

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II**

**JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO**

**NELSON JULIANO CARDOSO MATOS**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFPR

Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adércio Leite Sampaio – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-532-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : São Luís, Maranhão).

CDU: 34



# XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

---

### **Apresentação**

Os temas discutidos no GT foram de importância e atualidade ímpares. Questões como colonização da política pela economia e, em certa medida, pelo direito estiverem transversalmente presentes em praticamente todos os temas.. As matrizes históricas da disfuncionalidade da política brasileira também foram discutidas, bem como temas recorrentes como ativismo judicial, atuação do legislador, notadamente, dos direitos fundamentais e políticas públicas. As apresentações se fizeram em ambiente de participação e cooperação.

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI

Prof. Dr. José Adercio Leite Sampaio - PUC Minas / ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A FALTA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: OS GASTOS SIGILOSOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**THE LACK OF PUBLIC TRANSPARENCY IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW: THE CONFIDENTIAL SPENDINGS OF THE PRESIDENCY OF THE REPUBLIC**

**Stefan Hanatzki Siglinski <sup>1</sup>**

**Resumo**

A pesquisa objetiva demonstrar a falta de transparência dos gastos realizados pela Presidência da República com o Cartão de Pagamento do Governo Federal e que a transparência integra a ideia de democracia, sendo um dos pilares do Estado Democrático. Para atingir o objetivo, utiliza-se fonte de pesquisa imediata formal, tipo de pesquisa, quanto à coleta de dados, bibliográfica, bem como método de abordagem dialético. Conclui-se que a expedição de lei vedando a classificação como sigilosos dos gastos pessoais realizados pela Presidência é medida necessária para preservar a ordem democrática.

**Palavras-chave:** Cartão corporativo, Democracia, Gastos sigilosos, Presidência da república, Transparência pública

**Abstract/Resumen/Résumé**

This study aims to demonstrate the lack of transparency of costs incurred by the Presidency of the Republic with the Federal Government Payment Card and that transparency integrates the idea of democracy, being one of the pillars of the Democratic State. In order to achieve the objective, a source of immediate formal research, type of research, data collection, bibliographical as well as method of dialectic approach is used. It is concluded that the enactment of a law prohibiting the classification as confidential of the personal expenses made by the Presidency is necessary measure to preserve the democratic order.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Corporate card, Democracy, Confidential spendings, Presidency of the republic, Public transparency

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo - UPF. E-mail: stefan@assisnet.com.br

## **INTRODUÇÃO**

Os atuais escândalos de corrupção demonstram a deficiência democrática que o país vivencia, bem como expõe a falta de transparência pública de determinados Órgãos do Governo Federal.

A questão do sigilo de despesas realizadas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF tem sido recorrente na imprensa, diante do montante elevado de recursos públicos que são despendidos anualmente sem que a sociedade tenha conhecimento da finalidade e legalidade do seu emprego.

Diante disso, propõe-se uma reflexão sobre democracia, transparência pública e os gastos sigilosos com o mencionado cartão corporativo, com uma abordagem conceitual de democracia, dos fundamentos da transparência pública e como essa é meio de garantir a ordem democrática - com a manutenção do poder visível.

Ainda, expõe-se um panorama dos gastos realizados pela Secretaria de Administração da Presidência da República com o CPGF durante os últimos anos, a fim de demonstrar o déficit de transparência e democracia no atual Estado republicano.

Para atingir o objetivo proposto, utiliza-se fonte de pesquisa imediata formal, tipo de pesquisa, quanto à abordagem do problema, qualitativa, e quanto à coleta de dados, bibliográfica, bem como método de abordagem dialético.

## **1 DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

A crescente insatisfação da população com os governantes e com a aplicação dos recursos públicos, bem como os casos de corrupção e desvios de verbas públicas tem feito crescer as cobranças por transparência. Diante disso, um dos principais objetivos da atual administração pública vem sendo o estímulo à transparência pública.

O princípio da transparência possui fundamentos político e jurídico. Esse pode ser encontrado em documentos normativos nacionais e internacionais, enquanto aquele se depreende da própria ideia de democracia.

Cunhado na Grécia antiga, o termo “democracia”, segundo Hans Kelsen, possui como significado original “o de ‘governo do povo’ (demos = povo, kratein = governo)” (2000, p. 140).

O termo designava o fenômeno político da “participação dos governados no governo, o princípio da liberdade no sentido de autodeterminação política; e foi com esse significado

que o termo foi adotado pela teoria política da civilização ocidental” (KELSEN, 2000, p. 140).

Ainda, segundo Kelsen, “tanto na Antiguidade quanto em nossa época, um governo do povo é desejado pelo fato de tal governo ser, supostamente, para o povo. Um governo ‘para o povo’ significa um governo que atua no interesse do povo” (2000, p. 140).

Assim, a democracia pode ser entendida como uma forma de governo contrária a qualquer forma de governo autoritário, no qual o povo exerce a soberania e as decisões coletivas são tomadas, por representantes eleitos pelo povo ou diretamente por esses, em prol do interesse público.

Ainda, conforme afirma Norberto Bobbio (2000), o significado geral do termo democracia, inobstante o passar dos séculos, não sofreu alterações, embora seu significado valorativo altere conforme mudem os tempos e as doutrinas. Assim, assevera que o que se alterou com a passagem da democracia dos antigos para a democracia dos modernos não é a titularidade do poder político, que ainda pertence ao povo, mas o modo de exercer esse direito, pois, com o nascimento do Estado constitucional moderno, a democracia direta dos antigos cedeu lugar à democracia representativa, único governo popular possível nos grandes Estados.

Além disso, para Bobbio (1986), o governo da democracia é o governo do poder público em público. A publicidade dos atos do poder representa a transição sofrida pelo estado moderno, que passa de Estado Absoluto a Estado de Direito. O segredo de Estado, em uma democracia, deve ser a exceção à regra, regulamentada por leis que não admitam interpretação extensiva.

Assim, a transparência, como princípio, segundo Evandro T. Homercher, “integra a idéia (sic) de democracia. É uma identidade clássica, ainda que com nomes e matizes diversas, que evoluiu e, hoje, é indissociável falar de democracia, sem que, em algum momento, aborde-se a transparência como estrutural à mesma” (2009, p. 17).

Em outros termos, a transparência, como característica intrínseca a democracia, deve ser compreendida dentro do processo histórico, pois, inobstante a transição da democracia direta, exercida na “ágora”, para a democracia representativa, exercida no parlamento, o simples deslocamento do espaço público onde a mesma é exercida “não substitui a ideia de ‘visibilidade do poder’, proporcionada pela praça” (HOMERCHER, 2009, p. 32).

Desse modo, tem-se que a ideia de democracia “fundamenta, politicamente, o princípio da transparência. Pois, aquele, é o regime que tem como característica a

possibilidade do cidadão ver quem é, como e de que forma atua o governante. E, vendo, pode fiscalizar e controlar suas ações” (HOMERCHER, 2009, p. 33).

Já o fundamento jurídico da transparência pode ser encontrado na legislação constitucional e infraconstitucional pátria, bem como em documentos normativos internacionais. Conforme já dispunha o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (FRANÇA, 1789).

Ainda, segundo o item 2 do art. 9 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, “cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública [...]” (BRASIL, 2006).

Já na legislação pátria, o inc. XXXIII, do art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, assegura que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, que devem ser prestadas na forma da lei, ressalvados as cujo sigilo seja imprescindível para a segurança nacional. E o art. 37 da Carta Magna arrola a publicidade como um dos princípios a que a Administração Pública deve respeitar, bem como assegura ampla divulgação dos atos praticados pela mesma, ressalvadas às hipóteses de sigilo previstas em lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu capítulo IX, ao tratar da transparência, controle e fiscalização, dispõe em seu art. 48, inc. II, que a transparência da gestão fiscal será assegurada, dentre outros modos, pela “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2000).

E a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada com o fim de regulamentar o acesso previsto nos dispositivos constitucionais acima mencionados, dispõe, em seu art. 3º, que os procedimentos nela previstos destinam-se a “assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública [...]” (BRASIL, 2011).

Ainda, o mencionado artigo determina que o direito de acesso à informação seja executado seguindo algumas diretrizes, como, por exemplo, a observância da publicidade como regra e o sigilo como exceção, incentivo ao desenvolvimento da cultura da

transparência no âmbito da administração pública, divulgação de informações de interesse público sem necessidade de solicitação, bem como o desenvolvimento do controle social da administração. No entanto, embora a diretriz tenha a publicidade como regra, a própria lei cria exceções, ao dispor em capítulo próprio as restrições de acesso à informação, elencando, inclusive, as informações que são consideradas imprescindíveis à segurança do Estado ou da sociedade.

