Constituição, mas toda e qualquer restrição à liberdade de imprensa. É que nem sempre os atentados contra a liberdade de imprensa são explícitos. Ao contrário, não é raro que gestores públicos se valham de meios indiretos, dissimulados, de premiar e cooptar ou perseguir e inibir veículos de imprensa, para atender a seus interesses políticos ou pessoais.

A Convenção Americana de Direitos Humanos também tratou dos meios indiretos de violar a liberdade de expressão, ao prever, no art. 13.3, que “[n]ão se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões”.

Conforme declaração do presidente da Associação Brasileira de Imprensa – ABI, “A Secom está sempre mudando as suas regras de acordo com os interesses imediatos do governo. Mesmo utilizando critérios técnicos, o fator político está sempre presente”⁹.

Nenhum grupo de mídia possui o direito de receber recursos públicos da publicidade oficial, sendo lícito ao Estado reduzir ou até mesmo deixar de ter esse tipo de gasto. Contudo, quando o Estado decide contratar empresas privadas para divulgação de sua publicidade oficial, deve fazê-lo com base em critérios lícitos, objetivos e públicos, sem qualquer discriminação por preferências ideológicas ou motivadas pelas linhas editoriais dos veículos, sob pena de incorrer em ilicitude, por afronta à liberdade de expressão e de imprensa.

A recorrência dessa prática e seus efeitos danosos à liberdade de imprensa e à democracia motivaram a *Declaração Conjunta do Relator Especial sobre a Liberdade de Opinião e Expressão da ONU, do Representante sobre Liberdade de Imprensa da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – OSCE, e do Relator Especial sobre Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos – OEA* adotada em

9 https://www.huffpostbrasil.com/2018/11/18/brechas-sobre-publicidade-estatal-permitirao-a-bolsonaro-cortar-verbas-de-jornais_a_23591691/



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2002, segundo a qual: “Os governos e os órgãos públicos nunca devem abusar de sua custódia das finanças públicas para influenciar no conteúdo das informações dos meios de imprensa; o anúncio de publicidade deve basear-se em razões de mercado”.

Esse tema também foi objeto da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

13. A utilização do poder do Estado e dos recursos da fazenda pública; a concessão de vantagens alfandegárias; a distribuição arbitrária e discriminatória de publicidade e créditos oficiais; a outorga de frequências de rádio e televisão, entre outras, com o objetivo de pressionar e castigar ou premiar e privilegiar os comunicadores sociais e os meios de comunicação em função de suas linhas de informação, atentam contra a liberdade de expressão e devem estar expressamente proibidas por lei. Os meios de comunicação social têm o direito de realizar seu trabalho de forma independente. Pressões diretas ou indiretas para silenciar a atividade informativa dos comunicadores sociais são incompatíveis com a liberdade de expressão.

Na Argentina, a Corte Suprema de Justiça, órgão máximo do Poder Judiciário daquele país, em setembro de 2007, julgou o caso “Editorial Río Negro S.A. contra Provincia de Neuquén”, no qual se avaliava a suspensão de publicidade oficial da referida província no diário Río Negro, como retaliação por uma denúncia de corrupção publicada no jornal¹⁰. Na oportunidade, o tribunal condenou a província a que futuras publicações sejam distribuídas com um critério compatível com a liberdade de imprensa, que é violada por meio econômico, através da distribuição arbitrária de publicidade, que funciona como forte dissuasivo da liberdade de expressão, obstruindo esse direito de forma indireta. Por tal razão, o governo deve não apenas evitar ações intencionais ou exclusivamente orientadas a limitar o exercício da liberdade de imprensa, mas também aquelas que chegam ao mesmo resultado por meios indiretos, como a distribuição discriminatória da publicidade oficial.

No ano de 2011, a Corte Suprema de Justiça da Argentina reafirmou o precedente ao julgar o caso “Editorial Perfil S.A. y otro contra Ejecutivo Nacional”¹¹.

10 La Corte sostuvo que es el Estado quien tiene la carga de probar la existencia de motivos suficientes que justifiquen la interrupción abrupta de la contratación de publicidad oficial y que si bien no existe un derecho subjetivo por parte de los medios a obtener publicidad oficial, el Estado no puede asignar los recursos por publicidad de manera arbitraria, en base a criterios irrazonables. Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del y otro s/ acción de amparo Fecha:5 de septiembre de 2007 https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=relevantes2003_2016.

