

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.852, de 2020, que *dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento de Gastos Federais – CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*; e sobre o Projeto de Lei nº 3.527, de 2023, que *altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a publicidade de gastos efetuados com cartões corporativos governamentais*.

Relator: Senador **SERGIO MORO**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em caráter terminativo, dois projetos de lei (PLs), em tramitação conjunta, a respeito da matéria sobre cartões corporativos governamentais.

O primeiro é o PL nº 3.852, de 2020, de autoria do Senador Fabiano Contarato, que *dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento de Gastos Federais – CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*; o segundo é o PL nº 3.527, de 2023, de autoria do Senador Cleitinho, que *altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a publicidade de gastos efetuados com cartões corporativos governamentais*.

Vejamos primeiramente o conteúdo do PL nº 3.852, de 2020. A proposição possui treze artigos.

O art. 1º do projeto define que a futura Lei se destina a estabelecer limites e ações de transparência para o uso do CPGF pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional de todos os

Poderes e órgãos da União; e que as empresas estatais federais dependentes observarão as disposições dessa Lei, no que couber.

O art. 2º estabelece diretrizes para a utilização do cartão e define que os gastos da União por meio de CPGF serão divulgados, com o máximo detalhamento, nos portais de transparência dos Poderes e órgãos na internet.

O art. 3º define o CPGF como o instrumento de pagamento emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira pública, utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado.

O art. 4º prevê que a instituição financeira pública contratada pelo órgão ou entidade federal não poderá cobrar taxas de adesão, manutenção, anuidade ou quaisquer outras decorrentes do CPGF, exceto as de atraso do pagamento, o qual poderá ensejar responsabilidade do ordenador de despesas.

O art. 5º trata dos servidores autorizados a portar o CPGF. O art. 6º cuida do limite total de crédito do cartão por unidade gestora e por portador autorizado a usar o cartão de pagamento.

O art. 7º prevê que o CPGF se destina à realização de despesas enquadradas como suprimento de fundos, especificando-as, à aquisição de bilhetes de passagens aéreas e à realização de saques em moeda corrente para pagamento de despesas de pequeno vulto, neste caso, elencando as condições para tal saque. Reza ainda que os portadores da unidade gestora não poderão fracionar entre si o pagamento do mesmo objeto.

O art. 8º prescreve que o portador do CPGF motivará mensalmente, em processo administrativo, as despesas faturadas no cartão. O art. 9º estabelece que a instituição pública financeira contratada encaminhará à unidade gestora a fatura mensal do CPGF, podendo a unidade contestar os valores faturados junto à instituição pública financeira.

O art. 10 dispõe que os ordenadores de despesa observarão as regras de contabilização do sistema federal para as despesas do cartão. O art. 11 declara que a despesa desconforme às normas será restituída à unidade gestora, acrescida de correção monetária, sem prejuízo de eventual processo administrativo disciplinar.

O art. 12 assevera que a unidade gestora encaminhará anualmente e sempre que solicitado ao Tribunal de Contas da União (TCU) as informações sobre as despesas faturadas no CPGF e facilitará o acesso do TCU ao sistema

do CPGF. Finalmente, o art. 13 estabelece a entrada em vigor da futura Lei na data de sua publicação.

Na justificação, o autor manifesta que é de suma importância que os cartões corporativos do Governo Federal tenham parâmetros mínimos de controle e transparência estabelecidos em lei, e não apenas em atos administrativos do Poder Executivo, e declara a importância de mecanismos mais rígidos de controle para essas despesas.

Vejam agora o conteúdo do PL nº 3.527, de 2023. A proposição possui dois artigos.

O art. 1º acrescenta o art. 8º-A à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), para dispor que os órgãos e entidades públicas divulgarão em seus *sites* na internet as informações relativas às despesas efetuadas com cartões corporativos governamentais, sendo vedado atribuir caráter sigiloso a essas despesas.

Já o art. 2º estabelece a entrada em vigor da futura Lei na data de sua publicação.

O autor justifica que, pelo princípio da publicidade, os órgãos e entidades públicas devem prestar informações sobre os gastos realizados com cartões corporativos e assegurar a ampla transparência desses gastos. Por isso, ele propõe que deve haver a disponibilização desses dados na internet, com o comando expresso de vedação à atribuição de sigilo para essas despesas.

Até o momento, não foram apresentadas emendas a nenhum dos dois projetos.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso II, alíneas *b* e *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CTFC opinar sobre acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na administração pública federal; e sobre transparência e prestação de contas e informações à população, com foco na responsabilidade fiscal e nas necessidades dos cidadãos. Além disso, tratando-se de proposições apensadas, deve ser emitido relatório único para todas elas, nos termos do art. 260, § 3º, do RISF.

