

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

(Dos Srs. Denis Bezerra e Elias Vaz)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação detalhada, na rede mundial de computadores, dos gastos realizados por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os gastos decorrentes da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), por órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes da União, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para pagamento de despesas realizadas com a aquisição de bens e contratação de serviços, serão divulgados, com máximo detalhamento, nos portais de transparência dos Poderes e órgãos, na rede mundial de computadores.

Parágrafo único. Os cartões utilizados pelo Presidente da República obedecerão, sem qualquer exceção, ao disposto no *caput*.

Art. 2º A publicidade dos gastos realizados com o CPGF discriminará especialmente:

- I – o nome do titular do cartão utilizado;
- I - a data, o local e o valor da despesa realizada;
- III - a quantidade de CPGFs da unidade gestora;
- IV - o total das despesas realizadas com CPGF pela unidade gestora, organizado por exercício e por natureza da despesa.

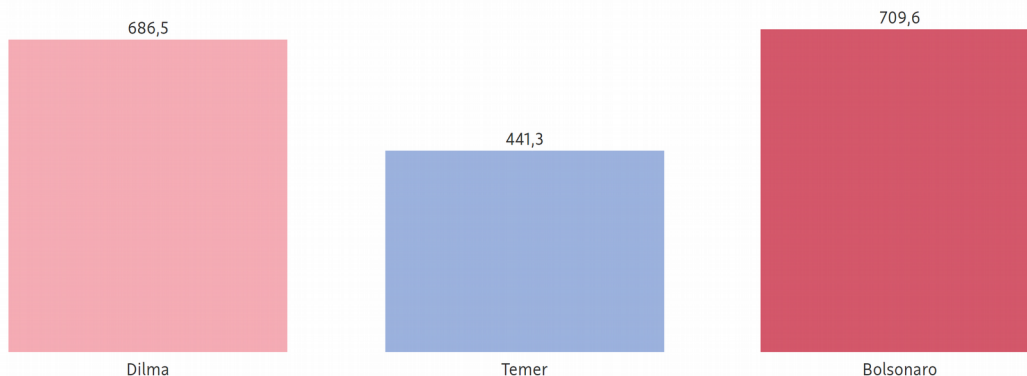
Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Conforme amplamente noticiado na mídia¹, no governo federal atual, gastou-se, em média, R\$ 709,6 mil por mês no chamado *cartão de pagamentos* da Presidência da República (o informalmente chamado “cartão corporativo”), o que representa uma alta de 60% em relação ao governo de Michel Temer (meados de 2016-2018) e de 3% em comparação com a gestão de Dilma Rousseff (2015-meados de 2016).

Média mensal de gasto com cartão corporativo por presidente

Em R\$ mil*



*Valores corrigidos pela inflação (IPCA) Fonte: Portal da Transparência

Até agora, em menos de dois anos de mandato, Bolsonaro já fez 13 viagens internacionais. Além de cumprir com agenda oficial, ele costuma frequentar, nas horas livres, restaurantes, pontos turísticos e áreas de comércio dos países visitados. Tudo isso gera gastos expressivos (e sem justificção relevante), que são pagos pelos contribuintes.

Em agosto de 2019, Bolsonaro prometeu mostrar aos veículos de imprensa o extrato de seu cartão corporativo pessoal, mas até hoje não o fez.

Em consulta feita ao *Portal da Transparência*², encontramos apenas os valores totais gastos realizados por meio do cartão, sem a (republicana) discriminação pormenorizada dos gastos efetuados, ou seja, encontramos o todo, mas não as partes componentes.

1 Por exemplo, a matéria disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/bolsonaro-diz-que-gastou-r-739-mil-do-cartao-corporativo-com-resgate-em-wuhan.shtml>. Acesso em 13/5/2020.

2 <http://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes>. Acesso em 13/5/2020.

