

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

MEDIDA CAUTELAR URGENTE

FABIANO CONTARATO (“representante” ou “autor”), brasileiro, casado, Senador da República, portador da cédula de identidade R.G. nº 682.250 (SSP/ES) e inscrito no CPF/MF nº 863.645.617-72, 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, vem, com fundamento no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, arts. 70 a 74, todos da Constituição Federal da CF, c/c art. 1º, XVI, da Lei n. 8.443/92 apresentar

REPRESENTAÇÃO

Com pedido de medida cautelar

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. Sumário da representação

1. A presente representação requer a adoção de providências, por esta 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 desta 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.

6. A representação é instrumento processual do Tribunal de Contas da União que tem por finalidade provocar 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.

7. 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.

8. 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. Em se tratando de questionamento sobre a utilização de recursos exatamente pela Presidência da República, incontestável que se trata de valores sob jurisdição do TCU.

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. Nos últimos anos, tem se notado um aumento considerável nos gastos da Presidência da República com cartões corporativos, levantando suspeitas não só sobre gastos eventualmente excessivos e/ou supérfluos, mas também sobre a intenção dos seus usuários, que sabem da (indevida) proteção que lhes garante o sigilo imposto às informações com estes gastos.

11. Contraposta aos riscos de abuso e desvios no uso do CGPF, está a ausência de transparência e fiscalização externa sobre os gastos realizados com cartões corporativos. Em desobediência aos princípios constitucionais, à Lei de Acesso à Informação e a decisões do Supremo Tribunal Federal, a Presidência da República se recusa a fornecer os dados individualizados sobre estes gastos.

12. A atual gestão vem utilizando os cartões corporativos de modo indiscriminado e com pouca responsabilidade fiscal, o que contrasta com a grave situação em que vivem as contas públicas do governo federal. Enquanto se cortam gastos para a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural do país e para políticas sociais

destinadas à camada mais pobre da sociedade, os gastos com cartão corporativo só aumentam.

13. Entre 2019 e 2021, ou seja, em um período de 3 anos foram gastos, aproximadamente, R\$ 30 milhões, um valor 19% superior ao despendido nos 4 anos do governo anterior, considerando as gestões dos ex-Presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer. As despesas de 2021 alcançaram o valor de R\$ 11,8 milhões, um valor superior ao montante anual registrado nos últimos oito anos.

14. Conforme noticiou o jornal O Globo, em 30 de janeiro de 2022¹:

Bolsonaro já gastou mais com cartão corporativo do que gestão anterior

Em apenas três anos, despesas sigilosas do presidente chegam a aproximadamente R\$ 30 milhões, montante 19% maior do que o registrado por Dilma e Temer no mandato de 2015 a 2018.

BRASÍLIA - Faltando um ano para o fim de sua gestão, o presidente Jair Bolsonaro já gastou R\$ 29,6 milhões com cartões corporativos. O montante desembolsado até dezembro do ano passado, custeado pelo erário, é 18,8% maior do que os R\$ 24,9 milhões consumidos ao longo dos quatro anos do mandato anterior, dividido por Dilma Rousseff (2015-2016) e Michel Temer (2016-2018). Só em 2021, as despesas chegaram a R\$ 11,8 milhões, o maior valor dos últimos sete anos. Perde apenas para os R\$ 13,3 milhões registrados em 2014, quando Dilma era presidente.

No mês passado, os cartões exclusivos da família presidencial foram usados em compras que somaram R\$ 1,5 milhão, valor mais alto, para um único mês, dos três anos da atual administração. Bolsonaro passou os últimos dias de dezembro em férias no Sul do país.

As cifras, corrigidas pela inflação, dizem respeito às faturas de 29 cartões vinculados à Secretaria de Administração da Presidência da República, que estão sob a responsabilidade do presidente, de seus familiares e auxiliares mais próximos. De acordo com o próprio Palácio do Planalto, dois deles ficam permanentemente sob poder de Bolsonaro. Os cartões são usados para despesas do cotidiano, como refeições do chefe do Executivo durante viagens. Todas, porém, são mantidas em sigilo, sob argumento de que a eventual

¹ O GLOBO. **Bolsonaro já gastou mais com cartão corporativo do que gestão anterior.** Rio de Janeiro, 30 jan. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-ja-gastou-mais-com-cartao-corporativo-do-que-gestao-anterior-25373185>>. Acesso em 31 jan. 2022.

divulgação colocaria o presidente em risco.

Mudança de discurso

Quando era deputado, Bolsonaro se apresentava como um crítico ferrenho do benefício. Em 2008, durante um discurso na Câmara, ele desafiou o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a “abrir os gastos” com o cartão. Ao assumir a Presidência, no entanto, Bolsonaro reproduziu o comportamento de seus antecessores. Contrariando os números do Portal da Transparência do governo, ele vem afirmado que tem sido “econômico” no uso do instrumento.

Em agosto de 2019, ainda no seu primeiro ano de mandato, Bolsonaro chegou a afirmar que daria transparência às aquisições realizadas e divulgaria algumas faturas, algo que não ocorreu.

— Eu vou abrir o sigilo do meu cartão. Para vocês tomarem conhecimento de quanto gastei. Ok, imprensa? Vamos fazer uma matéria legal? — disse, em uma *live* semanal.

Mais recentemente, há duas semanas, o discurso mudou. O presidente criticou pessoas que, segundo ele, questionam os valores gastos com o cartão corporativo. A apoiadores, justificou que os montantes pagam “até a alimentação das emas”.

— Cartão paga a alimentação das emas, tá, pessoal? Pessoal fala: ‘Ah, gastou tanto’. Eu tenho 50 emas aí, galinheiro, pato, peixe, quatro cães. Uns 200 almoçam, jantam e tomam café aí, por dia — alegou.

O *GLOBO* levou em consideração os dispêndios presidenciais desde 2013. Só a partir daquele ano, o governo federal passou a divulgar separadamente os gastos específicos que envolvem o titular do Palácio do Planalto e sua família de outros custos da Presidência, como Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

Caso parado no TCU

Diante do aumento de despesas do ocupante da principal cadeira da República, cresce a pressão para Bolsonaro dar transparência a elas. No ano passado, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara aprovou uma determinação para que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizasse uma auditoria em um total de R\$ 14,8 milhões gastos com os cartões do governo, incluindo, além da Presidência, as faturas da Abin e do GSI.

O resultado da análise, porém, está sob sigilo na Corte. O relator do processo, ministro Raimundo Carreiro, foi indicado pelo próprio

Bolsonaro para assumir a embaixada do Brasil em Portugal. Carreiro chegou a levar a auditoria para o plenário analisar na semana passada, mas voltou atrás na véspera da sessão. Assim, nem mesmo os demais ministros tiveram acesso ao seu voto nem ao conteúdo da auditoria.

A gerente de projetos da ONG Transparência Brasil, Marina Atoji afirma que a resistência à divulgação dos gastos com os cartões corporativos é apenas uma das mostras de que Bolsonaro é avesso a diferentes instrumentos de transparência e fiscalização ao poder público. Para ela, o presidente transforma as decretações de sigilo, que deveriam ser exceção, em regra.

— O presidente mantém sigilos sobre sua carteira de vacinação, há os problemas constantes na divulgação de dados sobre a pandemia, a questão do orçamento secreto e outros — lista Marina.

A Secretaria-Geral da Presidência da República informou que os maiores custos do cartão foram para apoio às viagens presidenciais. “Com efeito, quanto maior for o número de deslocamentos para cumprimento da agenda presidencial, maiores serão, proporcionalmente, os dispêndios a serem incorridos para as suas devidas concretizações”, argumentou. Questionada se Bolsonaro, em tempo de arrocho fiscal, adotou alguma medida para economizar nos gastos, a secretaria respondeu que as despesas são realizadas “obedecendo critérios de aquisição mais vantajosos para a administração pública federal”.

15. Apesar destes elevados gastos, não há qualquer transparência ou *accountability* sobre a destinação, a economicidade ou a eficiência das compras realizadas pelos seus portadores. O governo federal se recusa a fornecer as informações detalhadas e individualizadas sobre o uso destes cartões, atribuindo o rótulo de ‘sigiloso’ a todas as informações sobre (i) nome/CPF do portador; (ii) nome/CNPJ do favorecido; e (iii) valor pago com relação a gastos da Presidência da República.

16. Assim, é difícil que os órgãos de controle e a sociedade determinem se as aquisições realizadas com os cartões corporativos: (i) se adequam às hipóteses previstas na legislação; e (ii) atendem aos princípios constitucionais da Administração Pública de legalidade, impensoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

IV. Do direito

17. O Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) é um meio de pagamento utilizado pelo governo que funciona de forma similar ao cartão de crédito que utilizamos em nossas vidas, porém dentro de limites e regras específicas. O governo utiliza o CPGF para pagamentos de despesas próprias, que possam ser enquadradas como suprimento de fundos.² O Portal da Transparência do Governo Federal publica, mensalmente, as faturas dos cartões de pagamentos utilizados pelo Poder Executivo Federal.

18. Nesse sentido, a utilização do cartão corporativo revela consonância com o princípio constitucional da eficiência, que se traduz na melhor realização possível da gestão dos interesses públicos. Além disso, o princípio da publicidade também se mostra essencial para possibilitar a fiscalização dos atos públicos pela sociedade e, em casos de desconformidade do ato com o ordenamento normativo, essas contas possam ser submetidas à apreciação dos órgãos de controle.

19. Segundo preleciona Gilmar Mendes:

O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com os princípios democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir de disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).³

20. Numa democracia, a transparência e a publicidade da gestão pública são elementos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de endereçar a questão relativa ao sigilo dos gastos realizados com cartão corporativo. No âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129, decidiu-se pela inconstitucionalidade do art. 86 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que previa: “A movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente e nesse caráter serão tomadas as contas dos

² <https://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603242-cartao-de-pagamento-do-governo-federal>

³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Bonet Branco. 6^a ed. São Paulo:Saraiva, 2011.

responsáveis.”.

21. Naquele julgamento, em acórdão lavrado pelo Ministro Edson Fachin, se firmou o entendimento de que:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente. 1. O Princípio de Publicidade dos Atos da Administração Pública caracteriza-se como preceito fundamental para fins de cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. **O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem.** 3. Os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde de que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional. 4. O art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente. (gn) (ADPF 129, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 06-12-2019 PUBLIC 09-12-2019)

22. A despeito disso, cabe ressaltar que os valores e informações sobre o detalhamento dos gastos do cartão da Presidência da República são sigilosos, o que dificulta o controle social dessas despesas realizadas com dinheiro público.

23. Não há sequer clareza sobre o nível de sigilo imposto a estas informações. Tabela apresentada pelo governo federal informa apenas que se trata de informações “sigilosas”⁴, alternativa que não consta entre as possibilidades de classificação incluídas na Lei de

⁴

<https://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes/consulta?tipoCartao=1&de=01%2F01%2F2021&ate=31%2F12%2F2021&ordenarPor=valorTotal&direcao=desc>

Acesso à Informação, quais sejam (i) ultrassecreto; (ii) secreto; e (iii) reservado. Sem saber qual o nível de classificação, é impossível identificar se foram cumpridos os ritos e requisitos para classificação de informações, conforme previstos na Lei de Acesso à Informação.

24. Ademais, o governo deve ser passível de fiscalização para assegurar sua integridade, desempenho e representatividade. O dever de prestar contas também está atrelado ao princípio da transparência dos atos praticados pelos agentes públicos, incluindo o Presidente da República, sendo sua obrigação prover informações úteis e relevantes para o exercício da *accountability*.

25. Portanto, uma vez que a composição das despesas efetivamente realizadas por meio do cartão corporativo do Presidente da República não é conhecida pela sociedade e, por tratar de recursos públicos, cabe a esta Corte de Contas a apreciação desses gastos, segundo a Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas de 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, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

(....)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

26. Inconteste, assim, que o sigilo é exceção e que a regra da publicidade deve prevalecer quando se tratar da *res publica*, notadamente no que diz respeito a valores desembolsados pelo Presidente da República.

27. Diante da situação apresentada, devido à ausência de transparência na utilização de recursos públicos, resta claro que cabe ao Tribunal de Contas da União, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, a adoção das medidas de sua competência necessárias à fiscalização dos diversos usos do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) pelo Presidente da República.

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, conforme hipóteses do art. 23 da Lei de Acesso à Informação. Relembra-se que, nestes casos excepcionais, exige-se decisão formal sobre esta classificação, nos termos do art. 28 da referida legislação, a qual deverá ser publicada em conjunto com as demais informações sobre os gastos realizados com estes cartões.

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 perpetrhou inequívoca violação ao texto constitucional (arts. 5º, LX;

e art. 37, caput) e à Lei de Acesso à Informação (art. 3º, I, art. 7º, §2º e art. 24).

31. O interesse público da medida cautelar 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 de lesão ao erário, uma vez que valores cada vez mais vultosos estão sendo gastos sem supervisão dos órgãos de controle e da sociedade.

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 que:

- a. Seja recebida e processada esta representação, para a implementação das medidas cabíveis relativas às aludidas ilegalidades;
- b. Sejam devidamente intimados os representantes da Presidência da República;
- c. 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;
- d. No mérito, que o Tribunal de Contas da União, 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 CPGF; e
 - avaliar a adequação das referidas normas e procedimentos para assegurar a eficiência, a economicidade, a moralidade e a imparcialidade destes gastos e a publicidade e a transparência das informações sobre eles.
- e. Seja este representante informado oficialmente dos andamentos da presente representação;
- f. Caso esse Tribunal entenda não estarem presentes os requisitos para recebimento da presente representação, o que se admite apenas por hipótese, esta manifestação seja recebida e devidamente processada como comunicação de irregularidades.

Brasília, 31 de janeiro de 2022.

Fabiano Contarato
Senador da República