

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES



**BOAS PRÁTICAS APLICÁVEIS  
À UTILIZAÇÃO DE MÍDIAS DIGITAIS  
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Brasília, julho • 2022

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

**BOAS PRÁTICAS APLICÁVEIS  
À UTILIZAÇÃO DE MÍDIAS DIGITAIS  
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Brasília  
julho • 2022

## **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 1, Bloco A,  
Edifício Darcy Ribeiro, Brasília/DF CEP: 70070-905  
[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

**WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO**  
Ministro da Controladoria-Geral da União

**JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO**  
Secretário-Executivo

**ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL**  
Secretário Federal de Controle Interno

**ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIÉGAS**  
Secretária de Transparência e Prevenção da  
Corrupção

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**  
Corregedor-Geral da União

**VALMIR GOMES DIAS**  
Ouvidor-Geral da União

**JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO**  
Secretário de Combate

## **MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**

Esplanada dos Ministérios, Bloco R,  
Térreo, CEP CEP: 70.044-902, Brasília/DF  
[agenda@mcom.gov.br](mailto:agenda@mcom.gov.br)

**FÁBIO SALUSTINO MESQUITA DE FARIA**  
Ministro das Comunicações

**MARIA ESTELLA DANTAS**  
Secretária-Executiva

**ANDRÉ DE SOUSA COSTA**  
Secretário Especial de Comunicação Social

**JOSÉ RICARDO DE FREITAS MARTINS DA VEIGA**  
Secretário de Publicidade e Patrocínio

**MATEUS COLOMBO MENDES**  
Secretário de Comunicação Institucional

Foto de capa - freepik.com

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU

Copyright © 2022 Controladoria-Geral da União e Ministério das Comunicações

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet ([www.gov.br/cgu](http://www.gov.br/cgu)) no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

# CONTEÚDO

---

<b>NOTA À EDIÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>5</b>
<b>EQUIPES TÉCNICAS .....</b>	<b>5</b>
<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>6</b>
<b>DEFINIÇÕES .....</b>	<b>6</b>
<b>A PUBLICIDADE NO ÂMBITO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>8</b>
<b>PRINCIPAIS VANTAGENS E CARACTERÍSTICAS DAS MÍDIAS DIGITAIS .....</b>	<b>9</b>
<b>RISCOS ATRELADOS À UTILIZAÇÃO DE MÍDIAS DIGITAIS.....</b>	<b>10</b>
<b>BOAS PRÁTICAS APLICÁVEIS À UTILIZAÇÃO DE MÍDIAS DIGITAIS.....</b>	<b>11</b>
<b>CADASTRO DE VEÍCULOS E INOVADORES DIGITAIS - MADIACAD .....</b>	<b>13</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>14</b>

## NOTA À EDIÇÃO

---

Em 27/05/2020, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1329/2020-Plenário, recomendou à Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que avaliassem:

*“(…) a conveniência e a oportunidade de elaborar instrumento normativo sobre integridade de sites, blogs, portais e redes sociais, inclusive em relação ao combate à profusão de fake news, estabelecendo critérios de certificação para que possam receber recursos públicos (monetização) via anúncios publicitários e congêneres, com efeitos vinculantes a todos os órgãos do Governo Federal, incluindo as empresas estatais”.*

Em atendimento à citada recomendação, o Ministro da Controladoria-Geral da União instituiu, por meio da Portaria nº 1.611/2020, grupo de trabalho com o objetivo de realizar estudos para verificar a viabilidade, a oportunidade e a conveniência de apresentar proposta de instrumento normativo ou orientativo que vise mitigar riscos para a integridade decorrentes da utilização de mídias digitais para veiculação de campanhas publicitárias financiadas com recursos de órgãos e entidades da Administração federal direta e indireta. Esta cartilha é o resultado das discussões realizadas pelo citado grupo de trabalho com os técnicos da Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações, órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal.

## AGRADECIMENTOS

---

Ao longo das discussões que precederam a publicação desta cartilha, os membros do grupo de trabalho instituído pela CGU coletaram contribuições de técnicos dos seguintes órgãos e entidades públicas: Casa Civil, Tribunal de Contas da União, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Além disso, o Interactive Advertising Bureau Brasil (IAB Brasil) colaborou de forma significativa na elaboração desta cartilha, compartilhando materiais de sua autoria. Agradecemos as contribuições desses parceiros.

