

GRUPO II – CLASSE ____ – Plenário

TC 029.552/2022-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Presidência da República

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO DE FISCALIZAÇÃO PARA AFERIR A LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DE DESPESAS EFETUADAS POR MEIO DO CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO NA MODALIDADE ACOMPANHAMENTO. SOBRESTAMENTO ATÉ O ATENDIMENTO DA SOLICITAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (peça 14), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 15 e 16).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), aprovada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), na qual o Deputado Elias Vaz (PSB/GO) requer ao Tribunal de Contas da União a realização de fiscalização para aferir a legalidade e legitimidade das despesas sigilosas efetuadas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) no âmbito da Presidência da República, ante ao expressivo aumento de gastos nos meses de agosto, setembro e outubro de 2022 (peça 3).

2. Registre-se inicialmente que o Ofício 218/2022/CFFC-P (peça 2) da citada comissão mencionou, por engano, ilegalidades cometidas pela Superintendência de Seguros privados (SUSEP), o que resultou em pronunciamento anterior pela extinta SecexFinanças (peças 9-11). Por se tratar de equívoco meramente formal, o referido pronunciamento pretérito deve ser desconsiderado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Consoante aos arts. 4º, I, da Resolução TCU 215/2008 e 232, III, do Regimento Interno/TCU, entende-se que a presente solicitação deve ser conhecida, visto que (i) o Presidente da mencionada comissão parlamentar possui legitimidade para solicitar a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União, uma vez tendo sido o requerimento originário aprovado pela respectiva comissão; e (ii) o objeto da representação diz respeito a despesas realizadas com recursos federais, atraindo a competência desta Corte de Contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

EXAME TÉCNICO

Análise dos pontos elencados na requisição de fiscalização (peça 2)

4. *Aduz o requerente que o montante de gastos da Presidência com despesas sigilosas do CPGF perfazia até 8/11/2022 o valor de R\$ 22.751.636,53, sendo que nos meses de agosto a outubro (período eleitoral) as despesas atingiram R\$ 9.188.642,20, o que corresponderia uma média mensal de gastos de R\$ 3.062.880,73, correspondente a um aumento de 108% em relação à média mensal de gastos de 2021 (R\$ 1.574.509,64).*

5. *Ante ao aumento expressivo de gastos do CPGF em período eleitoral, requer a realização de fiscalização para verificação da legalidade e legitimidade destas despesas, e, sem prejuízo de outras questões típicas de processos de auditoria, devem ser objeto de apuração os seguintes pontos (peça 3, p. 3-4), que serão analisados em sequência:*

Com base nas médias mensais apresentadas no ano de 2021, qual a natureza dos gastos que apresentaram discrepantes em relação à média anterior, alimentação, hospedagem, segurança, passagens aéreas etc.?

6. *Inicialmente, importa destacar que esta Corte de Contas, ao tratar de processo de representação relativo ao mesmo tema de CPGF, mediante Acórdão 1223/2022-TCU-Plenário (Relator Min. Antônio Anastasia), entendeu em seus consideranda que:*

(...) o fato isolado de acréscimo de despesas, dentro dos limites orçamentários, sem indícios de irregularidade na respectiva execução, não constitui ocorrência passível de apuração de responsabilidade por este Tribunal, e que o volume de gastos indicados na reportagem jornalística não extrapola os limites da série histórica (valores nominais inferiores aos verificados em 2013 e 2014), sopesando-se, ainda, os efeitos inflacionários durante o mandato em curso (IPCA: 20%; INPC: 21%; IGPM: 56%, pelo IGPM; nos três exercícios pretéritos);

(...)

7. *Anota-se, por oportuno, que o IPCA acumulado em doze meses foi de 9,67% em agosto de 2022, 8,41% em setembro de 2022 e 7,48% em outubro de 2022 (fonte: IBGE).*

9. *Considerando que o objetivo é verificar aumento de despesas em período eleitoral, faz-se necessário, em momento oportuno, acessar os dados do ano de 2018, o que também mitigaria a possível distorção ocasionada por efeito da pandemia de Covid-19, em relação às médias mensais.*

10. *Dessa forma, para que sejam respondidos adequadamente os questionamentos em tela, é necessário, em momento oportuno, acessar os dados dos dispêndios discriminados por elemento de despesas realizadas com o CPGF da Presidência da República dos anos de 2018 a 2022, consolidados mês a mês.*

Houve um quantitativo maior de pessoas acompanhando o presidente nesse período?

