

OS CARTÕES CORPORATIVOS E A INCESSANTE LUTA PELA EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS

Coluna Fiscal – JOTA – 22.8.2019

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/cartoes-corporativos-e-a-luta-pela-eficiencia-e-transparencia-dos-gastos-publicos-22082019>

Os cartões corporativos voltaram a chamar a atenção nas últimas semanas¹. Não estiveram entre as principais notícias, mas o tema é recorrente, não é novo, e também não é uma peculiaridade nacional, sendo usados em muitos países como instrumento inovador para gestões eficientes². Mas há anos está sempre gerando notícia, e no mais das vezes causando indignação às pessoas. Os escândalos envolvendo os cartões corporativos já ganharam até verbete próprio na Wikipedia!³

1 Os gastos do governo com cartões corporativos. IstoÉ, 2.590, 8.8.2019 – <https://istoe.com.br/os-gastos-do-governo-com-cartoes-corporativos/>; *Site distorce dados e notícia sobre despesas de cartão corporativo de Bolsonaro* (Estadão, 9.8.2019 – https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/site-distorce-dados-e-noticia-sobre-despesas-de-cartao-corporativo-de-bolsonaro/?utm_source=estadao:whatsapp&utm_medium=link).

2 *Os abusos com cartões*. Como uma arma criada para moralizar os gastos públicos acabou tendo o efeito oposto. *Revista Época*, 27.6.2018 – <https://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR81615-6009,00.html>.

3 https://pt.wikipedia.org/wiki/Escândalo_dos_cartões_corporativos.

Criados no Governo Fernando Henrique Cardoso, desde então têm gerado polêmica com severas críticas e elogios de todos os lados⁴, e escândalos em seu próprio governo e nos que o sucederam, identificando-se casos tanto de gastos excessivos, como inusitados: reforma de mesa de sinuca, cabeleireiro, compras em camelô e na feira do Paraguai, entre muitos outros.

Um tema que envolve a execução da despesa pública, aspecto importante do Direito Financeiro, sobre o qual vale refletir e compreender melhor.

Dinheiro público é de todos, e seu uso precisa ser bem regulado e fiscalizado. Para que o dinheiro que é de todos não se transforme em “dinheiro sem dono”, todo cuidado é pouco. Por isso o princípio da legalidade é tão caro ao Direito Financeiro. Não há despesa sem autorização legal.

Porém, há que se compatibilizar essa necessidade de um regime jurídico rígido e controle com a viabilização da despesa pública de forma eficiente, para que os excessos não transformem o ato de gastar recursos públicos em uma burocracia intransponível, gerando ineficiência, e muitas vezes encarecendo tanto que a execução da despesa pública se transforma em uma tarefa impossível e por vezes extremamente dispendiosa. A burocracia para ser vencida passa a custar mais que o gasto em si. Um dilema da administração pública, que está em constante aperfeiçoamento, e os cartões corporativos passaram a fazer parte dessa tentativa de evoluir na forma de gestão dos recursos públicos.

Mas não é somente a eficiência a preocupação dos gestores e da sociedade. A transparência dos gastos públicos e dos atos da administração em geral passou a integrar um dos mais importantes princípios do Direito Financeiro atualmente, que é o da transparência fiscal, expresso nos artigos 48 a 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Outra questão na qual os cartões corporativos estão diretamente envolvidos.

A eficiência e a transparência dos gastos públicos precisam andar juntas, e são fundamentais para a boa gestão no setor público. É necessário criar meios para viabilizar essa parceria tão importante.

4 Em 2008, cartões corporativos renderam CPFs (*Estadão*, 5.1.2013 – <https://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,em-2008--cartoes-corporativos-renderam-cpis,8813,0.htm>); *Cartão corporativo é a melhor coisa criada no Governo FHC, diz Lula* (www.clicrbs.com.br/especial/sc/qualidade-de-vida-sc/19,0,1769123).

É nesse contexto que se inserem os cartões corporativos. No âmbito federal, criou-se o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), cuja emissão pode ser autorizada pelo ordenador de despesa do órgão para o servidor interessado realizar determinadas despesas.

Mas como se faz para gastar dinheiro público? Vê-se que não é simples. A legislação prevê uma série de etapas na operacionalização dessa tarefa, fazendo da execução da despesa pública uma importante questão que deve merecer atenção dos estudiosos e operadores do Direito Financeiro e da Administração Pública.

A já cinquentenária Lei 4.320, de 1964, traz as principais regras a partir do art. 58, e vê-se que, havendo previsão legal, a despesa pública deve ser precedida de empenho e liquidação, para só então emitir-se a ordem de pagamento. Mas isso representa apenas uma parte das normas que se aplicam à despesa pública, que é sujeita a muitos outros regramentos, em face das especificidades de cada caso⁵.