11 Editorial Perfil S.A. y otro c/ E.N. — Jefatura Gabinete de Ministros— SMC s/ amparo ley 16.986. Página 87, em https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=relevantes2003_2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Por sua vez, a Suprema Corte de Justiça do México, por meio de sua Segunda Sala, em julho de 2011, ao julgar o recurso de amparo nº 248/2011, interposto por uma emissora de rádio difusão contra a Secretaria de Saúde, em razão da negativa de contratação de publicidade oficial com ela, entendeu que a negativa de contratação se apoiava em parâmetros que não cumpriam os requisitos de razoabilidade e proporcionalidade estabelecidos na Constituição e na Convenção Americana e representava restrição indireta à liberdade de imprensa¹².

Na mesma linha, a *Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos – OEA*, em seu relatório anual de 2012, diante das denúncias de distribuição de publicidade oficial com objetivo de punir ou premiar meios de imprensa, reconheceu a necessidade que os Estados membros contem com marcos normativos que estabeleçam critérios claros, transparentes, objetivos e não discriminatórios para a distribuição da publicidade oficial, garantindo o controle externo, evitando, dessa forma, a prática da censura indireta¹³.

A ausência de mecanismos eficazes de controle da distribuição de publicidade oficial, especialmente a falta de transparência desse gasto público, favorece seu uso para censura indireta.

Não é outro o entendimento do presidente da Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ, para quem "É inadmissível que a distribuição de verbas publicitárias da administração direta e indireta, principalmente das empresas públicas federais, seja feita de

12 <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/11005310.002.doc>

13 “Al respecto, esta Relatoria Especial ha precisado que la distribución arbitraria de publicidad oficial es un mecanismo de censura indirecta. Es una forma de presión que actúa como premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión¹²⁰. En este sentido se ha enfatizado que la regulación acerca de la asignación de la publicidad oficial debe atenerse a una serie de principios referidos a: (1) el establecimiento de leyes especiales, claras y precisas; (2) el uso de la publicidad oficial para objetivos legítimos (informar sobre los servicios públicos prestados y políticas públicas impulsadas por el gobierno y, en general difundir información de interés público); (3) los criterios de distribución de la pauta estatal; esto es que los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos; (4) la planificación adecuada de la pauta de asignación de publicidad oficial; (5) el establecimiento de mecanismos para asignar recursos publicitarios abiertos, transparentes y no discriminatorios; (6) la promoción de la transparencia y el acceso a la información en relación a la publicidad oficial; (7) el establecimiento de mecanismos de control externo de la asignación publicitaria; y (8) la promoción de la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación”, em <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

acordo com o critério de cada governante. Nós precisamos de transparência e de critérios que sejam de conhecimento público"¹⁴.

No Brasil, é comum que a Administração Pública justifique a falta de transparência dos gastos com publicidade oficial pelas peculiaridades desse tipo de contratação.

É que os gastos com publicidade oficial, diferentes dos demais serviços contratados pela Administração, dependem essencialmente da contratação de outros serviços especializados complementares, que não são previstos nos contratos celebrados entre a Administração e a agência de publicidade.

Por suas diferenças, a licitação e contratação de serviços de publicidade são regidos pela Lei nº 12.232/2010, aplicando-se a Lei nº 8.666/93 apenas de forma complementar. No âmbito do Governo Federal, a licitação e contratação desses serviços é regulada pela Instrução Normativa SECOM nº 03/2018 e a execução, pela Instrução Normativa SECOM nº 02/2018.

Após a contratação, os anunciantes (órgão ou a entidade pública que contratam essa espécie de serviço) demandam ação publicitária específica da agência de propaganda, a qual “estuda, planeja, conceitua, concebe, cria, executa internamente, intermedeia e supervisiona a execução externa e distribui publicidade contratada” (art. 3º, II, IN SECOM 03/2018). Isto é, a execução externa da ação publicitária será realizada mediante a intermediação da agência contratada, por ordem e conta do órgão público.

Na execução da publicidade, usualmente a agência de propaganda se vale de serviços de pessoas físicas ou jurídicas para realização de atividades complementares, tais como: planejamento e execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento relacionados à execução do contrato; produção e execução técnica de peças, materiais criados no âmbito do contrato; e criação, implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações, em consonância com novas tecnologias.

14 https://www.huffpostbrasil.com/2018/11/18/brechas-sobre-publicidade-estatal-permitirao-a-bolsonaro-cortar-verbas-de-jornais_a_23591691/



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O serviço de publicidade também pode resultar na compra de mídia, que é a aquisição de espaço e/ou tempo em veículos de comunicação e divulgação (TV, jornal, revista, rádio e internet...), para a transmissão de mensagem a determinado público-alvo.

Ou seja, as agências de propaganda contratadas pelo governo, ao mesmo tempo em que criam ou concebem materiais publicitários, intermedeiam negócios de interesse do órgão ou ente público anunciante junto a terceiros, fornecedores de serviços complementares ou veículos de comunicação.