## EQUIPES TÉCNICAS

---

### CGU

Alan Gonzaga da Costa  
Cecília Alves Carrico  
Giuliana Biaggini Diniz Barbosa Belisário  
Pedro Ruske Freitas  
Tiago Lucas de Oliveira Aguiar

### SECOM

Aline Ferreira dos Santos Adeniyi  
Daniele Maldaner da Silva  
Jose Augusto Carvalho de Oliveira

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

---

O objetivo desta publicação é auxiliar os gestores públicos federais na condução das ações de publicidade no meio digital e difundir boas práticas relacionadas à gestão da publicidade online e às ações de divulgação realizadas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta.

Conforme será apresentado, o uso das mídias sociais, *websites* e *blogs*, dentre outros meios digitais, oferece grande potencial de comunicação do setor público para divulgações de informações de interesse da população. Por outro lado, é importante que o gestor público conheça não só as oportunidades, mas também os riscos de se adotar as ferramentas de mídia digital, para que possa, assim, conforme exigido pelo Decreto nº 9.203/2017, estabelecer estratégias explícitas de tratamento desses riscos<sup>1</sup>. Nessa cartilha, são apresentados exemplos de ações que podem auxiliar os gestores federais no tratamento dos principais riscos relacionados à utilização de mídias digitais pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta.

De modo mais amplo, a cartilha busca contribuir para o incremento da governança pública, especificamente no âmbito de **campanhas publicitárias** realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta com o uso de mídias digitais. No entanto, não se tem a intenção de, apenas no âmbito desta publicação, exaurir o tema e suas nuances, pois a publicidade em meio digital tem como sua principal característica o dinamismo e a novidade tecnológica como valor agregado, de modo que atualizações serão, certamente, necessárias. Ademais, convém sublinhar que a adoção das boas práticas dispostas nessa cartilha não afasta a necessidade do cumprimento de toda a legislação aplicável à Administração Pública federal direta e indireta, em especial a que se refere à publicidade governamental.

## DEFINIÇÕES

---

Apresentamos, a seguir, algumas definições essenciais para o desenvolvimento do conteúdo desta cartilha.

**Ad Exchange:** plataforma de mídia altamente automatizada que facilita a compra e venda de inventário por meio de leilões, com várias partes envolvidas, que incluem anunciantes, Ad Networks, DSPs e SSPs.

**Ad Networks (Redes):** plataformas de mídia que possuem *tags* específicas instaladas em diversos sites e aplicativos, que passam a fazer parte de sua rede de veículos. Uma vez que agrupam diferentes meios e possuem informações agregadas de sua audiência, conseguem entregar publicidade de forma mais direcionada.

**AdServer:** serviço de entrega, gerenciamento e auditoria de anúncios digitais. Sua utilização, auxilia na entrega de peças criativas, permite o rastreamento e gerenciamento de métricas e entrega de relatórios.

**Brand Safety:** boas práticas adotadas em campanhas de mídia online que visam a evitar que a campanha seja exibida em conteúdos sensíveis (conteúdos negativos, falsos etc.).

**Brand Suitability:** alinhamento adotado para garantir que uma ação de divulgação seja servida em conteúdo editorial ou local na Internet relevante e adequado aos valores da marca do anunciante.

**CPA (Custo por Aquisição):** neste formato, mede-se também a conversão, isto é, se o anúncio realmente atingiu os objetivos pretendidos. Por exemplo, caso o usuário clique no anúncio, seja direcionado a uma página com um formulário e o preencha totalmente, isso será contabilizado como uma aquisição e, logo, um valor fixo é devido ao veículo.

**CPC (Custo por Clique):** nesta métrica, mede-se não só o *awareness* (familiaridade da marca) em relação a determinado anúncio, mas também a interação do usuário: a cada clique, um valor fixo é devido ao veículo.

<sup>1</sup> Segundo o artigo 17 do Decreto nº 9.203/2017, "A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional (...)"

**CPM (Custo por Mil Impressões):** modelo de precificação de compra de mídia em que, toda vez que o anúncio é exibido para determinada audiência, há a contabilização de uma impressão; a cada mil impressões, um valor fixo é devido ao veículo.

**CTR ou Click-Through Rate:** métrica que mede o total de impressões para cliques. Para calcular o seu CTR, você pode identificar a partir da quantidade de pessoas que visitaram o seu site. Por exemplo, se o seu anúncio tem 10 cliques e 2000 impressões, o Click-Through Rate é de 0.5%.

**Data Providers:** empresas que fornecem dados sobre audiência, obtidos por diferentes fontes.

**Demand-Side Platforms (DSP):** plataforma de mídia com foco no interesse dos compradores de mídia, isto é, agências e anunciantes, que centralizam a compra automatizada de inventário digital, de acordo com predefinições estabelecidas no planejamento publicitário.

**Data Management Platform (DMP):** plataformas que permitem gerenciar dados no contexto de compra de mídia, por meio de segmentação comportamental ou alcance de público semelhante (*look-alike*). Pode ou não ser combinada com dados de terceiros (*data providers*).

**Impressão:** é quando um anúncio é exibido em um site ou aplicativo. Tecnicamente, sua contabilização acontece quando o anúncio começa a ser carregado no dispositivo do usuário – ou seja, não indica se o usuário efetivamente visualizou (para isso, é utilizada a métrica de *Viewability*).

**Meios de Divulgação Digitais:** são, conforme o art. 2º da Lei nº 12.232/10, os demais meios de comunicação, visuais ou auditivos, capazes de transmitir mensagens de publicidade em mídias digitais, como sites, aplicativos, *podcasts*, entre outros.

**Mídia Digital:** é a estrutura de sistemas de telecomunicação, processos digitais e conteúdo utilizada para transmitir comunicações que, em comum, utilizam-se da *internet* (art. 5º, I, Lei 12.965/14). A expressão também é utilizada neste trabalho como sinônimo de peça de publicidade ou criativo inserida em meios de divulgação digitais, conforme utilizado pela prática comercial do setor.

**Mídia Programática:** termo atualmente utilizado para fazer referência a um conjunto de processos automatizados para a compra e venda de mídia. Uma das espécies mais conhecidas é o RTB, que será detalhado adiante.

### Objetivos de campanhas:

- **Awareness ou Brand Awareness:** estratégia de campanha digital destinada a aumentar o conhecimento da marca e permitir o posicionamento frente aos concorrentes. Caracteriza-se pelo alto volume de entrega de anúncios com métricas baseadas em visualizações da mensagem;
- **Branding:** estratégia de campanha digital destinada ao reposicionamento de marca pelo público, lançamento de produto/serviço ou reforço da marca do anunciante; ou
- **Conversão:** estratégia de campanha digital com o objetivo de gerar uma atitude do público-alvo, como acesso a um conteúdo do anunciante, aquisição de um produto ou serviço, ou engajamento em uma causa, temática ou perfil em redes sociais.

**Pixel Contador:** código gerado pelo AdServer que contabiliza somente impressões, cliques ou visualizações (no caso de vídeos). Não sendo possível a coleta de informações como *viewability*, domínio ou URL.

**Private Marketplace (PMP):** plataforma que disponibiliza um conjunto único de inventário aberto a lances que não está disponível de forma totalmente transparente em um leilão RTB. O inventário é oferecido somente para compradores selecionados.

**Plataformas de Mídia:** serviço especializado no gerenciamento e distribuição de mídia digital, fornecido por empresas que desenvolvem e licenciam formas inovadoras de comunicação (art. 2º, § 1º, III, da Lei nº 12.232/10) para a distribuição de anúncios publicitários em veículos e Meios de Divulgação Digitais, como, por exemplo, redes (ad networks), plataformas DSP e SSP, entre outras.

**Publicidade Digital:** é a aplicação de publicidade em mídias digitais. No contexto da administração pública federal, devem ser executadas por intermédio de agências, por exigência da Lei nº 12.232/10.

**Real Time Bidding (RTB):** uma modalidade de mídia programática, que utiliza de um protocolo para avaliação e realização de lances em impressões individuais em tempo real. A realização do RTB pressupõe a conexão entre diferentes plataformas de mídia, que são empresas que operam e/ou licenciam tecnologias voltadas para a entrega de mídia online.

**Sell-Side Platform (SSPs):** tecnologia que possibilita a venda automatizada de espaços publicitários por sites e aplicativos, conectando-se diretamente a Exchanges e PMPs ou, ainda, por meio de Ad Networks.

**Tag:** código gerado por um AdServer que tem como função armazenar criativos e aferir a entrega.

**Trading Desk:** é a divisão de uma agência, ou uma empresa independente, formada por operadores especialistas no uso de tecnologia para negociações de mídia. Esse grupo de pessoas (conhecidos como traders) fazem o gerenciamento diário de campanhas com foco na otimização.

**Vídeo Completion Rate (VCR):** métrica que mede o total de anúncios em vídeo exibidos em sua totalidade. Por exemplo, se foram exibidos 100 vídeos e somente 2 foram exibidos até o fim, a VCR é de 2%.

**Viewability:** métrica que garante a oportunidade de um anúncio ter sido visto pelos usuários. Segundo os padrões internacionais do IAB, um anúncio é considerado visualizado (*viewable*) quando o mesmo tiver, no mínimo, 50% da sua área total exibida na tela do usuário por pelo menos um segundo<sup>2</sup> em casos de *display*, e por pelo menos dois segundos em casos de vídeo.