Corroborando, ainda, o entendimento da necessária gestão transparente da Administração Pública, oportuno ressaltar as manifestações constantes do Parecer nº SR/71, da Consultoria-Geral da República, expedido em 06 de outubro de 1988, diante de questão encaminhada pelo Ministro Chefe do Serviço Nacional de Informações, relativa aos efeitos do *habeas data*, no tocante aos registros constantes naquele órgão. Ao tratar do Governo do Poder Visível, desenvolvem-se reflexões apropriadas sobre democracia:

2. O controle da atividade estatal, pela opinião pública, constitui uma das expressões mais significativas do Estado regrado por uma ordem democrática.

A exigência de publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho do Estado traduz um princípio essencial, a que a nova ordem jurídico-constitucional não permaneceu indiferente.

A necessidade de controlar o poder constitui exigência essencial para a preservação da ordem democrática.

O poder absoluto, exercido pelo Estado sem quaisquer restrições, inviabiliza, numa comunidade estatal concreta, a prática efetiva das liberdades públicas.

[...]

O novo estatuto político brasileiro consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-se entre os direitos e garantias fundamentais.

A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível.

[...]

O modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita (a) o poder que oculta e (b) o poder que se oculta. Com essa vedação, pretendeu o constituinte tornar efetivamente legítima, em face dos destinatários do poder, a prática das instituições do Estado (BRASIL, 1988).

Desse modo, depreende-se que o princípio da transparência pública é corolário lógico do atual Estado Democrático de Direito, pressuposto necessário para garantir o controle da gestão das verbas públicas pelo cidadão e meio dos governantes demonstrarem que atuam em benefício do povo, como seus dignos representantes.

Só por intermédio da transparência que os cidadãos poderão aquilatar a legalidade dos atos da Administração Pública e o seu grau de eficiência, evitando, ou, ao menos reduzindo, a malversação do dinheiro público. Nesse sentido, a prevalência do princípio da publicidade administrativa, conforme já asseverou o Supremo Tribunal Federal,



outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República (BRASIL, 2015).

Ainda, nessa senda, a Suprema Corte, no julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 865.401 Minas Gerais, afirmou que:

o direito do cidadão à informação mereceu guarida constitucional, bem como os deveres de publicidade e de transparência da Administração Pública. Igualmente albergado pela Carta da República e intimamente relacionado às faculdades e obrigações elencadas no parágrafo anterior é o princípio republicano, do qual emanam os deveres de transparência e de prestação de contas e, ainda, a possibilidade de responsabilização dos agentes e servidores públicos por eventuais irregularidades. O acesso à informação, seja ela de interesse particular, coletivo ou geral, a transparência da gestão e das contas públicas, a publicidade dos atos da Administração e a deferência para com o cidadão, manifesta por meio da prestação de contas e da exibição de documentos sempre que solicitadas constituem - e quanto a isso inexistente celeuma - pilares do Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 2015).

Assim, como pilares do Estado Democrático de Direito, a transparência da gestão e a publicidade dos atos praticados pela Administração Pública levaram, inclusive, a divulgação em sítio eletrônico da remuneração dos servidores públicos, pois, segundo o Supremo Tribunal Federal, esse “é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano” (BRASIL, 2011).

Por fim, conforme ensina Ernesto Jinesta Lobo:

La Transparencia Administrativa tiene por objeto no solo la información contenida en archivos, registros, expedientes y documentos sino toda la relativa al entero desenvolvimiento de la actuación y gestión administrativas (función, competencias, procedimientos, esquemas organizacionales, recursos humanos, financieros y materiales) (2003, s.p.).

Todo administrador, funcionário ou gestor do bem público, independentemente de como tenha chegado a esta posição, administra justamente o que não lhe pertence única e exclusivamente, mas a toda a sociedade, a quem deve servir. Assim, a transparência da gestão deve ser encarada com naturalidade por quem administra a máquina pública ou gere recursos públicos.

Entretanto, na prática, ao tentar acessar determinadas informações de interesse coletivo e geral, como, por exemplo, a execução orçamentária e financeira de determinados órgãos da Administração Pública, no tocante aos gastos, percebe-se que alguns gestores públicos possuem receio de dar efetividade ao princípio da publicidade, utilizando-se, para tanto, de artimanhas legais como a alegada necessidade de proteção das informações para garantia da segurança da sociedade e do Estado.