11. *O questionamento demanda extração e comparação de grande conjunto de informações (Relação dos servidores que integraram o Escalão Avançado¹ e Relação das Comitivas da Viagem Presidencial), originadas dos Relatórios de Viagem² de cada deslocamento ocorrido, não só no período de agosto a outubro de 2022, mas também nos meses anteriores de 2022 e do exercício de 2021.*

12. *A Presidência da República dispõe de sistema criado pela Secretaria Especial de Administração em 2004 para controle das despesas realizadas com suprimento de fundos, denominado SUPRIM, o qual contempla as seguintes funcionalidades: (a) cadastro das informações das viagens realizadas (local, data e objetivo); (b) cadastro das informações das*

¹ Escalão Avançado – ESCAV (seguranças, assessores, técnicos etc.), que se encarrega de organizar *in loco* (prévia, durante e posteriormente à viagem) todas as questões técnicas e de segurança da viagem.

² Relatório de viagem é um dos documentos que compõe o processo de suprimento de fundos de cada deslocamento presidencial.

notas fiscais (fornecedor, data, valor, e natureza da despesa detalhada); (c) cadastro dos processos de prestação de contas (número do processo, agente suprido, data início e fim, e recolhimentos GRU); (d) relatórios diversos; e (e) base para as auditorias realizadas;

13. O acesso a esse sistema, bem como a sua base de dados e sua documentação, contribuirá para prover o Tribunal de informações que auxiliarão no exame das questões da presente SCN, bem como de outros processos abertos que tratam do tema relativo a despesas do CPGF da Presidência dos mandatos anteriores.

Os gastos realizados coincidiram com as agendas de campanha? Houve despesas que podem ser consideradas como gastos voltados à campanha eleitoral?

14. Para se responder tal questionamento, faz-se necessário o acesso, em meio digital, à Agenda do ex-Presidente Jair Bolsonaro, no período de agosto a outubro de 2022, bem como as Agendas de Campanha Eleitoral do primeiro e segundo turnos de eleição presidencial passada, caso não registradas na Agenda Oficial do Presidente da República. Destaca-se que este último dado deve constar de controles do Gabinete de Segurança Institucional (SGI/PR), visto que este era o órgão responsável pela segurança do ex-Presidente da República e de seus familiares.

15. Estes dados devem ser comparados com outros documentos que evidenciam os gastos, a exemplo de extratos de pagamentos do Cartão de Pagamento do Governo Federal, documentos relativos à liquidação de despesas, notas fiscais e recibos, relatórios de prestação de contas, com metodologia a ser definida após o recebimento destas informações, consoante a qualidade e quantidade de dados a serem tratados.

16. Anota-se que o processo de suprimento de fundos para deslocamento do Presidente da República, possui em regra os seguintes documentos: (a) documento de acionamento da viagem; (b) solicitação da despesa; (c) cotação de preços, com regras tarifárias e de no-show (hospedagem, comissária aérea nacional e exterior, aquisição de lanches, etc.); (d) listagem com nome dos efetivos que foram atendidos com lanche; (e) grade de hospedagem; (f) documentos de câmbio; (g) relatório da viagem – GSI; (h) relatório das despesas – ecônomo; e (i) relatório de despesa por aposento do hotel.

17. Sobre o tema convém registrar que a legislação brasileira permite que o Presidente possa participar de eventos de campanha eleitoral concomitantemente com o exercício do cargo. Tal matéria está regulamentada pela Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral).

18. Não há vedação à participação em eventos de campanha eleitoral do candidato à reeleição presidencial, desde que as despesas de transporte oficial do Presidente da República e de sua comitiva sejam ressarcidas por partido ou coligação do candidato, conforme o art. 76 da citada norma:

Art. 76. O ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo Presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado.

§ 1º O ressarcimento de que trata este artigo terá por base o tipo de transporte usado e a respectiva tarifa de mercado cobrada no trecho correspondente, ressalvado o uso do avião presidencial, cujo ressarcimento corresponderá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo.

§ 2º No prazo de dez dias úteis da realização do pleito, em primeiro turno, ou segundo, se houver, o órgão competente de controle interno procederá ex officio à cobrança dos valores devidos nos termos dos parágrafos anteriores.

§ 3º A falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno.

§ 4º Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores pena de multa correspondente ao dobro das

despesas, duplicada a cada reiteração de conduta.

19. *Consoante os parágrafos § 2º, 3º, do art. 76, da Lei 9.504/1997, a tarefa de verificação e cobrança dos gastos de campanha cabe ao órgão de controle interno competente, que, no caso de despesas de campanha de reeleição do Presidente, é a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (Ciset/SG/PR), Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno da União.*

20. *Assim, incube ao órgão de controle interno da Presidência da República o exame da documentação relativa às viagens presidenciais em período de campanha eleitoral, e respectiva cobrança ex officio, ressaltando-se que remanesce a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos independentemente da possível aplicação de multa eleitoral nos termos do art. 76 da Lei 9.504/1997.*

