



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

## PARECER N° DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 84 de 2016, do Senador Ronaldo Caiado, que *dispõe sobre o uso dos cartões de pagamentos pela administração pública direta da União.*

Relator: Senador **LASIER MARTINS**

### I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado n° 84 de 2016, do Senador Ronaldo Caiado, que dispõe sobre o uso dos cartões de pagamentos pela administração pública direta da União, conhecidos como cartões corporativos.

Nos termos do art. 1º, o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) para a aquisição de produtos e serviços obedecerá às normas estabelecidas no projeto e no seu regulamento. Já o art. 2º define o CPGF como o instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, a ser utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado, nos casos indicados em ato próprio da autoridade competente, respeitados os limites estabelecidos no projeto.

O art. 3º reza que o cartão poderá ser utilizado na aquisição de produtos e serviços enquadrados como suprimento de fundos, observados os artigos 45 a 47 do Decreto n° 93.872, de 23 de dezembro de 1986 (que tratam de pagamento de despesas por suprimento de fundos), e a regulamentação complementar. Prevê ainda que ato conjunto dos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderá autorizar a utilização do cartão como forma de pagamento de outras despesas, observados os limites do projeto.



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

O art. 4º determina que as aquisições de produtos e serviços com cartões de pagamentos ficam limitadas, mensalmente, por unidade gestora, a um duodécimo do limite da licitação na modalidade convite, hoje previsto em R\$ 80.000, o que representa um limite mensal de R\$ 6.666,67 por órgão.

O art. 5º dispõe que somente poderá ser portador de cartão de pagamentos servidor público efetivo ou em comissão dos três Poderes, Ministro de Estado e autoridade de nível hierárquico equivalente a este, e que os requisitos para concessão do CPGF serão definidos em regulamento, observadas as seguintes condições do portador do cartão: i) não possuir antecedentes criminais; ii) estar em pleno gozo de direitos civis e políticos; e iii) não haver sofrido sanções civis, penais e administrativas por atos desabonadores em atividade profissional ou função pública.

O art. 6º estabelece que as unidades gestoras divulgarão na internet os dados das despesas, em especial: i) nome e matrícula do portador do cartão e data do gasto e seu valor; ii) total das despesas no exercício por cada cartão; e iii) total das despesas com cartões de pagamentos por unidade gestora e por exercício. O art. 7º veda o saque em dinheiro com cartão de pagamentos, bem como a inclusão de qualquer acréscimo no valor da despesa decorrente da sua utilização.

O art. 8º veda a cobrança de taxas e despesas por obtenção ou uso do cartão de pagamentos, salvo taxas de utilização do cartão no exterior e encargos por atraso de pagamento. Já o art. 9º determina que o Poder Executivo enviará ao Tribunal de Contas da União (TCU), até o dia 20 de cada mês, informações detalhadas sobre o uso dos cartões, inclusive os dados do portador e os das despesas, por unidade gestora, referente ao segundo mês anterior ao de referência.

O art. 10 estabelece que o TCU registrará a emissão dos cartões de pagamentos e fiscalizará, juntamente com a Controladoria-Geral da União (CGU), a utilização dos cartões, ressalvando, que a confidencialidade de despesas definidas reservadas ou sigilosas não poderá ser oposta aos órgãos de fiscalização e controle.

O art. 11 reza que a futura lei será regulamentada por ato do Poder Executivo Federal. Finalmente, o art. 12 prevê o início da vigência na data de publicação da futura lei.



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

O autor justifica que o objetivo da proposta é consolidar dispositivos anteriores sobre o cartão corporativo pela administração pública federal, estabelecendo limites e criando mecanismos mais eficientes de controle.

A matéria foi despachada somente à CCJ, à qual compete a decisão terminativa. Foram oferecidas as Emendas nºs 1 a 3, da Senadora Marta Suplicy.

## II – ANÁLISE

Conforme o art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das proposições que lhe são submetidas e sobre o mérito das matérias sobre normas gerais de contratação na administração pública.

Não há vícios de constitucionalidade. O assunto está em conformidade com as competências da União para legislar sobre o tema (art. 22, XXVII, CF) e não se submete à reserva de iniciativa do Executivo (art. 61, § 1º, CF). Não há tampouco problemas de juridicidade, regimentalidade ou técnica legislativa.

Quanto ao mérito, concordamos com a necessidade de norma legal para a regulamentação dos cartões corporativos, atualmente veiculada pelo Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005, com as alterações do Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008, especialmente quanto aos 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. Hoje não existe nenhuma limitação de valores, tendo o seu uso ultrapassado cifras da ordem de R\$ 615 milhões, desde 2003 até abril de 2015, sendo a quase totalidade (95%) registrada como despesas sigilosas.

O projeto consolida as normas em vigor, conferindo ao assunto nível legal e, portanto, mais segurança jurídica e transparência. Além disso, impõe limites ao uso dos cartões corporativos e cria mecanismos mais eficientes de controle.

Sugerimos apenas alguns aperfeiçoamentos ao projeto, para, sem abrir mão do desejado controle sobre os cartões, evitar o engessamento da



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

atividade governamental em casos específicos. Propomos inicialmente que o cartão seja regulamentado para todos os Poderes e órgãos da União, inclusive mudando seu nome de “Cartão de Pagamento do **Governo** Federal”, que se refere apenas ao Executivo, para “Cartão de Pagamentos de **Gastos** Federais”. Além disso, os gastos deverão ser divulgados nos portais da transparência na internet.

Sugerimos aumentar o limite mensal de um duodécimo para um quarto do limite da modalidade convite, para atender às unidades gestoras que ordinariamente efetuam gastos de maior monta, estabelecendo que o valor se referirá à média mensal de gastos, apurada ao final do exercício. Para aqueles órgãos que necessitem extrapolar esse limite, haverá a exigência de publicação de regulamento que justifique as atividades e situações específicas para as quais o limite poderá ser ajustado. Apenas os órgãos sujeitos hoje ao chamado Regime Especial de Execução, previsto no art. 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, poderão representar exceção regulamentar ao limite, em razão da peculiaridade de suas atividades.

Vale lembrar que hoje não há qualquer limite legal, de modo que, mesmo com tal modificação, o projeto representa um grande avanço no controle dos gastos com o cartão. Além disso, em qualquer caso, continuará a haver a publicação dos gastos não sigilosos na internet e o controle das despesas pelo TCU e pela CGU, sendo que aos órgãos de controle não poderá ser oposto o sigilo das despesas.

Propomos alteração para incluir os empregados públicos e os militares, de forma expressa, no rol das pessoas que podem portar o cartão corporativo. De fato, numa interpretação literal da norma, a ausência desses agentes públicos no texto pode gerar uma situação de indesejável ilegalidade, uma vez que as empresas estatais e as Forças Armadas também podem ser usuárias do cartão.

Sugerimos aperfeiçoar os requisitos para a concessão do cartão, proibindo seu uso por aqueles que possuem antecedentes criminais por crime doloso (o texto original inclui também os crimes culposos) e por quem tenha sofrido sanção por ato desabonador no exercício da função pública nos últimos cinco anos, evitando configurar uma restrição de caráter perpétuo ao servidor, o que não nos pareceria razoável.

Quanto à divulgação dos dados na internet, propomos não divulgar o nome e a matrícula do portador do cartão, para preservar a



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

intimidade da pessoa humana e pelo fato de muitas vezes toda a movimentação do órgão ser feita toda no cartão de uma única pessoa. No entanto, serão divulgados a quantidade de cartões por unidade gestora e o total das despesas realizadas anualmente com cartão corporativo pelo órgão, sendo possível, assim, calcular a média de gastos por cada cartão em cada unidade gestora.

Propomos permitir o saque com cartão corporativo apenas em situações muito específicas, quais sejam, para as despesas dos órgãos de que trata o art. 47 do Decreto nº 93.872, de 1986, observados o Regime Especial de Execução e as demais condições daquele artigo.