## A PUBLICIDADE NO ÂMBITO GOVERNAMENTAL

---

A fim de melhor compreender o papel das mídias digitais no atendimento dos objetivos de comunicação governamental, é necessário ter em consideração alguns dos principais aspectos da comunicação governamental e do **Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom)**.

A Secom – Secretaria Especial de Comunicação Social é o órgão central do Sicom, que também é formado pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação.

A atividade publicitária no âmbito do Sicom é regida por legislação abrangente que visa a garantir, principalmente, o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade, da efetividade e da economicidade na aplicação dos recursos públicos destinados à divulgação de atos, programas, produtos e serviços, sob a forma de ações de caráter institucional, de utilidade pública e mercadológica.

Dentre os normativos que regem a atividade publicitária no âmbito governamental, destacam-se o [Decreto nº 6.555, de 08 de setembro de 2008](#), que trata dos objetivos e diretrizes das ações de comunicação no âmbito do Poder Executivo Federal; a [Lei nº 12.232, de 10 de março de 2010](#), que trata das normas gerais de contratação de serviços de publicidade; além das instruções normativas editadas para o tema, em especial, a [IN Secom nº 02, de 20 de abril de 2018](#), que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares<sup>3</sup>.

2 IAB Brasil. FAQ Viewability. 2015. Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/wp-content/uploads/2012/09/FAQ-IAB-BRASIL-VIEWABILITY.pdf>.

3 Podem ser citados ainda os seguintes normativos relevantes sobre o tema: a Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda e dá outras providências; o Decreto nº 57.690, de 01 de fevereiro de 1966, que aprova o Regulamento para a execução da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965; a Instrução Normativa Secom nº 03, de 20 de abril de 2018, que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo federal; e a Instrução Normativa GSI nº 06, de 23 de dezembro de 2021, que estabelece diretrizes de segurança da informação para o uso seguro de mídias sociais nos órgãos e nas entidades da administração pública federal.



Merecem destaque os **objetivos principais das ações de comunicação do Poder Executivo Federal**, previstos no citado [Decreto nº 6.555/2008](#), em seu art. 1º:

- (a) dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;
- (b) divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição;
- (c) estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas;
- (d) disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e
- (e) promover o Brasil no exterior.

Ademais, em seu art. 2º, o Decreto prevê que, no desenvolvimento e na execução das ações de comunicação, o Poder Executivo deve observar, dentre outras, as seguintes diretrizes:

- (a) afirmação dos valores e princípios da Constituição;
- (b) adequação das mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público;
- (c) observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos; e
- (d) difusão de boas práticas na área de comunicação.

A publicidade realizada em meios digitais, assim como qualquer forma de publicidade governamental, deve estar alinhada a estes objetivos e a estas diretrizes. Conforme será discutido adiante, as mídias digitais possuem características que potencializam o atingimento dos objetivos da publicidade governamental, ao tempo em que requerem a adoção de boas práticas de gestão que as mantenham alinhadas às diretrizes citadas.

De modo mais amplo, a atuação publicitária governamental está inserida no contexto do mercado publicitário nacional, composto por anunciantes, agências de publicidade, veículos e empresas especializadas no desenvolvimento de tecnologias destinadas à mídia digital.

## PRINCIPAIS VANTAGENS E CARACTERÍSTICAS DAS MÍDIAS DIGITAIS

O crescimento da publicidade no meio digital vem ao encontro do aumento do consumo de conteúdo da Internet por uma parcela crescente da população brasileira<sup>4</sup>. Nesse sentido, os benefícios das estratégias de *marketing* digital pelo Estado podem incluir a compreensão sobre políticas públicas ou ações governamentais pontuais, oferecendo **transparência** por parte das instituições ligadas ao governo, potencializando o cumprimento, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta, do **princípio constitucional da publicidade** dos atos e programas governamentais (CF, Art. 37) e dos objetivos das ações de comunicação do Poder Executivo estabelecidos no [Decreto nº 6.555/2008](#). De maneira semelhante, o *marketing* digital também pode ser utilizado para a divulgação de produtos e serviços das estatais com atuação mercadológica.

O crescimento do *marketing* digital acompanhou a acessibilidade instantânea dos usuários à informação proporcionada pela internet. Por sua vez, as redes sociais abriram novos caminhos para interações diretas com os usuários e realização de negócios. Já a introdução dos cookies<sup>5</sup> possibilitou rastrear hábitos e padrões de navegação dos usuários, possibilitando a realização de campanhas mais direcionadas.