Um desses casos, e que vem sendo alvo de questionamentos pela mídia e pela sociedade, são os gastos com o Cartão de Pagamento do Governo Federal, realizados pela Secretaria de Administração da Presidência da República, os quais atingem anualmente a casa dos milhões e que não são inteiramente detalhados no Portal da Transparência do Governo Federal.

Isso ocorre com o amparo do §2º, do art. 24, da própria LAI, o qual dispõe que:

As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição (BRASIL, 2011).

O Projeto de Lei que originou a LAI foi proposto pelo Poder Executivo em 2009, com a intenção de regulamentar o acesso a informações previsto no inc. XXXIII, do art. 5º, no inc. II, do §3º, do art. 37 e no §2º, do art. 216 da CF. Aprovada, foi publicada em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor em 16 de maio de 2012.

Passados quatro anos da sua vigência, e diante das constantes denúncias veiculadas nos órgãos de imprensa sobre abusos cometidos no uso do CPGF pela Secretaria de Administração da Presidência da República, com gastos crescentes e milionários, o Senador Ronaldo Caiado propôs o Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2016, em tramitação, cujo objetivo é vedar a classificação desses gastos como sigilosos.

O art. 1º do citado Projeto de Lei dispõe que:

As aquisições de objetos de uso pessoal realizados pelo ocupante da Presidência da República e por sua família às custas do erário, bem como as despesas de consumo relativas a empregados domésticos, alimentação, bebida, telefone, restaurante, presentes, viagem e hospedagem serão listados e publicados, com o máximo detalhamento, no Portal da Transparência do Governo Federal na Internet (BRASIL, 2016).

Ainda, o parágrafo único do citado artigo veda a classificação dessas despesas como sigilosas, como meio de coibir os atuais gastos exorbitantes dos representantes máximos do

povo e seus familiares, atualmente acobertados por artigos insipientes colocados numa lei que deveria reforçar a transparência e a democracia nacional.

## **2 O CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL**

### **2.1 Considerações iniciais**

Adotado no fim de 2001 com o objetivo de substituir as denominadas “contas tipo B”, abertas em nome do servidor público para depósitos e saques em dinheiro, o Cartão de Pagamento do Governo Federal foi desenvolvido para cumprir a mesma finalidade - pagamento de despesas de pequena monta enquadradas como suprimento de fundos, entretanto com maior agilidade e transparência.

Emitido em nome de uma Unidade Gestora, com identificação do portador e validade internacional, o mencionado cartão destina-se a representantes do Governo para pagamento de bens, serviços e despesas autorizadas, bem como possibilita saques nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil, os quais são liquidados diretamente na conta única da União.

Assim, desenvolvido para facilitar o dia a dia da Administração Pública e de seus servidores, o cartão corporativo permite o acompanhamento das despesas realizadas com os recursos do Governo Federal, bem como facilita a prestação de contas e confere maior segurança às operações.

Além disso, há possibilidade de controle detalhado do suprimento de fundos concedido por intermédio do mesmo, pois a Unidade Gestora emissora do cartão pode optar pelo faturamento individualizado, que consolida as despesas de um único portador, bem como pode optar por várias modalidades de relatórios mensais, a fim de verificar os demonstrativos de despesas.

Ainda, a concessão de suprimento de fundos por intermédio do cartão corporativo possibilita ao Ordenador de Despesas a atribuição de limites para cada portador, os quais podem ser diários, semanais ou mensais, visando o controle das despesas e o cumprimento da política de gastos da Unidade Gestora.

Desse modo, o Cartão de Pagamento do Governo Federal “é um meio de pagamento que proporciona à administração pública mais agilidade, controle e modernidade na gestão de recursos” (BRASIL, 2007, p. 4).

A utilização do cartão corporativo é destinada para a aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos, pagamento às agências de viagem previamente licitadas, pagamento de diária de viagem a servidor, bem como outras despesas, desde que sejam regulamentadas.

Importante ressaltar, no que toca a execução de despesas por Suprimento de Fundos, que esse é,

um adiantamento concedido a servidor, a critério e sob a responsabilidade do Ordenador de Despesas, com prazo certo para aplicação e comprovação dos gastos. O Suprimento de Fundos é uma autorização de execução orçamentária e financeira por uma forma diferente da normal, tendo como meio de pagamento o Cartão de Pagamento do Governo Federal, sempre precedido de empenho na dotação orçamentária específica e natureza de despesa própria, com a finalidade de efetuar despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, na forma da Lei nº 4.320/64, precedido de licitação ou sua dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2006, p. 6).

Segundo o art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, a sua concessão deve ser excepcional. Ainda, o que a diferencia das demais formas de execução de despesa,

é o empenho feito em nome do servidor, o adiantamento da quantia a ele e a inexistência de obrigatoriedade de licitação. Porém, a realização dessas despesas deve observar os mesmos princípios que regem a Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública (BRASIL, 2006, p. 3).

Assim, inobstante executada de forma diversa, a realização de despesa por essa modalidade deve ser em caráter excepcional e não pode desrespeitar os princípios da Administração Pública, em especial os da publicidade e moralidade, uma vez que o cidadão tem direito de saber qual a destinação dada ao dinheiro público, bem como de ver esse dinheiro bem aplicado pelos gestores da “coisa pública”.

Com o objetivo de detalhar a aplicação do suprimento de fundos concedido por intermédio do CPGF, a Portaria nº 90, de 24 de abril de 2009, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, instituiu o Sistema do Cartão de Pagamento – SCP, o qual torna obrigatório ao portador do mencionado cartão proceder ao registro das despesas no SCP, no Módulo Detalhamento da Aplicação, no prazo de até trinta dias depois de realizada a transação, sob pena de responsabilidade pela omissão. A única exceção à regra é quanto às despesas de caráter sigiloso, tratadas no inciso II do art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

Também teve excepcionada a aplicação do princípio da publicidade por intermédio do art. 4º do Decreto nº 5.482/05, que instituiu o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, os dados e as informações sobre a execução orçamentária e financeira de União, “cujo sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação” (BRASIL, 2005).

Esse preceito regulamentar tem sua matriz no art. 86 do Decreto-lei nº 200/67, que institui o sigilo sobre movimentação de créditos com despesas reservadas ou confidenciais, prescrevendo que a tomada de contas dos responsáveis por essas despesas deve observar o seu caráter sigiloso. Desse modo, o sigilo das despesas não exige do dever de prestar contas.

Ainda, há exceção à regra, conforme já demonstrado anteriormente, instituída pela Lei de Acesso à Informação, nos art. 23 e 24, os quais tornam passíveis de serem classificadas como imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado, dentre outras, informações que possam colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente, de altas autoridades nacionais e estrangeiras e seus familiares, bem como de instituições.

Assim, salvo a LAI, que define com clareza os abrangidos pelo sigilo, as demais legislações que tratam do sigilo das despesas são vagas e possibilitam ampla margem de discricionariedade na sua aplicação, pois não definem quais créditos ou órgãos são dotados de recursos cuja movimentação deva ser sigilosa, bem como não estabelecem critérios objetivos para sua aplicação.

Ainda, segundo Antônio Newton Soares de Matos, a destinação de recursos para despesas sigilosas só é justificada em se tratando de “órgãos ou entidades cujas normas de criação estabeleçam competência para desenvolverem atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado” (2008, p. 25).

E a autorização para classificar despesas como sigilosas é “dada pelo Congresso Nacional ao aprovar o orçamento. Por isso, não há que se falar em despesas sigilosas sem que o Parlamento a autorize” (2008, p. 25). Desse modo, “toda e qualquer despesa a ser realizada em caráter sigiloso deve ter autorização legislativa, mediante previsão na lei orçamentária à conta de item próprio criado para essa finalidade [...]” (2008, p. 25).

Diante disso, tem-se que os gastos do Governo Federal executados por intermédio do CPGF, salvo se autorizada sua classificação como sigilosos pelo Congresso Nacional e com dotação orçamentária específica para esse fim, não exigem do registro, controle e detalhamento dos mesmos, bem como da sua publicidade e conhecimento pelos cidadãos.

## **2.2 Um panorama dos gastos e da falta de transparência**

Os gastos com o Cartão de Pagamento do Governo Federal oscilaram com o passar dos últimos anos. Conforme é possível constatar no Portal da Transparência, em anos de eleições presidenciais eles sofreram aumentos, em comparação com o ano anterior, embora essa disparidade tenha diminuído abruptamente na última eleição.

Apenas para exemplificar, em 2006 os gastos aumentaram aproximadamente 54% em relação a 2005. Em 2010 os gastos foram de mais de 24% em relação a 2009. E em 2014 os gastos aumentaram aproximadamente 5% se comparados a 2013.

No entanto, o problema não reside exatamente no montante despendido pela Administração Pública Federal anualmente, mas na falta de transparência das contas públicas no que toca as despesas realizadas por determinados órgãos.

É evidente que, pelas suas características e finalidades, órgãos como a Agência Brasileira de Inteligência, a Polícia Federal, a Receita Federal, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República possuem despesas cujo sigilo é imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado.

No entanto, admitir que o “carimbo de sigilo” seja utilizado indiscriminadamente é uma afronta ao Estado Democrático de Direito. E é exatamente essa afronta que se vê ao consultar os gastos realizados pelos órgãos ligados diretamente à Presidência da República, em especial a sua Secretaria de Administração, que cuida das despesas realizadas pelo Presidente da República.

No ano de 2010, o total de pagamentos efetuados com o CPGF somou R\$ 80.079.782,60, dos quais R\$ 18.891.865,97 foram gastos pelos órgãos vinculados à Presidência da República (como Advocacia Geral da União, Agência Brasileira de Inteligência, Controladoria Geral da União, entre outros).

E dentre esses órgãos, apenas a Secretaria de Administração da Presidência da República gastou R\$ 6.183.238,98, dos quais R\$ 6.150.534,81 foram considerados gastos sigilosos, motivo pelo qual não foram detalhados no Portal da Transparência. Ou seja, apenas 0,53% dos gastos realizados pela mencionada Secretaria podem ser consultados pelo cidadão.

No ano de 2011, os dispêndios com o CPGF somaram R\$ 58.743.558,95; os órgãos ligados à Presidência da República consumiram R\$ 16.954.646,44 e, dentre eles, apenas a Secretaria de Administração gastou R\$ 5.234.119,05, dos quais R\$ 5.187.084,32 foram considerados gastos sigilosos e conseqüentemente não foram detalhados. Desse modo, a população tem acesso a apenas 0,90% do valor gasto pela referida Secretaria em 2011.

No ano de 2012 foram gastos R\$ 59.645.468,15 com o CPGF, dos quais os órgãos da Presidência da República consumiram R\$ 18.891.865,97 e apenas a sua Secretaria de Administração despendeu R\$ 4.114.348,66. Desse montante, R\$ 4.096.503,29 foram considerados sigilosos. Assim, foram tornados transparentes apenas 0,43% dos gastos.

No ano de 2013, o Governo Federal gastou com o cartão corporativo R\$ 61.792.021,67. Os órgãos da Presidência da República gastaram R\$ 18.637.010,81 e apenas a sua Secretaria de Administração consumiu R\$ 5.641.884,70, dos quais R\$ 5.607.113,97 foram considerados sigilosos. Desse modo, foi tornado transparente 0,62% do valor gasto pela Secretaria.

No ano de 2014, foram gastos com o CPGF R\$ 64.874.958,56. Os órgãos ligados à Presidência gastaram R\$ 21.268.011,21. Desse valor, a Secretaria de Administração da Presidência da República foi responsável pelo dispêndio de R\$ 8.853.917,69, dos quais R\$ 8.762.783,22 foram considerados gastos sigilosos. Assim, foram detalhados e tornados transparentes apenas 1,03% do valor total gasto pela Secretaria.

Interessante, nesse ano, o aumento dos saques realizados com o cartão, os quais nos anos anteriores eram esporádicos e com valores módicos, no ano de 2014 tornaram-se frequentes, sendo que, um único portador do cartão corporativo sacou nos caixas de autoatendimento R\$ 10.430,00 reais, dos R\$ 23.801,76 que gastou utilizando o CPGF, ou seja, o portador sacou, em espécie, 43,82% do valor total que despendeu no ano de 2014. Já outra portadora do cartão sacou R\$ 2.760,00 reais, correspondente a 51,98% dos gastos que realizou com o mesmo e que foram publicados no Portal da Transparência.

No ano de 2015 foram consumidos R\$ 56.221.464,41 com o mencionado cartão, dos quais apenas os órgãos ligados à Presidência gastaram R\$ 15.020.566,58. A Secretaria de Administração da Presidência gastou R\$ 5.449.369,49 e, desse montante, R\$ 5.367.773,45 foram considerados gastos sigilosos. Assim, apenas 1,50% do valor empregado pela Secretaria foi tornado transparente.