Nesse sentido, e tendo em conta os novos ares trazidos pela Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), tem o Supremo Tribunal Federal se manifestado pela inconstitucionalidade de diversas normas que insistem em vilipendiar o postulado da publicidade e transparência dos atos estatais. Pinçamos duas decisões, que são bastante representativas do pensamento dominante na Corte Suprema (com grifos nossos):

“(...) A ruptura dos círculos de indevassabilidade das deliberações do poder. Instituição do regime de sigilo fora das hipóteses constitucionalmente autorizadas: medida que transgride o princípio democrático e que vulnera o espírito da República. Medida cautelar indeferida (...). (MS 31.923 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17-4-2013, dec. monocrática, DJE de 22-4-2013.)

.....

“Art. 86 do Decreto-lei 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. Não Recepção pela Constituição de 1988. (...) 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. **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.** 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 (...). (ADPF 129, Rel. Min. Edson Fachin, j. 5-11-2019, P, DJE de 9-12-2019.)

Recentemente, já nesse período de calamidade pública decorrente da pandemia covid-19, assim se manifestou o Pretório Excelso, em

fiscalização abstrata de normas³, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351/DF:

*“A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o **princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade.***

À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo (sic) JUSTICE HOLMES⁴ ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (politics of distrust) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange “debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta” (Cantwell v. Connecticut, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S at 271-72).

A publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar.

Portanto, salvo situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, caput e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta” (grifamos).

3 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351/DF, ajuizada pela OAB. Vide: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/moraes-suspende-mp-que-autorizava-limitacao-da-lei-de-acesso-a-informacao-26032020>. Acesso em 7/4/2020.

4 Alusão ao jurista e magistrado Oliver Wendell Holmes Jr., da Suprema Corte americana (no período de 1902 a 1932), que é o nome mais lembrado do realismo jurídico norte-americano.

Voltando nosso olhar especificamente para o caso dos “cartões corporativos”, o mesmo **STF já declarou inconstitucional⁵ o art. 86⁶ do Decreto-Lei nº 200/1967, que servia de justificativa para o sigilo de gastos feitos pelo Presidente da República.** Isso ocorreu no bojo da ADPF nº 129/DF, cujo desfecho deu-se em novembro de 2019. Pela relevância da argumentação que lastreia a decisão da Corte, cabe transcrever alguns trechos do acórdão:

“Premissas

Primeira: O direito à publicidade viabiliza o acesso à informação pública, direito que é corolário da liberdade de expressão.

Segunda: A publicidade é a regra, o sigilo, a excepcional exceção. 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.

Terceira: 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 que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional.

Quarta: Disposto em termos demasiadamente genéricos, a previsão constante do art. 86 do Decreto-Lei 200/67, embora veiculada em norma jurídica, é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. Não prevê a lei a única hipótese em que a restrição é tida, isto é, proteção da segurança nacional, nem regula o direito dos cidadãos de entenderem eventual restrição.

De fato, a ordem constitucional vigente estabeleceu a publicidade administrativa como regra geral em um esforço para buscar a transparência na utilização das verbas públicas. Ao assim proceder,

5 Vide: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-07/stf-derruba-sigilo-gastos-presidente-republica>. Acesso em 14/5/2020.

6 DL 200/67: “Art. 86. A movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente e nesse caráter serão tomadas as contas dos responsáveis”.

deu ampla e integral proteção ao direito à liberdade de expressão, que é definido não apenas como o direito de divulgar, mas também o de receber e buscar informações.

Mais do que isso, tal modo de se lidar com a *res publicae* possibilita a ampla fiscalização dos agentes estatais pela cidadania, em razão de eventuais irregularidades que eventualmente venham a ser cometidas, possibilitando, portanto, a responsabilização dos agentes públicos.

Noutras palavras, a CF/88 nutriu um prestigioso compromisso com a liberdade de informação, a publicização e a transparência das atividades estatais, de modo que o sigilo, quando referido no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional, deve ser interpretado de forma restritiva, levando-se em conta a dimensão pluralística e democrática do estado brasileiro.