Nesse sentido, utilizar as mídias digitais é um caminho para atingir públicos específicos com um investimento direcionado, entregar as mensagens de maneira adaptada a cada região do país, a cada tipo de usuário de serviços públicos e a cada grupo interessado, aumentando a eficiência dessa comunicação e, em muitos casos, diminuindo o investimento necessário.

<sup>4</sup> Cumpre destacar que a estratégia de atuação na internet não significa uma negativa ao método tradicional de *marketing*. A mídia impressa, o rádio e a televisão ainda apresentam grande alcance e influência sobre a opinião pública. Além disso, o acesso à internet não é uniforme nos diversos públicos-alvo de campanhas de publicidade governamental.

<sup>5</sup> Ferramenta da navegação online usada para armazenar e rastrear informações de visitantes de páginas.

Listamos, a seguir, características importantes das mídias digitais:

- **Presença das plataformas digitais:** atualmente, mais da metade da publicidade digital é realizada, direta ou indiretamente, por meio de plataformas de mídia, que, em regra, são contratadas pelas agências e fazem a distribuição de anúncios em diferentes meios de divulgação<sup>6</sup>. Entre seus principais benefícios, vale citar a amplificação da mensagem publicitária (permitem atingir um número exponencialmente maior de meios de divulgação), melhor quantificação dos resultados dos investimentos em mídia digital, redução de custos e ampliação do alcance da ação publicitária.
- **Publicidade direcionada:** modelo predominante na publicidade digital moderna, que permite a identificação das preferências da audiência e o processamento dessas informações em grandes bases de dados, de forma a segmentar a entrega de publicidade para grupo com características comuns que atende ao perfil determinado pelo anunciante (targeting). Em conjunto com as técnicas de definição de contexto, permitem uma alta taxa de conversão e retorno sobre investimento;
- **Precificação:** há pelo menos duas formas de precificação na Mídia Digital:
  - a) **compra direta (garantida):** neste caso, a oferta é disponibilizada a partir de um valor exato de transação, normalmente medido por CPM (custo por impressão);
  - b) **preços dinâmicos:** nessa estrutura, que é desde os anos 2000 a mais comum na mídia digital, não há definição de preços fixos e prévio, e sim variáveis e definidos em tempo real da maneira mais eficiente possível, já que considera diversas variáveis relacionadas com a performance, entre as quais, o perfil da audiência identificada, o potencial interesse daquele consumidor em ser impactado pela mensagem publicitária e o resultado efetivo do anúncio, de acordo com a métrica adotada (por exemplo, impressões ou cliques);
- **Constante evolução do ecossistema:** o único princípio fundamental do setor de publicidade brasileira é o da mudança: em toda indústria moderna, as transformações tecnológicas são constantes e necessárias para assegurar sua sobrevivência, e as regras hoje tidas como imutáveis podem ser facilmente sucateadas com o surgimento de novos modelos de negócio.

## RISCOS ATRELADOS À UTILIZAÇÃO DE MÍDIAS DIGITAIS

---

Embora a utilização de meios digitais para a publicidade apresente vantagens, é importante, conforme mencionado anteriormente, que o gestor público conheça também os riscos envolvidos em sua utilização e adote, de acordo com o exigido pelo [Decreto nº 9.203/2017](#), estratégias explícitas para seu tratamento. Podem ser citados os seguintes principais riscos atrelados à utilização de mídias digitais:

- **Fraudes:** na publicidade digital, fraude é um conceito amplo e engloba qualquer vantagem ilícita ou de má-fé que visa a ganhos financeiros. No contexto de entrega de anúncios, uma das fraudes mais comuns envolve o tráfego inválido, isto é, visitas ou cliques em um site ou aplicativo que se utiliza de robôs (não humanos) para impactar um anúncio, ou de um site disfarçado de outro para enganar o anunciante no relatório final da campanha<sup>7</sup>;

<sup>6</sup> IAB Brasil. Pesquisa Digital Adspend 2021. Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/pesquisa-digital-adspend-2021/>

<sup>7</sup> IAB Brasil. Boas Práticas no Combate à Fraude. Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/wp-content/uploads/2017/08/BOAS-PR%C3%81TICAS-NO-COMBATE-%C3%80-FRAUDE-2017.pdf>.

- **Veiculação de conteúdo em contextos nocivos ou inadequados:** por mais que a publicidade direcionada foque na audiência, é importante que a marca não seja associada a conteúdos indesejados, e que possam prejudicar a imagem que a audiência possui de uma marca ou de seus detentores. Podemos aqui separar em dois tipos de contextos indesejados:
  - **Contextos nocivos:** são aqueles contextos que envolvem categorias sensíveis de conteúdos relacionados a pirataria, pornografia, intolerância (sexual, racial, social ou religiosa), notícias falsas, entre outros. Em geral, a melhor resposta a esses conteúdos são as melhores práticas de *Brand Safety*;
  - **Contextos inadequados:** são conteúdos que não são necessariamente sensíveis, mas que podem ser considerados inadequados para determinada marca. Por exemplo, uma marca pode não querer estar associada com conteúdo infantil ou de discussão política. Nesse caso, a resposta é por meio das melhores práticas de *Brand Suitability*;
- **Proteção inadequada de dados pessoais:** o uso de dados pessoais é utilizado para o funcionamento da publicidade direcionada. No entanto, devem ser observados os preceitos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), [Lei nº 13.079/2018](#), evitando o uso de dados excessivos ou a falta de cuidado na segurança da informação e a ocorrência de problemas que podem surgir no contexto da publicidade digital.

## BOAS PRÁTICAS APLICÁVEIS À UTILIZAÇÃO DE MÍDIAS DIGITAIS

A gestão da comunicação digital deve ser pautada pela **clareza no fluxo de informações estabelecido pelo órgão/entidade contratante com a agência de publicidade**, a fim de permitir o monitoramento constante da ação de publicidade e do cumprimento das regras de conformidade e governança do órgão/entidade. Listamos, a seguir, exemplos de ações que podem auxiliar na mitigação dos riscos citados anteriormente.

### NA GESTÃO CONTRATUAL

- seguir os preceitos normativos relativos à publicidade no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal;
- realizar *briefing* específico de mídia para a agência de publicidade contratada, a fim de esclarecer os objetivos de comunicação da ação de divulgação, pactuar os índices de performance e reforçar as regras de conformidade, de segurança da marca e da ação de divulgação;
- exigir da agência de publicidade o acompanhamento da execução da campanha em tempo real e a geração de relatórios pontuais, a fim de permitir o acompanhamento dos resultados da campanha, a detecção de irregularidades e a correção de rumos e dos índices de *performance*;
- estabelecer pontos de controle com a agência de publicidade para acompanhar a evolução da campanha, discutir rumos e adotar medidas corretivas, seja sobre a detecção de irregularidades ou na ocorrência de baixo desempenho dos índices de performance;
- exigir o cumprimento do art. 15 da [Lei n. 12.232/10](#), incluindo, sem limitação, a apresentação de relatórios em que seja possível rastrear o caminho do investimento de mídia;"
- exigir a apresentação de relatório de checagem por empresa independente, sempre que as características da campanha sejam complexas, o volume de mídia seja alto ou os relatórios apresentados pela agência de publicidade sejam insuficientes;
- exigir a restituição de entregas fraudulentas e, se for o caso, também exigir a restituição de entregas fora do pactuado;

- requerer de suas agências contratadas a utilização dos dados de campanhas para subsídio de ações futuras; e
- exigir o cumprimento da legislação vigente, principalmente, sobre os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, [Lei nº 12.965 de 23/04/2014](#), e da proteção de dados pessoais, [Lei 13.709 de 14/08/2018](#).

## CONTRA FRAUDES

- estabelecer e adotar e boas práticas de *Brand Safety* e *Brand Suitability* a partir do disposto na Lei do Marco Civil da Internet ([Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014](#)) e das disposições do Acórdão nº 2.132/2020 – TCU – Plenário:

*(...) a paralisação de direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal, quaisquer que sejam, para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria (...)*

- sempre que existente, observar a execução da entrega de mídia de acordo com as listas positivas de canais, conforme cadastrado pelo veículo, Meio de Divulgação Digital ou Plataforma de Mídia no Cadastro de Veículos e Inovadores Digitais - MídiaCad;
- elaborar mecanismos de monitoramento e ressarcimento para o caso de descumprimento das boas práticas de *Brand Safety*, *Brand Suitability* e objetivos de campanha;
- priorizar o emprego de tecnologia de verificação (Tag) que possibilite o monitoramento por meio de Ad Server (ou outra tecnologia compatível existente ou que venha a ser desenvolvida), quanto ao cumprimento das chaves de performance e da indicação da URL de veiculação. Deve ser evitado, sempre que possível, o emprego de pixel contador;
- considerar, nos planejamentos, empresas que ofereçam itens de segurança nos serviços prestados, tais como auditorias por institutos especializados no meio digital;
- monitorar mais de uma métrica diferente e estabelecer seus limites mínimos (e.g. CTR, *video completion rate*, *viewability*); e
- exigir que a agência licitada contrate, preferencialmente, adservers que utilizem ferramentas específicas de verificação de tráfego;