21. *A Ciset/PR editou a Portaria Ciset/SG/PR nº 24, de 27/6/2022, a qual “Dispõe sobre a metodologia a ser utilizada nas apurações, cobranças e ressarcimentos devidos à União pelo partido político ou coligação partidária, em razão do uso de transporte oficial pelo Presidente da República em campanhas ou eventos eleitorais”, normativo a ser examinado em confronto com os respectivos documentos de cobrança expedidos pela Ciset/PR.*

22. *Dessa forma, para dirimir tal questionamento, faz-se necessário, em momento oportuno, verificar se as despesas realizadas com CPGF foram objeto de cobrança e ressarcimento pela Ciset/PR. De igual forma, faz-se necessário o encaminhamento dos pareceres e relatórios produzidos em razão da análise dos dispêndios realizados no período da campanha eleitoral, bem como a remessa da comprovação dos ressarcimentos efetuados, documentos de cobrança e outras medidas adotadas pela Ciset/PR para o pleno cumprimento do art. 76, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 9.504/1997.*

23. *Em complemento, também será necessário solicitar a remessa em meio digital de quaisquer outros relatórios, pareceres e notas técnicas sobre o tema de dispêndios dos Cartões de Pagamento do Governo Federal da Presidência da República ou sobre deslocamentos do Presidente da República nos anos de 2021 e 2022.*

Houve locação de veículos e serviços que não foram contratados nos meses anteriores, ou seja, surgiram necessidades novas nesse período? Houve aumento dos gastos com locações de veículos e passagens aéreas?

24. *Para se responder tal questionamento, cabe, em momento futuro, indagar ao GSI/PR e à SG/PR para que informem se houve elevação do quantitativo mensal de veículos e serviços locados no período de agosto a outubro de 2022 em relação aos quantitativos mensais de veículos e prestação de serviços meses anteriores de 2022 apresentando as justificativas técnicas para as locações adicionais.*

25. *Com relação a passagens aéreas, anota-se que os dados disponibilizados na página de transparência do governo federal (transparência.gov.br) não permitem identificar o órgão requisitante de alguns dispêndios com passagens aéreas, e ainda que na tabela consolidada de dispêndios por elemento de despesas não constam os valores relativos às passagens aéreas.*

Houve gastos que podem ser caracterizados como típicos da promoção de eventos públicos?

26. *Em relação a tal questionamento, além da natureza e motivação das despesas, que integram os processos de suprimento de fundos, deve ser identificado o local onde ocorreram as entregas de bens e serviços adquiridos com o CPGF, por meio de análise dos extratos mensais dos Cartões de Pagamento e das Notas Fiscais em confronto com as Agendas Oficiais e de Campanha Eleitoral do ex-Presidente, já contemplados em questionamentos anteriores, bem como de registros em veículos de imprensa, (inclusive a Agência Brasil) e outras mídias eletrônicas, de eventos aos quais o ex-Presidente tenha comparecido no período de agosto a outubro de 2022.*

Qual a justificativa técnica para que a média de gastos mensais nos meses de agosto, setembro e outubro de 2022 tenha aumentado 100% em relação à média de gastos mensais?

27. Como descrito no primeiro questionamento analisado, há a necessidade de se recalcular a média de gastos mensais de 2021, e de calcular a média de gastos mensais de agosto a outubro de 2022, com as devidas correções monetárias.

Da necessidade de abertura de fiscalização contínua

28. Conforme as razões a serem apresentadas abaixo, verifica-se que a maneira mais eficiente de atender à solicitação em tela, em conjunto com a de outros processos, é por meio de abertura de fiscalização contínua, na modalidade de acompanhamento.

29. De acordo com a tabela em sequência e detalhamentos no anexo à instrução, observa-se que a gestão de recursos oriundos do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) é um tema recorrente em diversos processos de controle externo deste Tribunal, destacando-se que, no presente ano, somente até a data de 26/1/2023, foram autuados 6 processos de controle externo sobre o referido assunto.

