

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO

FABIANO CONTARATO (“representante” ou “autor”), brasileiro, casado, Senador da República, portador da cédula de identidade R.G. nº XXX.XXX (SSP/ES) e inscrito no CPF/MF nº XXX.XXX.XXX-XX, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, Anexo 2, Ala Afonso Arinos, Gabinete 06, endereço eletrônico sen.fabianocontarato@senado.leg.br, por intermédio de seu advogado e bastante procurador que esta subscreve, procuração anexa (Doc.), vem, com fundamento no art. 71 da CF, c/c art. 1º, XVI, da Lei n. 8.443/92 e art. 113 da Lei nº 8.666/93, apresentar

REPRESENTAÇÃO

Com pedido de medida preventiva

Em face da **Presidência da República**, integrante da Administração Pública Federal Direta, representada na forma do Decreto-Lei 200, de 1967, localizada no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, 3º andar, CEP 70200-003 (“**representado**”)

I. Súmario da representação

1. A presente representação requer a adoção de providência, por essa Corte de Contas, no sentido de apurar possíveis irregularidades na publicidade e nos gastos com Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF pela Presidência da República.

II. Cabimento

a) Da competência

2. Segundo o art. 1º, XVI, da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU) cabe a essa corte decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Na forma do art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, aplicam-se às representações os procedimentos aplicáveis às denúncias.

3. A presente representação tem por objeto a realização de despesas com cartão corporativo e a respectiva transparência na prestação de contas, por parte da Presidência da República, de modo que os recursos estão sob a jurisdição dessa corte.

b) Da Legitimidade Ativa

4. O autor é Senador da República, com legitimidade para apresentar representação junto a essa corte de contas na forma do art. 237, III, do Regimento Interno do TCU.

c) Da Legitimidade Passiva

5. O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da

sociedade. Segundo o art. 202 do Regimento Interno dessa corte, verificada irregularidade, o Tribunal ou o Relator ordenará a citação do responsável para apresentar defesa ou recolher a quantia devida.

6. Estão submetidos à jurisdição do TCU dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

7. Nesse contexto, a União, por meio da Presidência da República, exerce a chefia da Administração Pública Federal e a representação do país enquanto pessoa jurídica de direito público externo, na forma da Constituição Federal e da legislação ordinária aplicável.

III. Dos fatos

9. O Cartão de Pagamento do Governo Federal -CPGF, popularmente conhecido como “cartão corporativo” da Presidência da República, é o instrumento de pagamento utilizado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta para pagamento das despesas realizadas com compra de material e prestação de serviços.

10. Em regra, as despesas públicas estão sujeitas ao dever de prestação de contas e observância das regras orçamentárias previstas em lei. No regime democrático, a publicidade das contas públicas é regra. Contudo, o portal da transparência aponta aumento considerável na atual: nos primeiros quatro meses do ano, o gasto médio representa o dobro em comparação com o mesmo período nos últimos cinco anos. O gasto total do período em 2020 corresponde a R\$ 3,76 milhões de reais.

11. A situação ora denunciada foi assim reportada em matéria jornalística veiculada pelo sítio da Revista Exame¹:

Despesas com cartão da Presidência dobram e chegam a 3,7 milhões de reais

Gastos no cartão corporativo da Presidência da República são o dobro da média dos últimos cinco anos para os meses de janeiro a abril

Por **Estadão Conteúdo**

11 maio 2020, 17h55 - Publicado em 10 maio 2020, 16h48

Os gastos com **cartão corporativo** da Presidência da República, usado

¹ Vide: <https://exame.abril.com.br/brasil/despesas-com-cartao-da-presidencia-dobram-e-chegam-a-37-milhoes-de-reais/>. Acesso em 12 de maio de 2020.

para bancar despesas sigilosas do presidente Jair Bolsonaro, dobraram nos quatro primeiros meses de 2020, na comparação com a média dos últimos cinco anos. **A fatura no período foi de R\$ 3,76 milhões**, valor que é lançado mensalmente no Portal da Transparência do governo, mas cujo detalhamento é trancado a sete chaves pelo Palácio do Planalto.