## PARA PROMOVER BRAND SAFETY E BRAND SUITABILITY<sup>8</sup>

- atuar perante as agências de publicidade para observância, pelas plataformas de mídia, das listas de locais de divulgação proibidos (*blocklist*) ou permitidos (*wishlist*), exigindo meios de verificação e bonificação, caso sejam feitas entregas fora dessas listas;
- atuar perante as agências sobre a definição de análise contextual para controle editorial, permitindo que seja veiculada publicidade em sites de conteúdo dinâmico, mas tendo como objetivo bloquear a veiculação quando o contexto for inadequado à marca; e
- considerar adotar uma régua de conteúdo para *Brand Safety* e *Brand Suitability*, usando como exemplo a taxonomia de conteúdo do IAB Tech Lab<sup>9</sup> ou da 4A's, bem como, se aplicável, suas atualizações posteriores<sup>10</sup>.

8 IAB Brasil. Guia de Brand Safety e Brand Suitability do IAB Europa (traduzido e adaptado pelo IAB Brasil). Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/wp-content/uploads/2020/09/IAB-Europe-Brand-Safety-and-Brand-Suitability-Guide-BR.pdf>.

9 IAB TECH LAB. Releases for Comment: Content Taxonomy 2.2 to Improve Brand Safety and Support Brand Suitability. 2020. Disponível em: <https://iabtechlab.com/press-releases/tech-lab-releases-for-comment-content-taxonomy-to-improve-brand-safety-support-brand-suitability/>

10 AMERICAN ASSOCIATION OF ADVERTISING AGENCIES. Advertising Assurance Brand Safety Floor & Brand Suitability Framework. 2020. Disponível em: [https://www.aaa.org/index.php?checkfileaccess=/wp-content/uploads/2020/05/4As\\_GARM-BRAND-SAFETY-FLOOR-FRAMEWORK-REVISED-2020.pdf](https://www.aaa.org/index.php?checkfileaccess=/wp-content/uploads/2020/05/4As_GARM-BRAND-SAFETY-FLOOR-FRAMEWORK-REVISED-2020.pdf)

## PARA PROTEGER DADOS PESSOAIS DOS TITULARES

- exigir que as agências e seus fornecedores cumpram a Lei Geral de Proteção de Dados ([Lei 13.709/18](#));
- firmar com as agências acordos de tratamento de dados (*data processing agreements*), com exigências específicas para proteção de dados pessoais no contexto da mídia digital; e
- promover melhores práticas e revisão de procedimentos no compartilhamento de bases de dados CRM junto a agências e fornecedores.

## BOAS PRÁTICAS GERAIS VÁLIDAS PARA TODOS OS CASOS

- considere inserir nos contratos com as agências obrigações específicas para endereçar os problemas acima, junto com obrigações de auditoria independente, por meio de ferramentas de verificação disponíveis no mercado;
- exigir que as agências veículos/empresas de divulgação se responsabilizem por fraudes e danos causados por inserções de publicidade em contextos nocivos ou inadequados, e que também possuam contratos e termos de responsabilidade firmados junto com plataformas de mídia;
- exigir atuação de profissionais da agência contratada com qualificação e experiência em comunicação digital;
- estabelecer contratualmente que os anúncios devem respeitar as boas práticas de experiência do usuário determinadas internacionalmente<sup>11</sup>;
- promover regularmente a capacitação e atualização de melhores práticas junto às equipes responsáveis pelo gerenciamento e supervisão das atividades das agências; e
- exigir o cumprimento da garantia contratual da bonificação de mídia, em caso de fraudes ou inserções em contextos nocivos ou inadequados.

## CADASTRO DE VEÍCULOS E INOVADORES DIGITAIS - MÍDIACAD

O Cadastro de Veículos e Inovadores Digitais foi instituído por meio da Portaria Secom nº 142, de 27/10/2014, e tem como objetivo **reunir os dados cadastrais e negociais dos veículos e empresas de divulgação**.

Para veículos/empresas do meio digital, são exigidos além dos documentos cadastrais e negociais, declarações sobre o cumprimento da Lei do Marco Civil da Internet e da LGPD.

A regularidade cadastral é exigência fundamental para que o veículo, Meio de Divulgação Digital ou Plataforma de Mídia possam ser autorizados a ser utilizados nas ações de divulgação dos órgãos/entidades do Poder Executivo federal.