Ainda, os saques aumentaram significativamente. Um único portador do cartão sacou R\$ 24.930,00 dos R\$ 34.528,40 que gastou com o mencionado cartão, ou seja, 72,20% do valor total dos seus gastos.

Cabe ressaltar, por oportuno, que os valores sacados pelo portador do cartão, embora tenham o valor discriminado no Portal da Transparência, não tem sua aplicação detalhada no mesmo, impedindo, assim, a sociedade de aquilatar o emprego da verba pública.

Por fim, no ano de 2016, o Governo Federal gastou com o mencionado cartão o montante de R\$ 52.016.497,71, do qual os órgãos ligados à Presidência da República

consumiram R\$ 13.708.366,80 e a Secretaria de Administração da Presidência gastou R\$ 4.607.102,44. Dessa quantia, R\$ 4.535.242,52 foram considerados gastos sigilosos. Assim, apenas 1,58% dos gastos foram detalhados e tornados transparentes.

E no corrente ano, conforme consulta realizada no portal da transparência pública em 21 de fevereiro, os dados relativos ao exercício de 2017 ainda não foram disponibilizados aos cidadãos. Diante disso, percebe-se que, às avessas da ideia de democracia e de governo do poder visível, o sigilo dos dispêndios predomina e a transparência parece exceção à regra. Sob um pérfido aspecto de legalidade – com o amparo de artigos insipientes inseridos numa legislação que visava, aparentemente, garantir o acesso à informação e brindar a democracia, blindam-se do conhecimento dos cidadãos os gastos de alguns milhões todos os anos.

Nesse sentido, atualíssima a afirmação de Montesquieu sobre os detentores do poder, de que “é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar os limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites” (2008, p. 167).

Outrossim, da mesma forma atual a reflexão feita por Alexander Hamilton, John Day e James Madyson na obra *O federalista*, quando, ao tratarem do equilíbrio de poderes, afirmam que:

A ambição deve ser posta em jôgo para fazer oposição à ambição. O interêsse humano deve entrelaçar-se com os direitos constitucionais do pôsto. Talvez seja um reflexo na natureza humana que tudo isto se faça necessário para reprimir os abusos do govêrno. Porém que é o govêrno senão a maior das censuras à natureza humana? Se os homens fôssem anjos, o govêrno não seria necessário. Se os anjos governassem os homens, nem os contrôles externos e os internos do govêrno, seriam necessários. Ao organizar um govêrno que tem de ser administrado por homens para os homens, a grande dificuldade se fundamenta nisto: primeiramente há que capacitar o govêrno para mandar sôbre os governados; e logo obrigá-lo a que se regule a si próprio. O fato de depender do povo é, sem dúvida alguma, o freio primordial indispensável sôbre o govêrno; contudo, a experiência tem demonstrado à humanidade que são necessárias precauções auxiliares (1959, p. 210).

E dentre essas precauções auxiliares inclui-se a obrigatoriedade de transparência pública, principal meio de garantir o exercício do poder de maneira visível, a qual, inobstante garantida na Constituição, restou regulamentada de forma a salvaguardar os detentores do poder (altas autoridades nacionais) da transparência, protegendo seus gastos pessoais das vistas daqueles de onde emana o poder, que, segundo a Carta Magna, seriam os reais detentores do poder, o povo.

O Presidente da República, principal autoridade do Poder Executivo e representante máximo do povo, é quem deveria cumprir e fazer cumprir os ditames da Carta Magna. Mas é justamente quem carimba de sigilosos praticamente 99% dos gastos da sua Secretaria de



Administração, sob o pretexto de que a divulgação das informações de gastos com aquisição de objetos de uso pessoal, bem como despesas de consumo são informações que podem colocar em risco sua segurança e de sua família.

Cabe lembrar, por oportuno, que conforme já exposto alhures, a publicidade dos atos de quem detém o poder representa justamente a transição sofrida pelo Estado moderno, que passa de Estado Autoritário a Estado Democrático de Direito. No entanto, ao que parece, essa transição ocorreu de maneira capenga, pois, métodos antidemocráticos continuam sendo adotados pelos detentores do poder no dito Estado Democrático de Direito, como é o caso dos gastos acobertados pela justificativa de segurança pessoal ou nacional, prática adotada durante governos autoritários.