Em dezembro do ano passado, o Estadão revelou que o governo passou a ignorar uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) e se recusa a explicar como tem usado o dinheiro público via cartões corporativos. **A Presidência tem justificado, nos pedidos feitos via Lei de Acesso à Informação, que a abertura dos dados e notas fiscais poderiam colocar em risco a segurança do presidente.**

O fato é que, neste início de ano, essas despesas deram um salto e fugiram do padrão do que gastaram os ex-presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer no mesmo período. Foge do padrão, inclusive, do que gastou o próprio Bolsonaro no seu primeiro ano de mandato, quando apresentou uma despesa de R\$ 1,98 milhão de janeiro a abril.

O cálculo leva em consideração os pagamentos vinculados à Secretaria de Administração da Presidência da República. Além de eventuais despesas em favor de Bolsonaro, a secretaria é responsável por gastos de familiares do presidente e das residências oficiais. Responde ainda por pagamentos corriqueiros da Presidência.

Mas não foi só a fatura dos cartões ligados diretamente a Bolsonaro que explodiu neste início do ano. O total de despesas sigilosas da Presidência, que inclui também gastos do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) aumentaram na mesma proporção. **Foram R\$ 7,55 milhões em despesas sigilosas da Presidência da República de janeiro a abril, 122% a mais do gasto no mesmo período do último ano do governo Temer.** Em cinco anos, o mais próximo disso foram os R\$ 4,69 milhões (em valores corrigidos pela inflação) despendidos em 2015, na gestão de Dilma.

É um dinheiro que, a não ser alguns integrantes do próprio governo, ninguém mais sabe para onde foi. Nem mesmo a data em que a transação foi realizada é conhecida.

Antes de ser eleito, Bolsonaro foi um crítico ferrenho dos gastos com cartões corporativos e, principalmente, do possível sigilo dos extratos. Em 2008, em discurso na Câmara dos Deputados, ainda como parlamentar (na época filiado ao PP) desafiou o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a “abrir os gastos” com o cartão.

No último 24 de abril, dia em que o então ministro Sérgio Moro pediu demissão, Bolsonaro fez um longo discurso no Palácio do Planalto para responder o novo desafeto. Entre diversos assuntos abordados – que foi do aquecedor da piscina do Palácio da Alvorada à vida amorosa do filho mais novo – afirmou que tem sido econômico no uso do cartão. “Na vida de presidente da República eu tenho três cartões corporativos, dois são usados para despesas, as mais variadas possíveis, afinal de contas mais de 100 pessoas estão na minha segurança diariamente, despesas de casa, normal”, disse. “E um terceiro cartão que eu posso sacar R\$ 24 mil por mês sem prestar contas. Eu posso sacar R\$ 24 mil e gastar onde bem

entender. Quanto eu gastei dessa verba desde o ano passado? Zero”, disse. Bolsonaro não mencionou, no entanto, que os gastos totais dos cartões corporativos da Presidência sob sigilo superaram os R\$ 14 milhões no ano passado.

(...)

Maioria dos gastos foi em viagens, afirma Planalto

Sem dar detalhes, o Palácio do Planalto afirmou que a maior parcela de gastos efetuados com os cartões corporativos do governo federal foi realizada em apoio às viagens presidenciais em território nacional e viagens internacionais. Neste ano, o presidente Jair Bolsonaro esteve na Índia em janeiro, participou da posse da presidente do Uruguai, no início de março e, no mesmo mês, viajou com uma comitiva de 31 pessoas aos Estados Unidos.

O governo alega ainda que houve um aumento nos gastos totais da Presidência, em março deste ano, pois os cartões vinculados ao Gabinete da Segurança Institucional (GSI) foram utilizados para o pagamento dos “serviços de apoio de solo e comissaria aérea na viagem para a China, realizada em fevereiro de 2020, para o resgate de 34 brasileiros isolados em Wuhan, em razão do surto epidemiológico inicial da covid-19”.

Coordenada pelo Ministério da Defesa, a Operação Regresso à Pátria Amada Brasil ocorreu entre 5 e 9 de fevereiro, fase do envio e retorno dos aviões, e seguiu com mais 14 dias de confinamento dos resgatados na Base Aérea de Anápolis (GO).