Não há vícios de constitucionalidade. Conforme o art. 22, XXVII, da Constituição Federal (CF), é competência da União legislar privativamente

sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, o tema não se submete à reserva de iniciativa do Executivo (art. 61, § 1º, CF), uma vez que se cuida de política pública aplicável a todos os Poderes.

Não há tampouco, nos projetos, problemas de juridicidade, de regimentalidade ou de técnica legislativa.

Quanto ao mérito, acreditamos ser realmente essencial que a matéria seja regulamentada em lei. O tema sobre os cartões corporativos é hoje objeto do Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005, alterado pelo Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008. A presente matéria trará melhores mecanismos de controle, pois, de fato, existem diversas notícias de mau uso desse instrumento de pagamento, especialmente pela possibilidade da realização indiscriminada de saques em dinheiro.

Os projetos em tela consolidam as normas em vigor, conferindo ao assunto nível legal e, portanto, mais segurança jurídica e transparência. Além disso, impõem limites mais rígidos ao uso dos cartões corporativos e criam mecanismos mais eficientes de fiscalização.

Finalmente, a previsão na Lei de Acesso à Informação de que todos os gastos de cartões corporativos deverão ser objeto de divulgação nos portais da transparência na internet, vedada a atribuição de sigilo, é regra que consagra o princípio da publicidade e facilita o controle da administração pública pela população, além de coibir o eventual mau uso desse mecanismo governamental.

Não obstante, é fato que algumas situações de sigilo podem ser consideradas legítimas, quando aquele for considerado imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do art. 5º, XXXIII, da CF. Por exemplo, os gastos pessoais do Presidente da República e de sua família, quando a divulgação das despesas puder colocá-los em risco, e as despesas relativas a investigações policiais em andamento ou a ações em segredo de justiça. Por isso, propomos no substitutivo apresentado ressaltar as despesas referentes a situações previstas em lei cujo sigilo seja considerado imprescindível.

Isso, inclusive, ficará em consonância com a previsão do art. 2º, parágrafo único, do PL nº 3.852, de 2020, que prevê a atribuição de sigilo em certos casos.

Consideramos oportuna a alteração do caput do art. 4º diante da necessidade de adequação às normas que regem o Sistema Financeiro Nacional, compreendendo que não se deve impor às empresas que atuam no mercado financeiro o ônus de prestar serviços de forma gratuita, devendo, entretanto, ser expressamente proibida a cobrança de preços superiores aos praticados no mercado. A vedação absoluta à cobrança de taxas e encargos desestimula a adesão das instituições ao sistema do Cartão de Pagamento do Governo Federal e fere o Princípio da Livre Concorrência. Opta-se, assim, por ajustar a redação do caput do art. 4º, preservando-se o conteúdo do seu parágrafo único, que impõe ao ordenador de despesas a responsabilidade por atraso injustificado no pagamento do CGPF.

Ademais, aproveitamos o substitutivo para corrigir algumas falhas de técnica legislativa, erros de digitação e ajustes redacionais constantes do texto do PL nº 3.527, de 2023, bem como para incorporar o teor deste no PL nº 3.852, de 2020.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.852, de 2020, pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 3.527, de 2023, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.852, de 2020, na forma do substitutivo a seguir.

EMENDA Nº – CTFC (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 3.852, DE 2020

Dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento de Gastos Federais – CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece limites e ações de transparência para o uso do Cartão de Pagamento de Gastos Federais – CPGF pelos órgãos e

entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional de todos os Poderes e órgãos da União.

Parágrafo único. As empresas estatais federais dependentes observarão as disposições desta Lei, no que couber.

Art. 2º O CPGF será utilizado em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – excepcionalidade da utilização do CPGF;

II – gestão consciente dos recursos públicos;

III – transparência;

IV – controle institucional e social dos gastos da Administração Pública.

Parágrafo único. Os gastos da União realizados por meio de CPGF serão divulgados, com o máximo detalhamento, nos portais de transparência dos Poderes e órgãos na internet, observada a Lei nº 12.527, de 12 de novembro de 2011, sendo vedado o sigilo integral de fatura quando apenas partes dela forem classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas.

Art. 3º Para efeitos desta Lei, considera-se Cartão de Pagamento de Gastos Federais – CPGF o instrumento de pagamento emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira pública, utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado.

Art. 4º A instituição financeira pública contratada pelo órgão ou entidade a que se refere o art. 1º desta Lei não poderá cobrar taxas de adesão, de manutenção, de anuidade e quaisquer outras decorrentes da obtenção e uso do CPGF, acima dos preços de mercado para utilização de cartões de débito e de crédito.