Assim, inobstante legislativamente se tenha garantido no ordenamento jurídico o acesso à informação e a transparência pública, na prática sua efetividade ainda é deficiente quando se trata de tornar transparentes os gastos de quem detém o poder.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Verificou-se, na presente pesquisa, que a transparência pública além de encontrar respaldo legal também possui fundamento político, na própria ideia de democracia, pois, embora hoje ela seja representativa, a simples mudança do local onde a mesma é exercida não substituiu a ideia de visibilidade do poder, antes garantida pelo exercício da democracia direta, na “ágora”, e que atualmente deve ser garantida pela transparência da gestão, pela prestação das contas públicas, pela publicidade dos atos da Administração e por meio da exibição de documentos, sempre que solicitados.

Como pilares do Estado Democrático de Direito, os deveres de publicidade, transparência da gestão e prestação de contas são as regras que embasam, ou deveriam embasar, a atuação da moderna Administração Pública e são ferramentas necessárias para o controle do poder, o qual se torna essencial para a preservação da ordem democrática.

Se o servidor público, pelo simples fato de sê-lo, deve aceitar a divulgação na rede mundial de computadores da sua remuneração, sob o argumento de que esse é preço que se paga pela opção da carreira pública, maior é o dever dos representantes do povo, eleitos democraticamente num Estado republicano, de prestar contas para aqueles que lhe outorgaram o poder, como sinal de deferência para com o cidadão e meio de legitimar sua atuação.

Diante disso, ante a falta de transparência constatada no tocante aos gastos realizados pela Secretaria de Administração da Presidência da República, vê-se que a expedição de lei

vedando a classificação como sigilosos dos gastos pessoais realizados pelo Chefe do Poder Executivo Federal, além de ser meio de moralizar a Administração Pública, é medida necessária para dar efetividade aos princípios da publicidade e transparência pública, bem como preservar a ordem democrática.

Por fim, há necessidade de educar para a democracia, de formar cidadãos capazes de julgar e fazer escolhas, que sejam mais ativos na vida política da sociedade, pois a crescente indiferença política está comprometendo o futuro da democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 5.482**, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)>. Acesso em: 18 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2016. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 11 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 11 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 62**, de 2016. Determina que os gastos pessoais realizados pela Presidência da República, bem como as despesas do governo federal realizadas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal sejam listados e publicados na Internet, vedando a classificação de parte desses gastos como sigilosos. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124981>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo** 652.777 São Paulo. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrida: Ana Maria Andreu Lacambra. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 23 de abril de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário** 865.401 Minas Gerais. Relator: Ministro Dias Toffoli. Recorrente: Marcos Antônio Ribeiro Ferraz. Recorrido: Antônio Vaz de Melo. Brasília, DF, 24 de junho de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9551483>>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Segundo Agravo Regimental na Suspensão de Segurança** 3.092 São Paulo. Relator: Ministro Ayres Britto. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – SINESP e Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo e Outros. Agravado: Município de São Paulo. Brasília, DF, 09 de junho de 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual Cartão de Pagamento do Governo Federal**. Brasília, DF, Nov., 2007. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/programa\\_cao\\_financeira/downloads/manual\\_cartao\\_pagamento.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/programa_cao_financeira/downloads/manual_cartao_pagamento.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Suprimento de fundos e cartão de pagamento**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/orientacoes-aos-gestores/arquivos/su\\_primento-de-fundos-e-cartao-de-pagamento.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/orientacoes-aos-gestores/arquivos/su_primento-de-fundos-e-cartao-de-pagamento.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Consultoria-Geral da República. **Parecer nº SR/71**, 06 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/7917>>. Acesso em: 09 out. 2016. p. 256.

DE MATOS, Antônio Newton Soares. As despesas sigilosas do governo e o orçamento. **Revista do TCU**, Brasil. maio/agosto 2008. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/periodicos-e-series/revista-dotcu/>>. Acesso em: 12 out. 2016.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, de 26 de agosto de 1789. Disponível em: <<http://www.ambafrance-br.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem>>. Acesso em: 16 out. 2016.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**: um comentário à constituição Americana. Rio de Janeiro: Ed. Nacional de Direito, 1959.

HOMERCHER, Evandro T. **O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa**. Porto Alegre: Padre Reus, 2009.

LOBO, Ernesto Jinesta. *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*. **Ivstita**, Ano 17, n. 201-202, 2003. Disponível em: <[www.ernestojinesta.com](http://www.ernestojinesta.com)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.