Mantemos a possibilidade de o TCU registrar a emissão dos cartões de pagamentos e esclarecemos que a confidencialidade de despesas de caráter reservado ou sigiloso não pode ser oposta ao exercício das competências dos órgãos de controle e fiscalização, os quais deverão manter o grau de sigilo original das despesas.

Finalmente, atualizamos o nome do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que ainda constava no projeto como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Vamos agora à análise das Emendas nºs 1 a 3, apresentadas pela Senadora Marta Suplicy, após a primeira leitura do nosso relatório.

A **Emenda nº 1** dispõe que ato do Poder Executivo disporá sobre os limites para aquisição de bens e contratação de serviços não enquadrados como suprimento de fundos. Alega a autora que a limitação desses gastos inviabilizará a utilização do cartão na aquisição de bilhetes aéreos e na execução de algumas políticas públicas, como os programas de vacinação.

A **Emenda nº 2** prevê que a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) manterá por cinco anos informações detalhadas sobre o uso do cartão em despesas sigilosas, para eventual consulta dos órgãos de controle. A justificativa é que no âmbito da atividade de inteligência são necessárias regras que excepcionem os comandos gerais de transparência impostos a toda a Administração Pública, sob pena de se impedir a própria atividade e que, além disso, a regra proposta não retira a competência dos órgãos de controle interno e externo para fiscalizar as ações da Abin e julgar suas contas anuais.

Já a **Emenda nº 3** prevê a dispensa de retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados com o cartão. A autora justifica que tal



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

regra, constante do art. 64, § 9º, da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, expirou em 31/12/2017, mas continua sendo necessária, uma vez que há dificuldade operacional à retenção tributária na fonte neste tipo de operação. A justificação ressalta que essa não retenção não exclui o pagamento do tributo, apenas adia temporariamente seu recolhimento.

Não há vícios de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade nem técnica legislativa nessas emendas. Analisemos, portanto, seu mérito.

A **Emenda nº 1** equaciona a questão do uso do cartão corporativo para o pagamento de despesas não enquadradas como suprimentos de fundos, notadamente a compra de passagens aéreas diretamente das companhias credenciadas pela União, procedimento que tem se revelado uma estratégia de contratação com significativa redução de despesas e ganhos operacionais, de controle e transparência. Veja-se que tais despesas não ficarão sem limite, o qual apenas será estabelecido por ato do Poder Executivo, ficando tais despesas, no mais, submetidas às demais regras de controle da futura lei. Não obstante, entendemos que tal ato deve ser efetivamente editado pelo Governo, com expressa previsão do limite, sob pena de aplicação automática do teto legal a todas as despesas, solução que incorporamos em nosso substitutivo.

A **Emenda nº 2** especifica a situação peculiar das despesas das atividades sigilosas da Abin, sem prejuízo da disponibilidade dos documentos referentes a tais ações aos órgãos de controle, sempre que eles solicitarem. Com isso, visa-se a garantir a proteção dos profissionais de inteligência, notadamente os que atuam em campo, e evitar o comprometimento das operações sigilosas.

Por fim, a **Emenda nº 3** apenas prorroga as condições tributárias operacionais que já vinham sendo aplicadas ao uso do cartão na compra de passagens aéreas, sem que haja renúncia de receitas, pois apenas se dispensa o recolhimento da fonte dos tributos, os quais serão normalmente pagos nas datas legais aplicáveis às empresas.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 84



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

de 2016 e das suas Emendas nºs 1 a 3, e no mérito, pela aprovação do projeto e das emendas, na forma do substitutivo a seguir.

**EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**  
**PROJETO DE LEI Nº 84 DE 2016**

Dispõe sobre o uso do Cartão de Pagamentos de Gastos Federais (CPGF) por todos os Poderes e órgãos da União.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A utilização do Cartão de Pagamentos de Gastos Federais (CPGF) por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes e órgãos da União integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, para pagamento de despesas realizadas com a aquisição de bens e contratação de serviços, nos estritos termos da legislação vigente, obedecerá às normas estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

*Parágrafo único.* Os gastos da União realizados por meio de CPGF serão divulgados, com o máximo detalhamento, nos portais de transparências dos Poderes e órgãos na internet.