Dessa forma, a contratação da agência de publicidade pela Administração Pública, após licitação, não permite saber o valor que será gasto nem quais as pessoas físicas ou jurídicas serão as destinatárias finais dos recursos públicos, pois apenas durante a execução do contrato surgirão as demandas de ações publicitárias, que resultarão na contratação de serviços complementares e compra de mídia.

Diante dessas dificuldades para se conhecer os destinatários das verbas de publicidade, desde 1999, o Instituto para Acompanhamento da Publicidade – IAP, associação civil sem fins lucrativos, mantida pelas agências de propaganda que prestavam serviços ao Executivo Federal, divulgava, a partir dos pedidos de inserção encaminhados pelas agências de publicidade, informações sobre compra de mídia feitas pelo Governo Federal. Os dados detalhados eram fornecidos a qualquer cidadão e meios de imprensa, tendo servido de fonte para reportagens sobre a distribuição de recursos públicos a grupos de mídia. Em 2017, esse instituto foi extinto¹⁵, dificultando a obtenção de informações sobre quanto cada veículo da imprensa e empresas de mídia recebia por propagandas e peças publicitárias.

A diminuição da transparência em razão da extinção do IAP foi notada pelo ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, que, na sessão plenária de 23 de janeiro de 2019, propôs que fosse estudada a oportunidade e conveniência de realizar ação de controle com o intuito de verificar a eficácia do processo de transparência dos dados do governo federal relativos aos gastos com publicidade, “tendo em vista os indícios de que algumas informações relevantes deixaram de ser disponibilizadas após a extinção do Instituto para Acompanhamento da Publicidade”. Segundo o ministro:

15 “Governo Temer interrompe coleta de dados e publicidade perde transparência” <https://www.poder360.com.br/midia/governo-temer-interrompe-coleta-de-dados-e-publicidade-perde-transparencia>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Constitui objetivo desta Corte, explicitamente previsto no Plano Estratégico 2015-2021, fomentar a transparência na Administração Pública. Nesse sentido, cabe ao TCU induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações da atuação de órgãos, entidades e gestores públicos por meio de medidas que possibilitem e incentivem a participação ativa do cidadão no controle da gestão pública.

Sabemos que “transparência” significa divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, tais como despesas, receitas, desempenho, composição e outros dados considerados significativos para o exercício da cidadania e do controle social.

À luz dessas considerações, chamaram-me atenção algumas notícias divulgadas na imprensa no sentido de que a transparência de dados do governo federal sofreu grande revés em certas áreas.

No jornal Poder360, foram publicadas matérias reportando que a transparência dos gastos do governo federal com propaganda foi fortemente prejudicada com a extinção do Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP). Era o referido instituto que fornecia a qualquer cidadão dados detalhados sobre cada gasto do governo, fundações, empresas e órgãos públicos federais com publicidade. Cada pagamento feito a veículos da imprensa e empresas de mídia era registrado em detalhes como o órgão contratante e a agência responsável pela peça publicitária.

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, como o Grupo Globo, o Grupo Silvio Santos, o Grupo Abril etc. Noticiava-se que, com a extinção do instituto, esses dados agora são de difícil acesso.

[...]

Diante desses fatos, que demonstram um retrocesso na transparência de informações já consideradas relevantes pela imprensa e pela sociedade, entendo que esta Corte não pode deixar de atuar.

Ao consultar o Portal da Transparência do Governo Federal vejo que muito já se fez no sentido de tornar os dados acessíveis e compreensíveis para a população, uma vez que, em tal portal, pode-se facilmente consultar uma série de informações importantes, a exemplo de: orçamento e execução das receitas e despesas públicas, recebimento de recursos por favorecido, emendas parlamentares, gastos por meio de cartões de pagamento, benefícios aos cidadãos, viagens a serviços etc.

No entanto, isso não quer dizer que não se pode avançar nesse aspecto. As demandas da sociedade por informações são dinâmicas e os órgãos públicos devem estar sempre atentos a essa dinamicidade, agindo proativamente para disponibilizar os dados considerados relevantes.

De fato, a transparência dos atos da Administração e dos gastos públicos é uma obrigação estatal dinâmica, que deve ser constantemente ampliada e aperfeiçoada, acompanhando novas exigências da sociedade e inovações tecnológicas, que permitem a divulgação detalhada e instantânea dos gastos públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A extinção do IAP, sem substituição por outro meio semelhante ou superior de divulgação dos gastos públicos com publicidade, representa retrocesso inaceitável, quando, em verdade, a transparência estatal deveria estar em constante ampliação.