Documentos do Comando da Aeronáutica revelados pelo Estadão mostraram que a operação custou R\$ 4,6 milhões aos cofres públicos – valor que não incluía os gastos citados pelo GSI.

Sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal, o Palácio do Planalto disse que a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011, permite manter sob sigilo informações que possam colocar em risco a segurança do presidente da República e de seus familiares. Para isso, se baseia em um parecer da Advocacia-Geral da União para manter em segredo boa parte dos gastos com cartão corporativo.

12. Conforme se depreende do trecho apontado acima, o Presidente da República justifica a alta na despesas com a realização de viagens internacionais. Não há, contudo, justificativa razoável para que os referidos gastos sejam mantidos em sigilo, em frontal descumprimento aos princípios e regras que regem a Administração Pública.

13. Após a publicação da referida matéria, o Presidente da República apontou que os altos gastos seriam decorrência de viagem à China para repatriação de brasileiros que estavam na província de Wuhan:

Segundo o presidente afirmou nesta segunda-feira, **foram utilizados R\$ 739.598, via cartão corporativo, com os três voos enviados ao país asiático em fevereiro deste ano.** Como mostrou a reportagem no

domingo, as despesas sigilosas vinculadas a Bolsonaro foram de R\$ 3,76 milhões neste ano, segundo informações do Portal da Transparência. O valor representa um aumento de 98% em relação à média dos últimos cinco anos no mesmo período.

“3 aviões da @fab_oficial, vinculados à Presidência, foram à China buscar brasileiros em Wuhan. Na operação foram gastos R\$739.598,00 com cartão corporativo. Ao contrário do noticiado, retirando despesas extraordinárias, nossos gastos seguem abaixo da média de anos anteriores”, postou o presidente no Twitter².

14. No entanto, mesmo que se desconsidere o valor despendido com a operação de repatriação, o montante total das faturas ainda é consideravelmente elevado em comparação com anos anteriores.

15. Desse modo, impõe-se a intervenção dessa Corte de Contas para auditar os referidos gastos, bem como impor medidas de transparência quanto às despesas que não representam risco à segurança nacional, por contrariar o interesse público e violar as normas aplicáveis aos contratos administrativos.

IV. Do direito

16. A representação é instrumento processual do Tribunal de Contas da União que tem por finalidade a apuração de fato ou ato ilegal que seja de conhecimento dos legitimados. Trata-se, portanto, de uma denúncia formulada por uma autoridade listada no Regimento Interno do TCU.

17. No presente caso, tem-se clara a viabilidade de atuação dessa corte de contas, uma vez que a presente representação tem por objeto potenciais abusos no uso do CPGF por parte de gestores da Presidência da República, conforme informações disponíveis no Portal da Transparência e repercutidas pela imprensa.

18. Segundo o art. 1º do Decreto nº 5.355, de 2005, o CPGF é instrumento para pagamento “despesas realizadas com compra de material e prestação de serviços”, sem qualquer ressalva quanto ao valor ou tipo de serviço. Assim, não cabe a alegação genérica de que o detalhamento dos gastos com CPGF acarreta “risco à segurança nacional”, uma vez que sua utilização é bastante ampla e todo sigilo deve ser justificado.

² Vide: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-aumenta-despesas-com-cartao-corporativo-mesmo-sem-gastos-com-voe-a-china,70003299643>. Acesso em 12 de maio de 2020.

19. Cumpre observar que a administração pública está vinculada aos princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal, dentre eles legalidade e publicidade. A Lei 9.784, de 1999, dispõe em seu art. 2º que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

20. Conforme lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro³, o princípio da publicidade exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

21. Por sua vez, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal estabelece que

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

22. A Administração Pública tem o dever de prestar contas perante a sociedade e esta tem o direito de controlar a ação do governo. Segundo o próprio Tribunal de Contas da União, o dever de prestar contas – também conhecido como *accountability* – tem por objetivos, dentre outros, garantir probidade e integridade da Administração Pública⁴.