As múltiplas situações a que está sujeita a administração pública, e às quais os instrumentos e procedimentos de operacionalização do gasto público devem se adaptar são muitas, e resultam em uma variedade de possibilidades para organizar da forma que melhor atenda o interesse público.

Interessa particularmente para a questão dos cartões corporativos o chamado “regime de adiantamento”, previsto no art. 68 da Lei 4.320, mais conhecido como “suprimento de fundos” por meio do qual se pode fazer a entrega de numerário a servidor para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. E os cartões corporativos surgiram como uma forma de viabilizar os gastos por este regime de despesa.

De fato, há de se reconhecer que determinadas despesas, especialmente de pequeno montante, e que envolvam urgência, são inviáveis

5 Entre as principais normas que regulam as despesas envolvendo os cartões corporativos, destacam-se o Decreto 93.872/1986, arts. 45 a 47; Decreto 5.355/2005, e IN/STN 04/2004, entre outras; sem contar as normas próprias de cada ente federado, se o caso. A Controladoria-Geral da União (atualmente integrando o Ministério da Transparência) e órgãos como o Ministério Público Federal expediram até cartilhas para orientar seu uso: Suprimento de fundos e cartão de pagamento. Perguntas e respostas. Brasília: Controladoria-Geral da União – CGU; Suprimento ou sofrimento de fundos? Tudo o que você sempre quis saber, mas não sabia a quem perguntar! 2. ed. Brasília, Ministério Público Federal, 2016.

de se realizar pelas vias regulares que se aplicam às despesas gerais da administração pública. Além de justo e razoável, é mais eficiente e benéfico à administração pública que se submetam a regras menos rígidas e que se adaptem às peculiaridades do caso. Não há como se exigir que um servidor público em viagem a serviço, por exemplo, ao descer do avião, vá fazer uma licitação e seguir todo o regime jurídico da despesa pública ao pegar um ônibus, táxi ou aplicativo de transporte para chegar ao local de destino. E assim ocorre com muitas outras situações.

Isso não autoriza arbitrariedades e liberalidades, estando também sujeitas a limites e regimes próprios⁶, ainda que menos rígidos e burocratizados. Devem estar balizadas pelo caráter de excepcionalidade, com a possibilidade de serem reguladas no âmbito de cada unidade federativa, que poderão fixar parâmetros próprios e delimitar as hipóteses em que se caracterizam como excepcionais⁷, além da obrigatoriedade de o servidor suprido – o usuário do cartão – prestar contas da aplicação dos recursos.

Não é preciso adiantar que são muitas as “zonas cinzentas” passíveis de discricionariedade interpretativa, abrindo oportunidades para desvios de conduta e dúvidas sobre a correta forma de usar esses instrumentos cuja finalidade é facilitar a realização da despesa para melhor atender o interesse público. Comprar um café, por exemplo, exige análise das circunstâncias em que se dá o ato. Uma coisa é o café comprado com regularidade e em quantidade pelo órgão para benefício de seus servidores durante o expediente. Outra é o café comprado pelo servidor no aeroporto durante uma viagem a serviço. E não adianta a legislação esmiuçar cada detalhe e especificar cada ato, aumentando a burocracia e complexidade em um instrumento cuja função é justamente facilitar a ação do servidor público. Por isso é importante que cada um tenha discernimento e bom senso para, ciente dos propósitos para os quais se deve destinar o dinheiro público, faça dele bom uso quando está sob sua gestão.

Nesse sentido, são muito relevantes as medidas voltadas à transparência dos atos envolvendo o uso dos cartões corporativos, por meio das

6 Veja-se o disposto no Decreto 5.355/2005 e nos artigos 45 a 47 do Decreto 93.872/86 e respectivas atualizações, que estabelecem limites e regras para o uso dos cartões corporativos e o regime de suprimento de fundos em geral.

7 ASSONI, FILHO Sérgio. Comentários aos artigos 58 a 70. CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos*. A Lei 4.320/1964 comentada. 4. ed. São Paulo: Thomson-Reuters – Revista dos Tribunais, 2019, p. 236.

quais se publicizam os gastos e lhes conferem ampla publicidade, o que não só inibe seu uso indevido, como facilita a identificação de desvios e permite a identificação e punição dos responsáveis.

O Portal da Transparência traz informações detalhadas dos gastos com cartões corporativos no âmbito da administração pública federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes>), em cumprimento ao dever de transparência e acesso à informação, que só pode ser limitada nos estritos termos da legislação, que restringe o acesso às informações que sejam consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado⁸.

Sendo assim, como ocorre no mais das vezes, não são os instrumentos que se deve culpar, mas sim quem deles faz uso. Facas são usadas para cirurgias e para assassinatos. Drogas para curar e para matar. Os cartões corporativos não são diferentes. Convém sempre atacar os verdadeiros culpados, que, nesse caso, não são os cartões, mas os seus usuários.

8 Veja-se, nesse ponto, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), art. 21 e seguintes, e Decreto 7.724/2012.