Os registros cadastrais e os termos de compromisso quanto à observância da legislação vigente, pelos veículos/empresas de divulgação, são obrigatórios para obter a regularidade cadastral. No entanto, a entrega dos serviços de veiculação deve ser acompanhada pelas agências de publicidade, à medida em que as ações de publicidade são planejadas e executadas, não eximindo os veículos, Meio de Divulgação Digital ou Plataforma de Mídia da responsabilidade quanto às veiculações em lugares impróprios e o respeito à proteção de dados pessoais.

<sup>11</sup> BETTER ADS. Coalition for Better Ads to Adopt Better Ads Standards Worldwide. Disponível em: <https://www.betterads.org/standards/>

Os cadastros de veículos e inovadores digitais devem ser atualizados regularmente, a fim de atualizar os dados de atuação dos veículos, as declarações para reafirmação dos compromissos legais e das tabelas comerciais.

## CONCLUSÃO

---

A adoção de qualquer técnica inovadora sempre expõe uma organização a assumir riscos em relação a um potencial retorno. Nesse sentido, é importante que os integrantes da administração pública federal estabeleçam o limite aceitável entre a disposição à realização de investimento com determinados pontos de atenção e a capacidade de controlar esses fatores.

Na publicidade digital, há a incrível vantagem de ter cálculos mais precisos sobre as métricas de investimento. Contudo, como qualquer atividade, é também passível de falhas inerentes a processos operacionais.

O equilíbrio entre esses controles oferece segurança às instituições e pode incorporar limites para incorreções durante as campanhas, em favor do interesse público, sempre buscando adotar as melhores práticas disponíveis para mitigação de riscos e uma cultura de conformidade e controle em todas as atividades que envolvem a publicidade.

## REFERÊNCIAS

---

AMERICAN ASSOCIATION OF ADVERTISING AGENCIES. Advertising Assurance Brand Safety Floor & Brand Suitability Framework. 2020. Disponível em: [https://www.aaaa.org/index.php?checkfileaccess=/wp-content/uploads/2020/05/4As\\_GARM-BRAND-SAFETY-FLOOR-FRAMEWORK-REVISED-2020.pdf](https://www.aaaa.org/index.php?checkfileaccess=/wp-content/uploads/2020/05/4As_GARM-BRAND-SAFETY-FLOOR-FRAMEWORK-REVISED-2020.pdf).

BETTER ADS. Coalition for Better Ads to Adopt Better Ads Standards Worldwide. Disponível em: <https://www.betterads.org/standards/>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Decreto nº 6.555, de 08 de setembro de 2008. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6555.htm).

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm).

BRASIL. Decreto nº 57.690, de 01 de fevereiro de 1966. Aprova o Regulamento para a execução da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d57690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d57690.htm).

BRASIL. Instrução Normativa GSI nº 06, de 23 de dezembro de 2021. Estabelece diretrizes de segurança da informação para o uso seguro de mídias sociais nos órgãos e nas entidades da administração pública federal. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-6-de-23-de-dezembro-de-2021-370081858>.

BRASIL. Instrução Normativa Secom nº 02, de 20 de abril de 2018. Disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12923710](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12923710).

BRASIL. Instrução Normativa Secom nº 03, 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2018-12923719>.

BRASIL. Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965. Dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14680.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14680.htm).

BRASIL. Lei nº 12.232 de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/12232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12232.htm).

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm).

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm).

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. Portaria nº 142, de 27 de outubro de 2014. Institui o Cadastro de Veículos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e aprova seu Manual de Uso. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-142-de-27-de-outubro-de-2014-30166128>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.132/2020 – TCU – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>.

IAB Brasil. Boas Práticas no Combate à Fraude. Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/wp-content/uploads/2017/08/BOAS-PRATICAS-NO-COMBATE-%80-FRAUDE-2017.pdf>.

IAB Brasil. FAQ Viewability. 2015. Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/wp-content/uploads/2012/09/FAQ-IAB-BRASIL-VIEWABILITY.pdf>.

IAB Brasil. Guia de Brand Safety e Brand Suitability do IAB Europa (traduzido e adaptado pelo IAB Brasil). Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/wp-content/uploads/2020/09/IAB-Europe-Brand-Safety-and-Brand-Suitability-Guide-BR.pdf>.

IAB Brasil. Pesquisa Digital Adspend 2019. Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/06/AdSpend-2019-vers%80-final-1.pdf>.

IAB TECH LAB. Releases for Comment: Content Taxonomy 2.2 to Improve Brand Safety and Support Brand Suitability. 2020. Disponível em: <https://iabtechlab.com/press-releases/tech-lab-releases-for-comment-content-taxonomy-to-improve-brand-safety-support-brand-suitability/>.