Pouco tempo atrás, foi preciso que profissionais da imprensa impetrassem o Mandado de Segurança nº 16.903, perante o Superior Tribunal de Justiça, para obter informações sobre os valores gastos pelos órgãos da Administração Pública federal com publicidade, discriminados por veículo de comunicação. Na decisão, o tribunal determinou o fornecimento das informações, ressaltando a ausência de respaldo jurídico na negativa de prestar informações com base nas peculiaridades desses gastos:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE DADOS RELATIVOS AOS VALORES GASTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA. DIREITO À INFORMAÇÃO. PUBLICIDADE. DADOS NÃO SUBMETIDOS AO SIGILO PREVISTO NO ART. 5º, XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Mandado de segurança impetrado contra ato que negou o fornecimento de dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da Administração Federal, direta e indireta, nos anos 2000 a 2010, e no atual, com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículo de comunicação.

2. Nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

3. O art. 220, § 1º, da Constituição Federal, por sua vez, determina que nenhuma lei conerá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XVI.

4. A regra da publicidade que deve permear a ação pública não só recomenda, mas determina, que a autoridade competente disponibilize à imprensa e a seus profissionais, sem discriminação, informações e documentos não protegidos pelo sigilo.

5. Os motivos aventados pela autoridade coatora, para não atender a pretensão feita administrativamente - "preservar estratégia de negociação de mídia" e que "Desnudar esses valores contraria o interesse público" (fl. 26e) -, não têm respaldo jurídico. Ao contrário, sabendo-se que milita em favor dos atos administrativos a presunção de legitimidade e que a regra é dar-lhes a mais irrestrita transparência - sendo, ainda, as contratações precedidas das exigências legais, incluindo-se licitações -, nada mais lícito e consentâneo com o interesse público divulgá-los, ou disponibilizá-los, para a sociedade, cumprindo, fidedignamente, a Constituição Federal.

6. Segurança concedida.

(MS 16.903/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/11/2012, DJe 19/12/2012)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Em desdobramento desse julgamento, o STJ consignou que a obrigação de entregar informações sobre gastos de publicidade e propaganda oficiais abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista (EDcl no AgRg na PET no MS 16.903/DF, julgado em 08/10/2014, DJe 16/10/2014).

Após esses precedentes do STJ, todavia, não se viu uma ampliação da transparência dos gastos públicos com publicidade e propaganda. Ao contrário, embora o tribunal tenha confirmado a obrigação estatal de fornecer dados sobre esses gastos, em matéria recente do jornal “O Globo” sobre a campanha publicitária do chamado “pacote anticrime”, lê-se: “questionada desde segunda-feira sobre o investimento, a Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência, que é responsável pela estratégia de divulgação, não informou o valor empregado nas peças”¹⁶. Ou seja, o Poder Executivo federal continua se negando a fornecer amplamente informações sobre gastos públicos com publicidade.

Além disso, a divulgação dos gastos com publicidade do Poder Executivo federal é feita de forma dispersa, nos endereços eletrônicos dos diversos ministérios, secretarias, autarquias e empresas estatais, o que dificulta sobremaneira o conhecimento dos destinatários desses recursos públicos.

Exemplo disso é a reportagem do jornal Folha de São Paulo “Gasto do governo federal com publicidade cresce, e Record supera Globo”, publicada em 15/04/2019¹⁷, dando conta de que “a Record passou a Globo e foi o grupo de comunicação que mais recebeu pagamentos de verbas publicitárias. É a primeira vez que ocorre essa inversão em ao menos dois anos, segundo as análises por trimestre”. A reportagem, contudo, leva em conta apenas os pagamentos feitos pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em site alimentado pelo governo, o qual “não inclui os gastos em publicidade feito por ministérios e pelas empresas estatais, cujos dados são armazenados em diferentes locais”.

Percebe-se, assim, que existe grande dificuldade, mesmo para a imprensa especializada, em apurar os destinatários dos recursos públicos aplicados em publicidade

16 <https://oglobo.globo.com/brasil/campanha-publicitaria-do-governo-bolsonaro-sobre-pacote-anticrime-custou-10-milhoes-23977649>

17 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/gasto-do-governo-federal-com-publicidade-cresce-e-record-supera-globo.shtml?origin=folha>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

oficial do Governo Federal, cujos dados são divulgados de forma difusa em diversos sites, que não seguem a mesma metodologia e sem consolidação que permita saber facilmente os destinatários dos recursos e o total recebido por cada um.

O Ministério Público no Tribunal de Contas da União também encontrou dificuldades para apurar os valores aplicados pelo Governo Federal na campanha a favor do “pacote anticrime”, como se nota da representação feita ao tribunal, na qual se apontou a falta de transparência e “possível direcionamento de verbas publicitárias em decorrência de interesses pessoais e ideológicos do governo”:

Nesse diapasão, é importante ressaltar que, conforme noticiado, a Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência, responsável pela estratégia de divulgação do governo federal, não informou o valor empregado nas peças publicitárias.