<i>Processo</i>	<i>Tipo</i>	<i>Relator</i>	<i>Situação</i>
TC 001.116/2023-1	Representação	Min. Augusto Nardes	Aberto
TC 000.666/2023-8	Representação	Min. Antônio Anastasia	Aberto
TC 000.601/2023-3	Representação	Min. Antônio Anastasia	Aberto
TC 020.533/2022-5	Representação	Min. Antônio Anastasia	Aberto
TC 000.550/2023-0	Representação	Min. Jorge Oliveira	Aberto
TC 000.522/2023-6	Representação	Min. Aroldo Cedraz	Aberto
TC 000.001/2023-6	Representação	Min. Walton Alencar Rodrigues	Aberto
TC 001.116/2022-3	Representação	Min. Antônio Anastasia	Apreciado pelo Ac. 1.223/2022-TCU-P
TC 012.915/2021-1	Auditoria	Min. Antônio Anastasia	Apreciado pelo Ac. 1.179/2022-TCU-P
TC 013.327/2022-4	Denúncia	Min. Antônio Anastasia	Aberto
TC 010.809/2022-8	Monitoramento	Min. Antônio Anastasia	Aberto
TC 013.222/2021-0	Monitoramento	Min. Walton Alencar Rodrigues	Aberto
TC 015.093/2021-2	SCN	Min. Antônio Anastasia	Arquivada, apreciada pelo Ac. 1.270/2022-TCU-P
TC 010.299/2022-0	Representação	Min. Antônio Anastasia	Arquivada, sendo apreciada pelo Ac.1.876/2022-TCU-P
TC 019.215/2021-5	SCN	Min. Raimundo Carreiro	Apreciada pelo Ac. 1.276/2022-TCU-P
TC 016.552/2021-0	Representação	Min. Raimundo Carreiro	Apensado ao TC 019.215/2021-5
TC 014.931/2021-4	Representação	Min. Raimundo Carreiro	Apensado ao TC 019.215/2021-5

TC 014.381/2021-4	Representação	Min. Raimundo Carreiro	Apreciado pelo Ac. 2.553/2021-TCU-P
TC 012.434/2021-3	Representação	Min. Raimundo Carreiro	Apreciado pelo Ac. 1.225/2021-TCU-P
TC 012.412/2021-0	Representação	Min. Raimundo Carreiro	Apreciado pelo Ac. 1.224/2021-TCU-P
TC 010.655/2022-0	Representação	Min. Antônio Anastasia	Apreciado pelo Ac.1.877/2022-TCU-P
TC 012.385/2021-2	Representação	Min. Raimundo Carreiro	Apensado ao TC 012.915/2021-1

30. Dada a relevância desse tema, é razoável supor que novas solicitações do Congresso Nacional, representações e denúncias por parte de parlamentares, autoridades e cidadãos venham a ser formuladas, com novos processos sendo autuados nesta Corte de Contas. Isso posto, entende-se que a melhor forma de atender a tal demanda recorrente é por meio de fiscalização contínua, na modalidade de acompanhamento, que permitirá o controle concomitante dos gastos com o CPGF.

31. A sistemática de fiscalização contínua é utilizada com muito sucesso no âmbito do TCU. A título de exemplo, a Fiscalização Contínua da Folha de Pagamentos de Pessoal promoveu, somente no ano de 2020, a correção de 14.993 irregularidades em folhas de pagamento da esfera federal, evitando-se assim um gasto anual de R\$ 386 milhões.

32. Através da fiscalização contínua, a unidade técnica constrói determinadas tipologias e, por meio de cruzamento de dados e uso de inteligência artificial, envia ao gestor determinados alertas sobre possíveis indícios de irregularidades, que, por sua vez, são analisados por ele.

33. Tal sistemática permite a identificação de irregularidades em curso, que podem ser sanadas tempestivamente, além da avaliação das ocorrências pretéritas de que trata especificamente esta solicitação, antecipando-se medidas de controle em tema sensível de gestão de despesas sigilosas do CPGF.

CONCLUSÃO

34. Pelas razões apresentadas, propõem-se que seja autorizada a realização de fiscalização contínua, na modalidade de acompanhamento, em órgãos da Presidência da República, contemplando a atuação do Banco do Brasil, visto que este operacionaliza as despesas do CPGF, a fim de dirimir os questionamentos levantados na presente solicitação, bem como apurar eventuais irregularidades e desvio de finalidade no uso desse instrumento de fundo de suprimento, no âmbito da Presidência da República.

35. Essa fiscalização deverá ocorrer em processo de controle externo apartado e próprio para tal, o qual se entende que deva ser classificado como reservado, uma vez que conterá informações que podem colocar em risco a segurança de altas autoridades, em especial o Presidente e Vice-Presidente da República (art. 23, VII, e 24, §2º, da Lei 12.527/2011).

36. Espera-se que outros processos de controle externo que envolvam o mesmo tema de CPGF possam se beneficiar da abertura fiscalização contínua, na medida em que eles podem ser apensados a essa e atendidos por meio de seus relatórios periódicos, gerando-se assim uma economia processual, em homenagem ao princípio da eficiência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de

admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art.4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008;

*b) **autorizar** a abertura de **fiscalização contínua**, na modalidade de **acompanhamento**, em processo apartado com classificação reservada, na Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), no Gabinete Pessoal do Presidente da República (GP/PR), no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), contemplando a atuação do Banco do Brasil (BB) como operador das despesas, podendo se estender a outros órgãos, com o objetivo de avaliar os gastos sigilosos realizados pela Presidência da República, no âmbito do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF); e*

c) restituir os autos a esta unidade técnica para continuidade de análise.”

É o Relatório.