23. Assim, por óbvio, o sigilo das contas públicas é medida de exceção. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 129, considerou que o artigo 86 do Decreto-Lei 200, de 1967, é incompatível com a Constituição Federal ao estabelecer o sigilo de determinadas despesas como regra. Na ocasião, o Ministro Edson Fachin observou que a ordem constitucional vigente estabeleceu a publicidade administrativa como regra geral.

24. Conforme lição de Hely Lopes Meirelles:

Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, por que pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8.159, de 8.1.91, e da Lei 12.527/2011 e pelo

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

⁴ Vide: BRASIL, Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em 12 de maio de 2020.

25. O art. 3º, I, da Lei 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) dispõe expressamente acerca da observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. No mesmo diploma, classifica-se como informação sigilosa apenas aquela “submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”.

26. Cabe lembrar que o art. 7º, §2º, da LAI assegura o acesso público à parte não sigilosa das informações. Desse modo, não cabe à Presidência da República impor sigilo a toda fatura do CPGF vinculado à sua unidade gestora, pois é assegurado o acesso à informação na forma da lei.

27. No presente caso, demonstrada potencial violação a diversos mandamentos constitucionais, por parte da Presidência da República, em especial os princípios da legalidade e da publicidade dos atos administrativos, impõe-se a atuação dessa corte.

V. Da medida preventiva

28. O art. 276 do Regimento Interno do TCU permite, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, **ao interesse público**, ou de risco de ineficácia à decisão de mérito, a adoção de medida cautelar sem prévia oitiva da parte, determinando a suspensão do ato impugnado.

29. Na espécie, visualiza-se evidente lesividade ao interesse público, ilegalidade do ato e urgência que justificam a concessão de medida para seja determinada a publicidade dos gastos da Presidência da República com o CPGF, exceto aqueles individualmente classificados como sigilosos, conforme hipóteses do art. 23 da Lei de Acesso à Informação.

30. Os fatos narrados na presente representação, bem como os argumentos nela contidos, demonstram a plausibilidade do direito invocado, visto que a autoridade pública demandada perpetrou inequívoca violação ao texto constitucional (arts. 5º, LX; 37, *caput*; 90) e à Lei de Acesso à Informação (art. 3º, I, e art. 7º, §2º).

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 98.

31. O interesse público da medida decorre de modo cristalino da necessidade de resguardar a publicidade e moralidade dos atos administrativos por meio da fiscalização do dispêndio de recursos públicos. Do mesmo modo, a urgência emerge do evidente risco lesão ao erário, uma vez que valores cada vez mais vultuosos estão sendo gastos sem supervisão.

32. Dessa forma, impõe-se a decretação de medida cautelar para determinar o levantamento do sigilo dos gastos com cartão corporativo que não sejam classificados como sigilosos na forma do art. 23 da Lei de Acesso à Informação, observado o interesse público e a segurança nacional.

VI. Dos pedidos

33. Diante do exposto, requer:

- a. O recebimento e processamento desta representação, para implementação das medidas cabíveis relativas às potenciais ilegalidades.
- b. Liminarmente, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno, fazendo-se presentes, no caso em exame, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, determine V. Exa, o Plenário do TCU ou o relator desta representação, em caráter cautelar, o levantamento do sigilo de gastos com CPGF da Presidência da República, ressalvadas as hipóteses de sigilo contidas no art. 23 da Lei de Acesso à Informação;
- c. No mérito, em cumprimento à sua competência constitucional e legal, que o Tribunal de Contas, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, decida pela adoção das medidas de sua competência necessárias para:
 - verificar o grau de observância, pela Presidência da República, das normas e procedimentos que regem o uso do cartão de crédito corporativo do Governo Federal; e
 - avaliar até que ponto as referidas normas e procedimentos ajustam-se aos requisitos de publicidade e transparência que devem informar a gestão dos recursos públicos.
- d. Seja este representante informado oficialmente dos andamentos da presente representação;

- e. Caso esse Tribunal entenda não estarem presentes os requisitos para recebimento da presente representação, o que se admite apenas por hipótese, que esta manifestação seja recebida e devidamente processada como comunicação de irregularidade.

Brasília, 13 de maio de 2020.

Fabiano Contarato
Senador da República

Rol de anexos:

- i. Documento de identificação do representante