**Art. 2º** O CPGF é instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado, nos casos indicados em ato próprio da autoridade competente, respeitados os limites desta Lei.

**Art. 3º** O CPGF poderá ser utilizado na aquisição de bens e na contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos, observados



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

os artigos 45, 46 e 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e a regulamentação complementar.

*Parágrafo único.* Ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda poderá autorizar a utilização do CPGF como forma de pagamento de outras despesas no âmbito do Poder Executivo, observados os limites desta Lei.

**Art. 4º** As aquisições de bens e contratações de serviços com CPGF ficam limitadas, anualmente, à média mensal, por unidade gestora, de um quarto do limite previsto no art. 23, II, *a*, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º Ato do Poder Executivo estabelecerá os limites para aquisição de bens e contratação de serviços não enquadrados como suprimento de fundos.

§ 2º Na ausência do ato de que trata o § 1º, aplica-se a regra do *caput* à aquisição de bens e à contratação de serviços não enquadrados como suprimento de fundos.

§ 3º No caso dos órgãos de que trata o art. 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, o regulamento relacionará as atividades e situações específicas para as quais os limites de que trata o *caput* poderão ser ajustados, nos termos do Regime Especial de Execução e das demais condições previstas naquele artigo.

**Art. 5º** Somente poderá ser portador de CPGF servidor público ocupante de cargo ou emprego de provimento efetivo ou em comissão dos três Poderes e órgãos independentes, militares, ministro de Estado e autoridade de nível hierárquico equivalente a este.

*Parágrafo único.* Os requisitos para concessão do CPGF serão definidos em regulamento, observadas as seguintes condições mínimas a serem atendidas pelo portador do cartão:

I – não possuir antecedentes criminais por crime doloso;



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

II – estar em pleno gozo de direitos civis e políticos; e

III – não haver sofrido sanções civis, penais e administrativas por prática de atos desabonadores no exercício da atividade profissional ou de função pública, nos últimos cinco anos.

**Art. 6º** As unidades gestoras divulgarão na Internet dados relativos às despesas realizadas com CPGF, em especial:

I – a data de realização do gasto e seu valor;

II – a quantidade de CPGF por unidade gestora;

III – o total das despesas realizadas com CPGF pela unidade gestora, por exercício e natureza da despesa.

**Art. 7º** São vedados o saque em dinheiro com CPGF e a inclusão de qualquer acréscimo no valor da despesa decorrente da utilização do cartão de pagamentos, salvo para as despesas dos órgãos de que trata o art. 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, observados o Regime Especial de Execução e as demais condições previstas naquele artigo.

**Art. 8º** Não será admitida a cobrança de taxas de adesão, de manutenção, de anuidades ou de quaisquer outras despesas decorrentes da obtenção ou do uso do CPGF.

*Parágrafo único.* O disposto no *caput* não se aplica às taxas de utilização do cartão de pagamentos no exterior e aos encargos por atraso de pagamento.

**Art. 9º** Os Poderes e órgãos enviarão ao Tribunal de Contas da União, até o dia vinte de cada mês, informações detalhadas sobre o uso de CPGF, incluindo os dados do portador do cartão e os da realização da despesa, por unidade gestora, referentes ao segundo mês anterior ao de referência.



SF/18691.74903-06



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 1º A Agência Brasileira de Inteligência manterá, em sua sede, pelo prazo de cinco anos, informações detalhadas sobre o uso do CPGF em despesas sigilosas para eventual consulta dos órgãos de controle.

§ 2º O Tribunal de Contas da União poderá registrar a emissão de CPFG e fiscalizará a utilização dos cartões de pagamentos.

§ 3º A fiscalização dos cartões de pagamentos do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União contará com o apoio da Controladoria-Geral da União.

§ 4º A confidencialidade de despesas definidas em lei como de caráter reservado ou sigiloso não poderá ser oposta ao exercício das competências dos órgãos de controle e fiscalização, os quais deverão manter o grau de sigilo original das despesas.

**Art. 10.** Fica dispensada a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da administração pública federal, mediante a utilização do CPGF.

**Art. 11.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18691.74903-06