Desse modo, caso seja comprovada, de fato, necessidade para os gastos realizados com a campanha publicitária do governo Bolsonaro em defesa do pacote anticrime, deve haver prestação de contas e transparência dos dispêndios com essas despesas que permitam a efetiva fiscalização dos órgãos de controle, bem como da sociedade. Situação essa que não existe quando a Secom da Presidência da República não informa os valores empregados nas peças publicitárias.

Como venho ressaltando em minhas manifestações, nunca é demais lembrar que o Estado não é o “dono” da coisa pública, apenas é seu gestor. Portanto, este tem o dever de prestar contas não só aos órgãos de controle, mas especialmente à sociedade. Em nosso país, o direito de acesso à informação pode ser considerado como um *direito humano fundamental diretamente vinculado à noção de democracia*. Isso porque, conforme preceitua nossa Carta Magna, “todo o poder emana do povo” e sendo assim, indiretamente, todos os recursos públicos também devem ser considerados do povo, cabendo a ele o poder-dever de fiscalizar os dispêndios realizados com seus recursos.

O quadro acima descrito, ao meu ver, sugere possível direcionamento de verbas publicitárias em decorrência de interesses pessoais e ideológicos do governo. Além da transparência, não é demais lembrar que é dever do gestor público zelar pela impessoalidade dos atos da administração pública sob todas as diversas perspectivas mediante ante as quais esse princípio se expressa, em especial: o dever de isonomia por parte da Administração Pública; e o dever de conformidade ao interesse público. (grifamos)

No julgamento dessa essa representação, o ministro relator registrou que: “embora nenhuma informação concreta a respeito dos gastos com a aludida campanha publicitária tenha sido trazida aos autos, em consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, identifiquei ao menos três empenhos realizados para atender campanha referente ao pacote anticrime: [...]”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ou seja, embora conte com assessoria técnica especializada em finanças públicas, o ministro aparentemente não conseguiu obter informações conclusivas sobre o total dos gastos, relatando que identificou “*ao menos três empenhos*” em pesquisa no portal da transparência, sem a informação exata.

Se a imprensa especializada e o Tribunal de Contas da União enfrentam enormes dificuldades para apurar a aplicação desses recursos, seu conhecimento pelo cidadão comum é praticamente impossível.

Fica evidente, dessa forma, que a falta da transparência dos gastos com a publicidade oficial do Governo Federal perdura há anos, tendo se agravado recentemente, com a extinção do IAP.

Como já defendido nessa peça, a falta de transparência dos gastos com publicidade oficial é especialmente problemática em comparação com outras despesas públicas, pois traz consigo a possibilidade de encobrir, além da má aplicação dos recursos públicos, eventuais direcionamentos por motivação pessoal ou político-ideológica, resultando em censura indireta e em violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade que devem reger a Administração Pública.

Embora se mostre mais latente agora, em razão da hostilidade explícita de agentes do Governo Federal contra órgãos e profissionais de imprensa, a preocupação com a falta de transparência dos gastos com publicidade oficial não é recente.

Na Câmara dos Deputados, diversos projetos de lei buscaram dar maior transparência aos gastos com publicidade oficial, permitindo seu controle. Dentre eles, destaca-se:

Número do Projeto	Objeto
PL 4170/2012	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos gastos relativos às publicidades oficiais.
PL 4866/2012	Determina que sejam divulgados os valores gastos com publicidade pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal.
PL 5076/2013	Acrescenta o art. 4º-A na Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para obrigar que conste na propaganda institucional informações sobre o seu custo e sobre o número de veiculações ou inserções, independentemente do meio de comunicação em que for divulgada
PL 6202/2013	Dispõe sobre a divulgação dos custos de veiculação de propaganda realizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
PL 4579/2016	Dispõe sobre a obrigatoriedade de a União divulgar os recursos públicos destinados à publicidade institucional, de utilidade pública, mercadológica, legal, de patrocínio de apoio cultural.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PL 1100/2019	Dispõe sobre a obrigatoriedade de União, Estados, Municípios e Distrito Federal informarem o valor gasto com publicidade em cada anúncio que for veiculado, seja no rádio, TV ou mídia impressa.
PL 1184/2019	Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar as despesas de peças e anúncios publicitários dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como as concessionárias de serviço público.
PL 2867/2019	Acrescenta parágrafo ao art. 93 da lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a instituir divulgação de gastos de patrocínio e publicidade.
PL 5331/2019	Obriga a divulgação dos valores pagos na comunicação do Poder Executivo Federal.

Esses projetos, em sua maioria, preveem a obrigatoriedade do Estado de informar o valor gasto com publicidade em cada anúncio que for veiculado, seja no rádio, TV ou mídia impressa, caracterizando o descumprimento como ato de improbidade administrativa ou crime de responsabilidade, conforme o caso.

Um pouco mais detalhado foi o Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2014, de autoria do então senador Jarbas Vasconcelos, que previa, além da obrigação de fazer constar, em cada anúncio de publicidade, o valor das despesas com produção e veiculação, a de manter e divulgar, semestralmente, a consolidação de seus gastos com publicidade, especificando: I – as despesas com publicidade, agrupadas por campanha, meio de comunicação e veículo; II – o fornecedor do serviço de publicidade, incluída a produção e a veiculação do anúncio ou campanha; e III – a forma de seleção e contratação do fornecedor.

Sem dúvidas, a divulgação concentrada de todos gastos com publicidade pelo Governo Federal, incluindo a Administração direta e indireta, detalhando o valor para cada meio de comunicação e veículo, por campanha e o total consolidado, bem como os critérios de seleção dos fornecedores, permitiria o melhor controle público desses gastos e inibiria a utilização dos recursos públicos como forma de censura indireta.

Embora nenhum desses projetos de lei tenha sido aprovado, alguns até já foram arquivados, existe em nosso ordenamento normas que impõem ao Estado obrigações equivalentes, relacionadas à transparência da Administração Pública e, especialmente, dos gastos com publicidade oficial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Lei nº 8.429/92 já prevê que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, e negar publicidade aos atos oficiais (art. 12, I e IV).

Quanto à existência de critérios claros, transparentes, objetivos e não discriminatórios para a distribuição da publicidade oficial, a IN nº 2/2018 da SECOM da Presidência da República estabelece os parâmetros a serem observados na compra de mídia pelo Governo Federal:

Art. 10. Nos casos de compras avulsas de tempos e/ou espaços publicitários, em campanhas ou ações de oportunidade, deverão ser observados os seguintes critérios de planejamento e seleção dos veículos de comunicação e divulgação, por meio:

I – Televisão:

- a) índices de audiência e afinidade, conforme pesquisa e dados técnicos de mercado. Nos casos em que a praça de veiculação não possua pesquisa de audiência, utilizar índices de audiência do mercado nacional ou de mercados similares;
- b) avaliação de perfil, segmento, cobertura e demais características de cada emissora; e
- c) pesquisas de audiências realizadas há no máximo seis meses, por instituto reconhecido nacionalmente, junto ao público-alvo e no mercado onde será veiculada a ação.

II – Rádio:

- a) programação conforme as praças priorizadas;
- b) perfil do público-alvo da ação; e
- c) utilização de pesquisa de audiência realizada há no máximo doze meses, por instituto reconhecido nacionalmente, junto ao público-alvo e no mercado onde será veiculada a ação.

III – Jornal:

- a) programação conforme as praças priorizadas; e
- b) perfil do público-alvo da ação.

IV – Revista:

- a) programação com base nas características de relevância de conteúdo;
- b) período;
- c) perfil do público-alvo da ação;
- d) segmentos; e
- e) mercados.

V – Internet:

- a) programação das diferentes categorias do meio on-line (verticais, redes sociais, redes de conteúdo, etc.) deverá ser coerente com a estratégia de mídia proposta;
- b) características da ação;
- c) perfil do público-alvo da ação;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

d) perfil, segmento, cobertura, histórico de performance, quando houver, e adequação dos veículos, sendo essas informações embasadas por dados de pesquisas de audiência e de hábitos de consumo ou relatórios de ferramentas tecnológicas de verificação, ou mesmo relatório de histórico de programação e performance;

e) as métricas e os Indicadores-Chave de Performance (KPI) – estabelecidos para aferir a entrega efetiva e a contribuição do veículo para atingimento dos objetivos de comunicação e rentabilização do investimento.

VI – Mídia Exterior:

a) diferentes tipos de mídia exterior a partir dos mercados;

b) período da ação; e

c) objetivo da ação.

VII – Cinema: na definição das exibidoras e salas, recomenda-se utilizar dados de audiência por salas disponíveis no mercado.

§1º Para definição dos veículos de comunicação e divulgação, deverão ser utilizadas pesquisas de audiência dos diferentes segmentos, categorias e/ou critérios, como índice de afinidade, cobertura geográfica, perfil editorial, perfil comportamental.

A utilização desses critérios para compra de mídia pode variar conforme a campanha, a depender de sua finalidade e de seu público-alvo, pois, p. ex., idosos, adolescentes, população urbana ou rural possuem diferentes hábitos e meio de se informar. Por isso, em cada campanha, a agência de publicidade contratada e o responsável do governo escolhem o meio de divulgação, os veículos de mídia e o volume de publicidade em cada um.

De nada adianta, contudo, a previsão de critérios para a distribuição da publicidade oficial se não é divulgado o valor destinado a cada grupo de mídia nem a fundamentação da escolha, que permitiria o controle de desvios de finalidade.

Diante da necessidade de transparência da Administração Pública como instrumento de controle e participação social, para prevenir e coibir ilegalidades e abusos de poder, a Constituição Federal de 1988 previu expressamente que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*). Além disso, foram elencados no art. 5º, como direitos fundamentais, o acesso à informação (XIV) e o o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (XXXIII), ressalvadas, nesse último caso, quando o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Outros direitos fundamentais dependem diretamente da publicidade dos atos da Administração, a exemplo do direito à propositura de ação popular para anular ato lesivo ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII) e o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”).

A Constituição também garante a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º), o que também pressupõe, para seu exercício adequado, o acesso livre e amplo a informações sobre o funcionamento da Administração Pública e sobre seus gastos.

A importância que se atribui à publicidade, como princípio da Administração Pública e como direito fundamental, deriva da essência do Estado Democrático de Direito, no qual o governo deve ser objeto de controles, tanto de órgãos públicos como da sociedade civil, cujos membros possuem o direito de conhecer o funcionamento da administração e seus gastos, para avaliar a sua adequação e fiscalizar eventuais ilegalidades.

Para cumprimento da Constituição não basta a publicidade formal através da publicação de atos em diários oficiais, mas a verdadeira transparência da Administração Pública, consistente na disponibilização à sociedade de informações precisas, atualizadas e facilmente acessíveis e compreensíveis a todos, possibilitando a participação democrática e o controle social da gestão pública.

A transparência da Administração Pública, ao mesmo tempo em que decorre diretamente da democracia, é um pressuposto para seu aperfeiçoamento, ao permitir que os cidadãos conheçam, avaliem e fiscalizem os atos dos servidores públicos e dos agentes políticos.

Convém destacar o seguinte trecho do julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Claude Reyes e outros vs. Chile:

86. Nesse sentido, a atuação do Estado deve estar regida pelos princípios de publicidade e transparência na gestão pública, o que faz possível que as pessoas que se encontram sob sua jurisdição exerçam o controle democrático da gestão estatal, de forma tal que possam questionar, indagar e considerar se está sendo realizado um adequado cumprimento das funções públicas. O acesso à informação sob controle do Estado, que seja de interesse público, pode permitir a participação na gestão pública, através do controle social que se pode exercer com este acesso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

87. O controle democrático, por parte da sociedade através da opinião pública, fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública. Por isso, para que as pessoas possam exercer o controle democrático é essencial que o Estado garanta o acesso à informação de interesse público sob seu controle. Ao permitir o exercício desse controle democrático se fomenta uma maior participação das pessoas nos interesses da sociedade.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a importância da liberdade de informação e da transparência e visibilidade do Poder Público:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. LEI Nº 5.250, DE 09 DE FEVEREIRO DE 1967 - LEI DE IMPRENSA. LIMINAR MONOCRATICAMENTE CONCEDIDA PELO RELATOR. REFERENDUM PELO TRIBUNAL PLENO.

1. Em que pese a ressalva do relator quanto à multifuncionalidade da ADPF e seu caráter subsidiário, há reiterados pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal pela aplicabilidade do instituto.

2. Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; b) o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/88).

[...]

(ADPF 130 MC, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2008) (grifamos)

Dando concretude à obrigação estatal de transparência, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) obriga os órgãos e entidades do Poder Público a assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, I), a qual compreende, entre outros, os direitos de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos (art. 7º, VI).

Ainda segundo essa lei, os órgãos e entidades públicas devem divulgar em local de fácil acesso informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, dentre as quais os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e das despesas (art. 8º, II e III), por meio de todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), que devem conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

fácil compreensão e possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (art. 8º, § 2º e 3º);

Ainda sobre a transparência da Administração Pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe a obrigação de transparência da gestão fiscal, devendo ser amplamente divulgada, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, § 1º, II).

Para cumprir essa obrigação, a Administração Pública disponibilizará a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações, quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (art. 48-A, I).

Especificamente em relação à publicidade oficial, a Lei nº 12.232/2010, em seu art. 16, determina que “[a]s informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados”.

Ou seja, em relação aos contratos de publicidade, o Governo deve criar um sítio próprio aberto para o contrato de publicidade na internet, com a finalidade de divulgar todos os detalhes da execução do contrato.

Essa obrigação legal jamais foi cumprida pelo Governo Federal, que divulga os dados de publicidade de forma difusa, nos sítios dos diversos ministérios e dos entes da administração indireta. Oficializando essa prática, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República editou em 2018 a IN nº 3/2018, prevendo, no art. 45, que as informações sobre o andamento da licitação e sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de bens e serviços especializados e de veículos de divulgação serão divulgadas no sítio de cada anunciante (ministério, secretaria, autarquia...) na internet, em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

local específico para esse fim, contrariando a obrigação legal de divulgar esses dados em “*sítio próprio aberto para o contrato de publicidade na internet*”.

A instrução normativa incorreu em legalidade, ao prever que essas informações dos contratos de publicidade fossem divulgadas em local específico de cada anunciante do governo federal, tornando a divulgação desses dados dispersa entre os diversos órgãos da Administração Pública, em geral de difícil localização, enquanto a lei determina que se crie um site específico para essa finalidade.

Como consequência do descumprimento da lei, as informações dos contratos de publicidade são divulgadas sem qualquer padronização, em diversos sites de órgãos e entes do Governo Federal, sem qualquer consolidação desses dados, em violação do dever de transparência dos gastos públicos.

Portanto, para se desincumbir de sua obrigação de transparência, o Governo Federal deve divulgar em site próprio criado para essa finalidade, todos os gastos da administração direta e indireta, por órgão e ente, por campanha e com informações consolidadas sobre os valores pagos a cada fornecedor. Essa divulgação, por força do art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve abranger todas as etapas da despesa e no momento de sua realização. Nos gastos com publicidade, entre as fases das despesas está a decisão de veicular determinada campanha e a distribuição da publicidade entre os veículos de mídia, com sua fundamentação, com o valor destinado a cada um, que devem ser divulgados no momento de sua realização.

Além de permitir o controle da distribuição da publicidade oficial entre os veículos de comunicação, a divulgação prévia da decisão de veicular a campanha e os locais de veiculação evitam que o Governo faça propaganda subliminar de seus interesses, sem que o cidadão saiba que se trata de publicidade oficial paga.

Embora pareça absurdo, recentemente o Governo Federal veiculou publicidade a favor da reforma do ensino médio por meio da contratação de influenciadores digitais, que defenderam o ponto de vista oficial sem informar que se tratava de publicidade paga^{18 19}. Esse

18 <https://g1.globo.com/educacao/noticia/mec-desloca-r-295-mil-para-propaganda-de-youtubers-sobre-a-reforma-do-ensino-medio.ghtml>

19 <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/02/1859532-governo-paga-youtubers-para-fazer-elogios-as-mudancas-do-ensino-medio.shtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

tipo de publicidade é abusiva, pois o destinatário é levado a crer que se trata de opinião espontânea, não criando as naturais ressalvas que teria caso soubesse que se trata de conteúdo pago.

Mais recentemente, notícias dão conta da contratação de comunicadores para fazer merchandising de temas de interesse do governo, o que constitui, igualmente, publicidade camuflada^{20 21}.

II – DO PEDIDO

Pelo exposto, os signatários aguardam a adoção de providências com o propósito de que o Secretário de Comunicação Social da Presidência da República:

a) se abstenha de selecionar anunciantes para veiculação de publicidade oficial em razão de afinidades ideológicas ou para retaliar grupos de mídia críticos ao governo, bem como de realizar declarações, por meio de seus agentes, que caracterizem censura indireta, inclusive ameaças de restrições na concessão de autorizações públicas e convocação de boicotes;

b) crie site na internet para divulgar os gastos com publicidade oficial, concentrando essas informações de todos os gastos da administração direta e indireta, abrangendo todas as etapas da despesa e no momento de sua realização, inclusive a decisão de veicular determinada campanha e a distribuição da publicidade entre os veículos de mídia e o valor destinado a cada um, com sua fundamentação, com detalhes sobre cada órgão e ente público, com informações consolidadas sobre os valores pagos a cada fornecedor;

Solicita-se, ainda, a apuração de eventual ato de improbidade administrativa concernente aos fatos reportados.

20 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/05/milton-neves-pede-r-500-mil-e-quer-doar-dinheiro-de-merchandising-da-previdencia.shtml>

21 <https://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/2019/05/07/governo-fara-merchandising-na-tv-pela-reforma-da-previdencia.html>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Informa-se, por fim, que cópia dessa representação será encaminhada ao Tribunal de Contas da União, em face de procedimento ali existente para apurar irregularidades na distribuição da publicidade oficial do Governo Federal.

Brasília, 21 de maio de 2020.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

GABRIEL PIMENTA ALVES
Procurador da República
Grupo de Trabalho Comunicação Social/PFDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00193621/2020 REPRESENTAÇÃO nº 6-2020**

.....
Signatário(a): **GABRIEL PIMENTA ALVES**

Data e Hora: **21/05/2020 19:37:53**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **21/05/2020 19:35:16**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave CAAB66EB.C3F111B3.1294E72D.60574409