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

A publicidade é a regra; o sigilo, a exceção, que deve ser adotada apenas se houver fundamentação sólida e inafastável que a ampare, em observância aos postulados da razoabilidade, proporcionalidade e supremacia do interesse público.

Durante o debate acerca da publicidade que deveria se dar às verbas indenizatórias para o exercício da atividade parlamentar, o Plenário do Supremo Tribunal Federal acompanhou de forma unânime o voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso, Relator para o acórdão:

“Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e

216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida.” (MS 28178, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015).

A Assembleia Constituinte, em momento de grande inspiração, repudiou o compromisso do Estado com o mistério e com o sigilo, que fora tão fortemente realçado sob a égide autoritária do regime político anterior (1964-1985).

Ao dessacralizar o segredo, a Assembleia Constituinte restaurou velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, convertido, em sua expressão concreta, em fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais.

É preciso não perder de perspectiva que a Constituição da República não privilegia o sigilo nem permite que este se transforme em *praxis* governamental, sob pena de grave ofensa ao princípio democrático, pois, como adverte Norberto Bobbio⁷: não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

Resta inquestionável, por isso mesmo, que a exigência de publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho de Estado traduz consequência que resulta de um princípio essencial a que a nova ordem jurídico-constitucional vigente em nosso país não permaneceu indiferente.

Ao defender o sigilo dos gastos feitos com o CPGF, o governo federal⁸, agora, após o julgamento da ADPF nº 129, costuma dizer que atua sob a égide do art. 24 da LAI, segundo o qual a informação em poder dos órgãos e entidades públicas, "observado o seu teor, e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada".

7 No livro **O Futuro da Democracia**, de 1986, Editora Paz e Terra, pág. 52.

8

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/12/07/interna_politica.812339/planalto-mantem-sob-sigilo-gastos-do-cartao-corporativo-da-presidencia.shtml. Acesso em 14/5/2020.

Vide:

Esse argumento, com todas as vênias, é totalmente desprovido de sentido, juridicamente falando. Não nos consta que o governo federal esteja usando o cartão corporativo para comprar minério de urânio para projetar a primeira bomba atômica brasileira, por exemplo. Pelo contrário, é notório o caso revelado pela *CPI dos cartões corporativos* e divulgado pela imprensa, anos atrás, de um Ministro que usava o cartão corporativo para comprar tapiocas⁹.

Na avaliação da Secretária Executiva do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas¹⁰, o art. 24 da LAI citado pelo governo federal para manter os gastos com cartão corporativo em segredo não justifica essa decisão:

"Simplesmente porque as informações que eles classificaram sob essa justificativa não colocam em risco a segurança do presidente. Elas só são divulgadas depois que a compra foi feita. Ou seja, se alguém quisesse usá-las para atentear contra a vida dele (Bolsonaro), por exemplo, precisaria ter uma máquina do tempo(...) No máximo, uma ou outra despesa recorrente, a ponto de revelar brechas de segurança, trajetos ou outra coisa que comprometa a segurança dele, poderia ser enquadrada nesta lei. Mas todas serem dessa natureza, é impossível. Ou o cartão está sendo usado de forma indiscriminada".

Ainda segundo ela: "Manter o sigilo é incompatível com o princípio constitucional da publicidade e com o discurso do governo de combate à corrupção e controle de gasto público".

⁹ Vide: <https://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u390119.shtml>. Acesso em 14/5/2020.

¹⁰ Vide matéria publicada em 7/12/2019, no Portal do Senado Federal: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/568104/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14/5/2020.

A vasta fundamentação aqui coligida nos fez apresentar este projeto de lei, para o qual contamos com o apoio dos nobres Pares.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2020.

Deputado DENIS BEZERRA

Deputado ELIAS VAZ





Projeto de Lei **(Do Sr. Denis Bezerra)**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação detalhada, na rede mundial de computadores, dos gastos realizados por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF.

Assinaram eletronicamente o documento CD202727156800, nesta ordem:

- 1 Dep. Denis Bezerra (PSB/CE)
- 2 Dep. Elias Vaz (PSB/GO)