Parágrafo único. O atraso injustificado no pagamento do CPGF ensejará a responsabilidade do ordenador de despesas.

Art. 5º Os ordenadores de despesa de cada unidade gestora indicarão os servidores autorizados a portar o CPGF.

§ 1º A autorização a que se refere este artigo será excepcional e deverá ser motivada com base nas atribuições da função exercida pelo servidor público.

§ 2º O CPGF será de uso pessoal e intransferível do portador nele identificado.

Art. 6º O ordenador de despesa de cada unidade gestora indicará o limite total de crédito da respectiva unidade e o limite de cada portador autorizado, definindo o tipo de gasto e o intervalo de tempo para cada um, observadas as diretrizes e os limites estabelecidos nesta Lei, bem como as especificidades da respectiva unidade gestora e da função de cada portador.

Parágrafo único. Nenhuma transação poderá ser realizada sem que haja saldo suficiente em nota de empenho previamente emitida.

Art. 7º O CPGF poderá ser utilizado para aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos e para aquisição de bilhetes de passagem para transporte aéreo, nacional e internacional.

§ 1º As despesas enquadradas como suprimento de fundos serão as seguintes:

I – despesas eventuais que exijam pronto pagamento;

II – despesas que devam ser feitas em caráter sigiloso, nos termos da Lei nº 12.527, de 12 de novembro de 2011;

III – despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em ato do respectivo Poder.

§ 2º Será permitida a realização de saque em moeda corrente somente para pagamento de despesas que se enquadrem como de pequeno vulto, desde que:

I – o pagamento em dinheiro seja a única modalidade aceita pela pessoa jurídica contratada;

II – o saque não seja efetuado para pagar despesas já realizadas;

III – o saque não seja efetuado para pagar despesas de terceiros; e

IV – haja prévia e específica autorização do ordenador de despesas, após solicitação fundamentada do portador.

§ 3º Os portadores pertencentes a uma mesma unidade gestora não poderão fracionar entre si o pagamento para aquisição ou contratação de serviço referente a um único objeto.

Art. 8º O portador do CPGF motivará mensalmente, em processo administrativo aberto para este fim, as despesas faturadas no CPGF.

§ 1º A motivação conterà a natureza do bem adquirido ou serviço contratado, a necessidade da demanda, os fatos que impediram a realização de licitação e a compatibilidade do valor da despesa.

§ 2º As notas fiscais das despesas realizadas serão incluídas no processo administrativo.

§ 3º O processo administrativo de que trata este artigo será público e indicará ou vinculará, quando possível, os processos administrativos a que se referem as despesas, observadas as disposições da Lei nº 12.527, de 12 de novembro de 2011.

Art. 9º A instituição pública financeira contratada encaminhará à unidade gestora a fatura mensal com antecedência mínima de dez dias úteis de seu vencimento.

Parágrafo único. A unidade gestora e o portador do CPGF conferirão e atestarão as despesas realizadas com base no processo administrativo de que trata o art. 8º desta Lei, permitida a contestação dos valores faturados junto à instituição financeira pública contratada.

Art. 10. Os ordenadores de despesa observarão as regras de contabilização estabelecidas no sistema utilizado pela Administração Pública Federal, em especial o correto cadastramento de cada despesa do CPGF e a respectiva indicação do CPF do portador.

Parágrafo único. O sistema de que trata este artigo será adaptado para conter as regras dispostas nesta Lei.

Art. 11. Qualquer despesa efetuada pelo portador que estiver em desconformidade com esta Lei, com a legislação pertinente ou com os limites

estabelecidos pelo ordenador de despesa será restituída à unidade gestora, acrescida de correção monetária.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput*, a unidade gestora instaurará processo administrativo para apurar a eventual responsabilidade do portador, observada a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 12. Observada a Lei nº 12.527, de 12 de novembro de 2011, a unidade gestora do órgão ou entidade:

I – encaminhará anualmente ao Tribunal de Contas da União – TCU, no bojo de sua prestação de contas, o processo administrativo a que se refere o art. 8º, de forma consolidada;

II – facilitará o acesso do TCU ao sistema utilizado pela Administração Pública para o uso do CPGF; e

III – encaminhará ao TCU quaisquer outros documentos que eventualmente forem, a qualquer tempo, requisitados pelo Tribunal.

Art. 13. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-C:

“**Art. 8º-C.** Os órgãos e entidades públicas divulgarão nos respectivos sítios na internet informações relativas às despesas efetuadas com cartões corporativos governamentais.

Parágrafo único. O caráter sigiloso das despesas de que trata o *caput* somente será admitido nas situações previstas no art. 23, mediante fundamentação escrita da autoridade máxima do órgão ou entidade.”

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator