Suffragium
Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

# PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO SIGILO DECRETADO NOS GASTOS DO CARTÃO CORPORATIVO PRESIDENCIAL

## *ADVERTISING PRINCIPLE AND THE (UN)CONSTITUTIONALITY OF THE SECRECY DECREED IN THE EXPENSES OF THE PRESIDENTIAL CORPORATE CARD*

**Valdiney da Silva Nogueira**
Mestrando em Direito Econômico pela Universidade de Marília (Unimar).
E-mail: adv.valdiney@gmail.com

**Bruno Bastos de Oliveira**
Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Marília (Unimar).
E-mail: bbastos.adv@gmail.com

RESUMO: O presente artigo pretende analisar a inconstitucionalidade do sigilo decretado nos gastos realizados com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) da Presidência da República e os meios de controle sobre tais atos. Metodologicamente, a pesquisa que se pretendeu realizar é de cunho epistemológico, com atividade de pesquisa de cunho teórico ou filosófico, interessando-se sobre os conceitos e categorias fundamentais da ciência do Direito e seus paradigmas tendo como técnica procedimentos de pesquisa bibliográfica e, subsidiariamente, a pesquisa documental. Nesse sentido, realizou-se pesquisa qualitativa de revisão bibliográfica e mediante o método dedutivo, buscou-se obter respostas ao questionamento apresentado na introdução do presente trabalho empregando cadeias de raciocínio, com base em enunciados ou premissas, chegando-se a uma conclusão necessária, em virtude da correta aplicação de regras lógicas e tendo como sistema de referência o tratado sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil de John Locke.
PALAVRAS-CHAVE: Princípio da publicidade. Controle da Administração Pública. Cartão corporativo.

ABSTRACT: The present article intends to analyze the unconstitutionality of the secrecy decreed in the expenditures made with the Payment Card of the Federal Government (CPGF) of the Presidency of the Republic and the means of control over such acts. Methodologically, the research that was intended to be carried out is of an epistemological nature, with research activity of a theoretical or philosophical nature, being interested in the fundamental concepts and categories of the science of Law and its paradigms having as a technique bibliographic research procedures and, alternatively, documentary research. In this sense, a qualitative research of bibliographic revision was carried out and, through the deductive method, we sought to obtain answers to the question presented in the introduction of the present work using chains of reasoning, based on statements or premises, reaching a necessary conclusion,

due to the correct application of logical rules and having as a reference system the treaty on the origin, limits and true ends of John Locke's civil government.

KEYWORDS: Advertising principle. Control of Public Administration. Corporate card.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal vigente, assim como tratou de assuntos relacionados à estrutura do Estado, direitos e garantias fundamentais, direitos sociais entre outros, delimitou, em seu artigo 37, os rumos que a Administração Pública Brasileira deve observar, tanto no trato de relações de governo quanto em suas relações de Estado.

Assim, instituiu determinados princípios como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que a doutrina de Di Pietro (2014, p. 737) chama de expressos, bem como fez constar implicitamente outros princípios que podem ser entendidos como aqueles que decorrem da análise da lei em sentido amplo além e se apresentam como princípios informadores de todo o Direito Administrativo.

Para Carvalho Filho (2016, p. 71):

> Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. Bem observa Cretella Júnior que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

Importante salientar ainda a lição de Nunes Júnior (2019, p. 396) citando a classificação dos princípios feita por Canotilho, que os dividiu em princípios jurídicos fundamentais (*Rechtsgrundsätze*), princípios políticos constitucionalmente conformadores, princípios constitucionais impositivos e princípios-garantia, estando o supracitado princípio da publicidade na primeira categoria acima. Para o autor,

> Princípios jurídicos fundamentais são os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva [estão positivados no texto constitucional] e constituem importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo [...] e detém uma função positiva [informam materialmente os atos do poder público, como o "princípio da publicidade"].

Assim, a validade dos atos administrativos, além de perfilar pelo caminho do agente competente, seguir a forma determinada por lei, ter objeto lícito e visar sempre o interesse público, deve atender aos pressupostos de divulgação do referido ato para atestar a publicidade e ainda estar de acordo com a moralidade, que, além de ser uma determinação constitucional ao agente público, Carvalho Filho (2016, p. 74) defende que tal moralidade pode ser entendida

como a obrigação que o administrador público tem de não dispensar os preceitos éticos de suas condutas, seja na vida pública ou em sua vida privada.

Prossegue ainda dizendo que a fiscalização sobre os atos do administrador deve averiguar não apenas os critérios de conveniência e oportunidade, mas sim de distinção entre o que é honesto e o que é desonesto, o probo do ímprobo e o moral do imoral.

Dessa forma, a publicidade, além de ser fundamento para a interpretação e aplicação do direito vigente, também serve para que seja possível a fiscalização dos atos públicos, seja pelo controle interno (controladorias e corregedorias) ou externo (Ministério Público, Tribunal de Contas, controle popular e outros) para que, nos casos de desconformidade do ato com o ordenamento normativo, ele possa devidamente ser anulado ou revogado, conforme for o caso.

Importa ainda salientar que a mudança imposta pela ordem constitucional vigente no que diz respeito ao trato com a coisa pública não abrange apenas as atividades *interna corporis* da Administração Pública, mas também as ações estatais em termos de governança corporativa, fato este que, segundo Pinto Junior e Donaggio (2013, p. 8) contribuíram efetivamente para inserir o país na agenda econômica mundial no que se refere à adoção de práticas contábeis internacionais.

Logo, o respeito à publicidade é percebido até mesmo em termos de governança corporativa que existe uma política de divulgação de informações, direito este que é indispensável para que os acionistas exerçam o poder de fiscalização sobre a gestão dos negócios das companhias abertas e de tomadas de decisão no momento de seus investimentos. Pinto Júnior e Donaggio (2013, p. 14) trazem exemplo de decisão administrativa transcrita abaixo:

> Na mesma linha, encontra-se a decisão da Comissão de Valores Mobiliários/CVM no julgamento do Processo RJ-12818/200353: A transparência é um dos pilares do mercado de valores mobiliários, e, conforme já mencionado, é função institucional desta autarquia zelar para que o público investidor disponha de todas as informações necessárias para formar sua convicção, de modo consciente, a respeito de determinado investimento.

O que se percebe então é que a publicidade, com a promulgação da Carta Maior em 1988, passou a ser a regra para a Administração Pública de uma forma geral, ficando a exceção de divulgação de dados mantida estritamente nos casos descritos na constituição, qual seja, as informações que possam prejudicar a segurança do Estado ou ofender a intimidade/vida privada das pessoas.

Esse novo paradigma resulta da ruptura com a ordem constitucional anterior, marcada por arbítrios e inúmeras violações de direitos humanos, para um novo modelo constitucional que pretende colocar a dignidade da pessoa humana no centro do ordenamento jurídico e que envolve, dentre outras releituras, a abertura de acervos de documentos sigilosos produzidos pelos sucessivos governos militares, pela Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça (custodiados pelo Arquivo Nacional) e ao material sobre a censura produzido pela Divisão de Censura de Diversões Públicas (FICO, 2004, p. 14) a fim de que seja possível trazer à sociedade os atos estatais praticados à época.

Nesse sentido foi a decisão da Suprema Corte quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 31.659 em que se discutia a validade da divulgação de remuneração dos servidores públicos e a eventual violação à intimidade destes, *in verbis*:

> Os princípios da transparência e da publicidade consubstanciam elementos essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito, já que permitem a fiscalização e, em último grau, o controle popular das atividades desempenhadas pelos agentes públicos. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano (BRASIL, MS 31.659/DF, 2012).

Assim, a pergunta a ser respondida é: os pagamentos realizados com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) Presidencial podem ser considerados como informações que podem prejudicar a segurança do Estado ou a intimidade ou vida privada de seu portador ou, pelo contrário, a divulgação de tais dados, ainda que posteriormente a determinado lapso temporal, fortalece os princípios republicanos e o respeito para com a coisa pública? Responderemos a seguir esses questionamentos.

## 2 CARTÃO DE PAGAMENTOS DO GOVERNO FEDERAL (CPGF)

Cartão corporativo é o nome popular dado ao Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), um cartão magnético fornecido por uma instituição bancária nominalmente a um servidor público federal efetivo e que seja o responsável por efetuar pagamento de bens, serviços e despesas autorizadas pelo dirigente máximo do órgão em que esse servidor esteja subordinado e que não necessitem de licitação.

Ou seja, o uso do CPGF é autorizado apenas para aquelas despesas do dia a dia da Administração Pública ou mesmo para situações emergenciais que necessitem de um meio eficiente para realização desse pagamento. Para Laubé (2009), o atual Cartão de Pagamento do Governo Federal:

> na verdade, nasceu designado apenas como "cartão de crédito corporativo". Essa última era a denominação dada ao cartão de pagamento pelo Decreto nº 2.809, de 22 de outubro de 1998. Além disso, o seu uso era admitido exclusivamente para o pagamento de passagens aéreas emitidas com tarifas promocionais ou reduzidas. Apenas excepcionalmente tais aquisições poderiam ser feitas por suprimento de fundos. Consequentemente, em vista da sua específica finalidade, apartava-se ele do suprimento de fundos.

Além disso, o Decreto nº 6.370/2008 (BRASIL, 2008) alterou os artigos 1º e 2º do Decreto nº 5.355 e o artigo 45 do Decreto nº 93.872 que passaram a ter as seguintes redações:

> DECRETO nº 5.355. "Art. 1º A utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, para pagamento das despesas realizadas com

> compra de material e prestação de serviços, nos estritos termos da legislação vigente, fica regulada por este Decreto.
> Parágrafo único. 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 deste Decreto." (NR)
> "Art. 2º Sem prejuízo dos demais instrumentos de pagamento previstos na legislação, a utilização do CPGF para pagamento de despesas poderá ocorrer na aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos, observadas as disposições contidas nos arts. 45, 46 e 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e regulamentação complementar.
> Parágrafo único. Ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderá autorizar a utilização do CPGF, como forma de pagamento de outras despesas." (NR)
> DECRETO nº 93.872. "Art. 45.....
> I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;
> .....
> § 5º As despesas com suprimento de fundos serão efetivadas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal."

Dessa forma, o CPGF é um meio de pagamento que proporciona agilidade, modernidade, eficiência e controle dos recursos públicos, como determinada a legislação ordinária, tendo em vista que no Portal da Transparência da União[1] o cidadão encontra diversas informações sobre o uso do cartão, estabelecimento comercial em que o bem fora comprado ou serviço pago, qual portador efetuou o pagamento, valores gastos, órgãos e servidores públicos que mais fazem uso desse meio de pagamento e diversas outras informações correlatas.

O detalhamento da aplicação de suprimento de fundos concedido por meio do CPGF também é feito de modo eletrônico por meio do Sistema Cartão de Pagamento (SCP[2]), que além de controlar as transações efetuadas no estabelecimento em que se realizou a despesa, também permite o saque, entendido este como a retirada de dinheiro no caixa eletrônico com o objetivo de utilizar num estabelecimento em que não seja possível a utilização do cartão de pagamento. Segundo consta nessa página de internet, o "suprido" (portador do cartão) deve detalhar as despesas no SCP em até trinta dias após efetuada cada transação.

Esse sistema de pagamento permite pesquisa por transação ou fatura e apresenta dados importantes como o extrato (mês/ano) da compra, tipo de transação (compra ou saque), CNPJ do estabelecimento, data, valor e saldo a detalhar.

Ocorre que, dentre as pesquisas realizadas, o órgão da Presidência da República, tanto no que se refere aos dados do agente público titular do cartão, quanto aos valores e informações do vendedor/prestador de serviço são ocultados da pesquisa aberta. Deste modo, apesar de o Supremo Tribunal Federal em sede de julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129 declarar incompatível com a Constituição Federal os sigilos impostos sobre a movimentação de créditos com despesas confidenciais, nada falou sobre o CPGF Presidencial,

1 Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

2 Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cartao-de-pagamento-2?layout=edit&id=240>.

mesmo porque esse meio de pagamento não fora objeto de questionamento naquela ação, fato este que autoriza maiores reflexões sobre o tema.

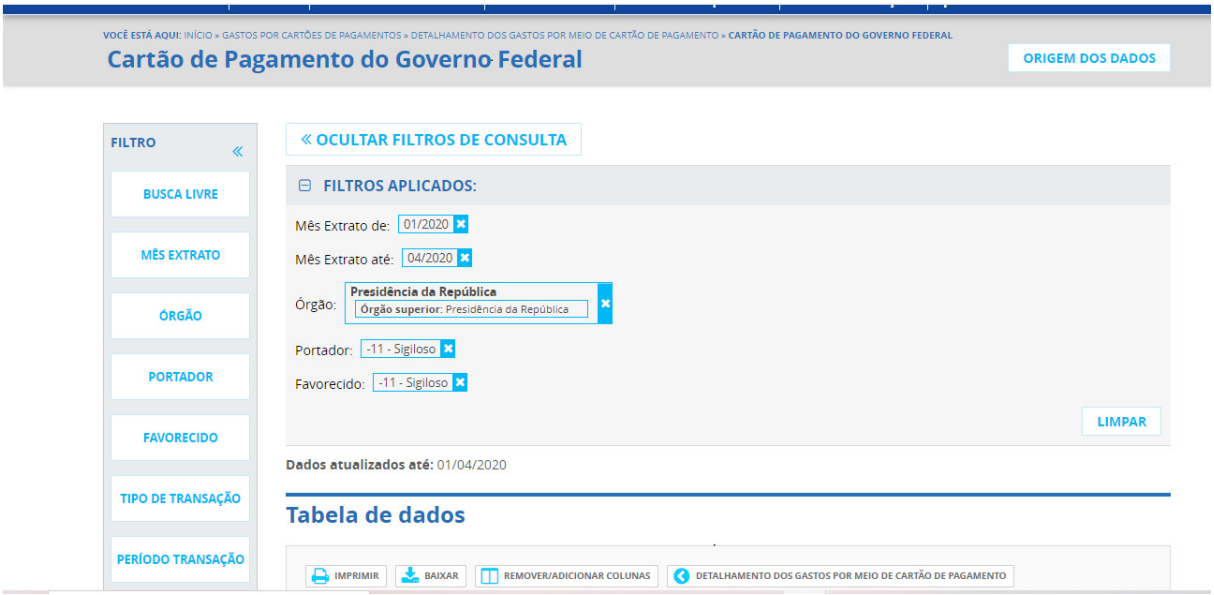



Imagem 1 – tela do sistema CPGF

Tal ato administrativo, imagina-se ter por base o Decreto-Lei nº 200/67 que em seu artigo 86 determinava a movimentação sigilosa dos créditos destinados a realização de despesas reservadas ou confidenciais, porém, sem explicar que definição tais despesas teriam, qual seria o nível de confidencialidade delas e muito menos que tipo de controle, legislativo ou judicial, interno ou externo, poderia incidir sobre elas.

Analisando a data do referido Decreto-Lei, ano de 1967, concluímos que a edição dele deu-se em plena época de regime ditatorial militar, repressivo e ofensivo aos direitos individuais e que hoje não mais se sustenta, devendo tais mecanismos serem lidos com as lentes da Constituição Federal vigente que inaugurou novo paradigma no trato com a coisa pública, trazendo, por exemplo, a publicidade dos atos públicos, logo, faz-se necessário, apesar de não haver decisão judicial no sentido de declarar o Decreto-Lei citado não recepcionado pela Constituição Federal, interpretar esses dispositivos que impõem sigilo pela ótica da nova Carta Maior da República.

Para Mendes e Gonet Branco (2009, p. 548), a Constituição vigente trouxe tanto a regra da "publicidade plena ou popular" como a regra da "publicidade restrita ou especial". Assim,

> a regra da publicidade comporta exceções, tendo em vista o interesse público ou a defesa da intimidade. Por exemplo, o texto constitucional expressamente ressalva do postulado da publicidade o julgamento pelo Tribunal do Júri, ao estabelecer o sigilo das votações (art. 52, XXXVIII, *b*).

Com base nesse entendimento e na doutrina correlata, na data de 04 de novembro de 2019, em julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente ação movida pelo Partido Popular Socialista (PPS, atual

Cidadania) para declarar não compatível com a Constituição Federal de 1988 (tecnicamente falando, tal artigo não fora recepcionado pela nova ordem constitucional vigente) a determinação de sigilo sobre movimentação de valores públicos, eis que generalidade demasiada empregada no artigo 86 questionado era insuficiente para afastar o direito à informação que a todos os cidadãos assiste.

Mais acertada não poderia ser essa decisão, já que a regra insculpida na Constituição Federal, rompendo com o regime ditatorial e autoritário anterior vigente, passou a ser a publicidade e deixou os sigilos como exceção somente para os casos imprescindíveis à segurança da coletividade e à defesa da intimidade.

É o que se encontra no capítulo que trata dos direitos e garantias individuais:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> XXXIII - 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.
> (...)
> LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Do mesmo entendimento acima partilha o eminente Ministro Celso de Mello que assim deixou consignado seu voto no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.725 (BRASIL, MS 24.725/DF, 2003), *in verbis*:

> A Assembleia Nacional Constituinte, em momento de feliz inspiração, repudiou o compromisso do Estado com o mistério e o sigilo, que fora tão fortemente realçado sob a égide autoritária do regime 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, consoante adverte Bobbio, em lição magistral sobre o tema ("O Futuro da Democracia", 1986, Paz e Terra), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

Logo, da análise de várias decisões dos tribunais superiores, a maioria convergiu para a determinação de publicidade dos atos, como regra, já que tal interpretação é mais coerentemente com o ideal de novo Estado Democrático de Direito que o Constituinte Originário desenhou para a atividade estatal.

Como o direito ao acesso amplo a documentos e contas públicas só deve ser afastado em situações excepcionais, o ônus argumentativo de demonstrar a caracterização de uma dessas circunstâncias deve ficar a cargo de quem pretenda afastar a regra geral da publicidade (BRASIL,

MS 28.178/DF, 2015), mesmo entendimento perfilhado por Mendes e Gonet Branco (2009, p. 548-549) que demonstra que a Constituição de 1988 instituiu uma ordem democrática fundada no valor da publicidade (*Öffentlichkeit*), substrato axiológico de toda a atividade do Poder Público.

Assim, para retirar essa alta carga valorativa descrita em expressões vagas e genéricas (que podem dizer tudo e também dizer nada), é preciso pensar em alguns exemplos que autorizariam a decretação de sigilo sobre os atos dos poderes da República, a exemplo de atos atentatórios à segurança do Estado Nacional ou do Chefe Maior da República, e se tais situações seriam compatíveis com o uso legal do CPGF.

Sobre o primeiro fato, Stephan (2015, p. 6) destaca como alguns exemplos o impedimento ao uso de operações secretas (como a orquestração de golpes militares para destituir supostos líderes comunistas), represálias econômicas (como a cessação de ajuda econômica a determinado país) e mesmo o uso de força militar (REED, 2011, p. 4), práticas essas usadas como estratégia hegemônica dos Estados Unidos da América durante a Guerra Fria.

Já para Sempa (2004, p. 6) a política de segurança nacional de um país é determinada por vários fatores, incluindo ameaças externas, geografia, cultura política, capacidades militares, necessidades econômicas, a opinião da elite, a opinião popular (em democracias) e percepções dos líderes acerca dos interesses do país. Para essa autora,

> Esse último fator [percepções dos líderes acerca dos interesses do país] frequentemente manifesta-se no que tem sido chamado de política externa ou "doutrina" de segurança nacional. A doutrina de segurança nacional serve como um guia por meio do qual os líderes conduzem a política externa de um país. No seu modo mais eficaz, uma doutrina de segurança nacional é o princípio organizador que ajuda estadistas a identificar e priorizar os interesses geopolíticos do seu país.

Ao analisar a legislação nacional é possível encontrar a Lei nº 7.170/1983, intitulada Lei de Segurança Nacional, que dispõem sobre os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, seu processo e julgamento, a Lei nº 12.527/2011 que regula o acesso à informações e o Decreto nº 2.134/1997 que dispõem sobre a categoria de documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.

A primeira trata da prevenção dos crimes que lesionem ou exponham a perigo a integridade territorial, soberania nacional, regime democrático, a Federação e o Estado de Direito, bem como a pessoa dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União.

Já a lei que regula o acesso à informações elenca quais informações podem ser consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado e assim, serem passíveis de classificação como ultrassecreta, secreta ou reservada. Sendo alguns exemplos aquelas que possam pôr em risco a condução de negociações ou relações internacionais brasileiras, as que elevem em demasiado a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país, as que prejudiquem os planos estratégicos das forças armadas, pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico ou possam comprometer atividades de inteligência relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações penais.

Em relação ao Decreto nº 2.134/1997, este determina a classificação dos documentos públicos sigilosos classificam-se em quatro categorias, sendo elas: ultrassecreto, secreto, confidenciais e reservados.

Os ultrassecretos são aqueles que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio.

Os secretos são os que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional.

Por confidenciais entende-se como aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País e reservados aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.

Ainda, determina a classificação como ultrassecretos aqueles referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do País; secretos aqueles referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança; confidenciais aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado e reservados aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos.

No caso em análise, fica evidente que as compras e serviços realizados e pagos com o CPGF não se enquadram em nenhuma das duas hipóteses desenhadas pela constituição (segurança do Estado e intimidade das pessoas), ainda que esse cartão de pagamento tenha como destinatário final o Gabinete da Presidência da República e seu *staff*.

Diferente decisão não poderia ser concluída, pois se o CPGF tem por objetivo custear pequenas despesas do dia a dia da Administração e realizar compras que não necessitem de licitação – principalmente aquelas realizadas em viagens presidenciais –, nenhum desses fatos se mostra impeditivo para que após as viagens (ou determinado lapso temporal proporcional e razoável) tais dados sejam divulgados e assim possam ser submetidos a controle por quem de direito.

## 3 PUBLICIDADE E CONTROLE

A Administração Pública ganhou capítulo exclusivo com a promulgação da Carta Maior de 1988, que além de indicar um norte a ser seguido pelos agentes públicos de todos os níveis, determinou várias obrigações ao próprio Ente Estatal, como por exemplo, o dever de só intervir na economia em casos extremos em que seja necessária atuação para garantir a segurança do povo e o interesse coletivo de uma forma geral. Obviamente que, assim como em outras condutas, o administrador público tem a obrigatoriedade de pautar sua atuação de forma legal, ética, proba,

justa e passível de controle, seja pelos órgãos internos e externos, como pelo próprio cidadão, detentor do poder e destinatário direto dos serviços públicos.

É o que diz a Carta Magna:

> CF, Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
> CF, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (..)
> § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Discorrendo sobre o tema da publicidade pública, Moraes (2016, p. 550) afirma que tal publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para fixação. Reforça a publicidade o próprio surgimento da internet e a popularização das redes sociais, tendo os próprios Entes Estatais e seus Chefes do Executivo transmitido informações relevantes pelas chamadas *lives*, vídeos gravados ao vivo e transmitidos em tempo real para o expectador assinante daquele canal e que sido eficiente instrumento na divulgação de dados e condutas públicas na atualidade.

Prossegue tal autor dizendo que a publicidade tem absoluta primazia na Administração Pública no sentido de se garantir acesso às informações a toda a sociedade, excetuando apenas os assuntos referentes a preservação da intimidade e segurança do Estado.

Dessa forma, faz-se necessário, mesmo que breviamente, analisar qual teria sido o caminho percorrido na relação, muitas vezes conflituosa, entre Estado e povo para que, agora regidos pela força normativa da Constituição (HESSE, 1991) pudéssemos ter mecanismos e instrumentos, constitucionais e infraconstitucionais, para invalidar atos administrativos que estiverem em desconformidade com a lei maior da nação.

Para Carvalho Ramos (2014, p. 32), na obra Leviatã, Hobbes (1968, p. 73) defendeu que o primeiro direito do ser humano seria poder usar de seu direito livremente com o fim de preservar sua vida e sua própria natureza.

Ocorre que, para sobreviver a essa natureza em que os homens estão contra todos os homens (o homem é o lobo do próprio homem) foi necessária a delegação de partes de sua liberdade inicial para que esse ente despersonalizado – o Estado – passasse agora a reger a vida em coletividade e submeter todas as pessoas ao seu império. Assim, a razão de existir do Estado somente se justificaria caso esse ente conseguisse dar segurança ao indivíduo diante das ameaças de outros seres humanos.

Diferente de Hobbes (1968, p. 35) que via o Estado como autocrático, Locke (1994) defendia que o grande e principal objetivo das comunidades que elegiam um governo autocrático

para lhes governar é que este teria, por obrigação, preservar os direitos à vida, liberdade e propriedade.

Foi uma visão, à época, tão evoluída sobre o papel dos Estados, que tal concepção pode ser plenamente aplicada à Administração Pública dos dias atuais, já que, se ainda no século XVII, os governados já teriam o direito de se insurgir contra o governante que deixasse de proteger aqueles direitos básicos, hodiernamente, as legislações nacionais permitem, além dos vários mecanismos para sustar atos administrativos ilegais ou inconvenientes/inoportunos, a própria forma de se dirigir os rumos estatais e escolha dos governantes.

Essa evolução na decisão dos rumos estatais também foi objeto de análise por Jellinek (1892) que defendeu quatro *status* que a pessoa natural poderia ter frente ao Estado. Na primeira, *status* passivo, o cidadão estaria numa posição de subordinação frente ao Estado e os deveres daquele em relação a este são enfatizados. No segundo, absenteísmo estatal que corresponde aos direitos de primeira dimensão, aqueles que criam um espaço de liberdade para o indivíduo sem a ingerência estatal indevida. O terceiro *status* é o positivo, agora relacionado aos direitos de segunda dimensão e criação de um Estado Social que deixa de ser não intervencionista para passar a atuar na prestação de serviços públicos com o objetivo de satisfazer as necessidades da coletividade. O *status* ativo, por fim, é aquele em que o indivíduo possui competências para influenciar a formação da vontade do Estado, seja na eleição dos governantes ou, como se propõem este trabalho, ao direito de fiscalizar as atitudes e condutas dos agentes públicos.

Locke (1994), foi um dos primeiros na defesa de se fazer a divisão de tarefas de administrar, julgar e legislar. No parágrafo 143 o autor explica o porquê de se dividir o Estado em tais funções:

> como pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo.

Desta maneira, para Mendes e Gones Branco (2014, p. 51) citando o jurista espanhol Fiovaranti, a verdadeira relevância de Locke está em ele ter sido o primeiro a formular, de modo claro e firme, no âmbito da Constituição dos Estados Modernos, a fundamental distinção entre poder absoluto e poder moderado.

Essa divisão de atribuições foi acolhida por nossa Constituição Federal, que logo em seu artigo 2º definiu como poderes harmônicos e independentes entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Tecnicamente falando novamente, não são "poderes" e sim atribuições, já que o poder é uno e indivisível e também não são da "união", pois esta é apenas um dos entes federados que compõem a República Federativa do Brasil.

Dada tal evolução, hoje não mais se questiona mais se a ingerência de outros poderes nos atos da Administração Pública contemporânea seria um ato ilícito/ilegítimo de ingerência indevida de um poder em outro, pelo contrário, a fiscalização externa da Administração Pública

é uma das conquistas da civilização moderna e uma das formas de se manter vigente a teoria dos freios e contrapesos (*check and balance*) desenhada por Montesquieu (1996) em sua obra o Espírito das leis.

Logo, não se exige que todos os atos administrativos sejam divulgados, mas que a falta de divulgação destes seja uma exceção delimitada apenas àqueles casos de proteção da intimidade e segurança nacional, por meio de autorização legislativa e sem prejuízo de apuração da razoabilidade e proporcionalidade de tal sigilo, motivo este que não nos parece sólida tal determinação de sigilo sobre o CPGF Presidencial, eis que este meio, como visto, serve apenas para pequenas despesas e pagamento de serviços, mas que, dado o seu sigilo e consequente impedimento de fiscalização, tem gerados inúmeras denúncias de mal uso de tal cartão.

Ora, se a defesa alegada pela União é a segurança institucional do Presidente da República e de seu *staff*, qual seria o problema de apresentar as contas posteriormente aos eventos, viagens internacionais e demais atividades em que demandou uso do CPGF. Evidente que tal afastamento da publicidade macula os princípios da publicidade e da moralidade determinados à Administração Pública pelo Constituinte Originário.

Quanto ao meio de controle, este pode se dar por autotutela, como descreve a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, SÚMULA 473/STF, 1969):

> a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O resultado da fiscalização sobre pagamentos e aquisições realizados com o CPGF seria uma decorrência lógica da garantia da publicidade que, como ensina Ferrajoli (2002, p. 492), trata-se de uma garantia de segundo grau ou garantia de garantias, eis que essa fiscalização política, do cidadão e de veículos de imprensa são instrumentos que, além de fortalecer a democracia, obrigam ao administrador público a trilhar o caminho da correta operacionalização e do uso de bens públicos, sob pena de responsabilidade pessoal.

Repise-se que numa democracia, a regra que deve prevalecer no trato com a coisa pública não pode ser o sigilo e sim, efetivamente, a publicidade dos atos governamentais, podendo, em caso de descumprimento, acionar o Poder Judiciário para fazer valer as disposições da Constituição da República, pois como leciona Moraes (2016, p. 199), o postulado da publicidade como regra gera o dever de mostrar honestidade no trato com a coisa pública, devendo os atos públicos ser de conhecimento geral para que assim a sociedade possa fiscalizá-las.

## 4 CONCLUSÃO

Pela análise das obras acima pesquisadas, o que se extrai é que a Constituição Federal vigente rompeu com o regime anterior e determinou a publicidade dos atos administrativos como

regra, passando o sigilo a se tornar exceção, somente para aqueles casos de (possível) ofensa aos direitos de privacidade e intimidade da pessoa e casos em que seja preciso garantir a segurança da coletividade e do Estado.

Tendo a publicidade como regra, depreende-se que a decretação de sigilo sobre pagamentos de bens e serviços realizados por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), desacompanhada de qualquer justificativa plausível que tenha por objetivo proteger a integridade e o território nacional, o regime democrático e a Federação, bem como as pessoas dos chefes dos poderes Executivo, legislativo e Judiciário da União é inconstitucional por ofensa ao princípio supra.

Ainda, que os atos administrativos devem ser emanados por agente competente, visar o interesse público e seguir a forma determinada por lei, devem cumprir os requisitos da publicidade (fazendo a publicação em diário oficial) e da moralidade, cabendo a nulidade do ato em caso de desconformidade com a lei.

No primeiro caso, a falta de publicidade, que na lição de Canotilho é um princípio jurídico fundamental, historicamente objetivado e progressivamente introduzido na consciência jurídica, com recepção expressa no texto constitucional é causa de nulidade em todos os casos em que não houver justificativa firme no sentido de que a divulgação de tais dados ofenderia a vida privada, intimidade ou segurança da coletividade.

Vimos ainda, que os princípios da transparência e da publicidade consubstanciam elementos essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito, pois permitem a fiscalização popular e dos órgãos de controle para averiguar e sanar irregularidades, tendo a Constituição de 1988 instituído uma ordem democrática fundada no valor da publicidade (*Öffentlichkeit*) que é o substrato axiológico de toda a atividade do Poder Público.

Logo, o CPGF sendo um meio de pagamento que proporciona agilidade, modernidade, eficiência e controle dos recursos públicos, assegurando o controle popular substanciado por meio de diversas informações sobre o uso do cartão, estabelecimento comercial contratado, agente público responsável pelo pagamento, valores gasto e diversas outras informações é ferramenta de controle e aperfeiçoamento da máquina pública, estando subordinado aos mandamentos legais e judiciais das instâncias formais e informais de controle da Administração.

O uso restrito do CPGF só se justificaria para os casos em que a sua publicidade ofendesse a intimidade e a vida privada das pessoas ou a segurança do Estado, fatos estes que a doutrina exemplifica como o impedimento ao uso de operações secretas (como a orquestração de golpes militares para destituir supostos líderes comunistas), represálias econômicas (como a cessação de ajuda econômica a determinado país) e mesmo o uso de força militar, práticas essas usadas como estratégia hegemônica dos Estados Unidos da América durante a Guerra Fria.

No mesmo sentido, a política de segurança nacional de um país é determinada por vários fatores, incluindo ameaças externas, geografia, cultura política, capacidades militares, necessidades econômicas, a opinião da elite, a opinião popular, tendo no caso da lei brasileira (Lei nº 7.170/1983, intitulada Lei de Segurança Nacional) determinado que estarão abrangidos

por tal diploma normativo as ações que visem à prevenção dos crimes que lesionem ou exponham a perigo a integridade territorial, soberania nacional, regime democrático, a Federação e o Estado de Direito, bem como a pessoa dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União são as possibilidades legais de se decretar sigilo sobre gastos públicos, não sendo possível a utilização do CPGF nessas hipóteses.

Sendo assim, não se enquadrando o sigilo decretado no CPGF Presidencial quando não existir nenhuma das duas hipóteses desenhadas pela constituição (segurança do Estado e intimidade das pessoas) deve o poder público dar publicidade a tais atos, mesmo que seja em data posterior, a fim de que essas informações sejam submetidas à fiscalização popular ou pelos órgãos de controle que detenham competência para fiscalizá-las.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituicao.htm>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.134 de 24 de janeiro de 1997**. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134impressao.htm#:~:text=3%C2%BA%20%C3%89%20assegurado%20o%20direito,sigiloso%2C%20na%20forma%20do%20art>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.370, de 1° de fevereiro de 2008**. Brasilia, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6370.htm>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm#art46>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente. Relator: Min. Edson Fachin, 05 de novembro de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, nº 270. 12 dez. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416563/false>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.725 - Medida Cautelar - DF. Direito de acesso a documentos públicos. Prerrogativa de índole constitucional (CF, art. 5º, XXXIII). Documentos comprobatórios de despesas públicas. [...] Poder-dever de transmitir, ao público, informações de interesse coletivo ou geral (CF, art. 220, § 1º, c/c o art. 5°, IV e XIV). Liminar mandamental deferida. Relator: Min. Celso de Mello. 28 de novembro de 2003. **Informativo STF**, Brasília, DF, n. 331, 24 a 28 nov. 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo331.htm>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 28.178-DF. Ato que indefere acesso a documentos relativos ao pagamento de verbas públicas. Inocorrência de sigilo. Concessão da ordem. Relator: Min. Roberto Barrroso. 4 de março de 2015. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, nº 85, 7 jun. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Mandado de Segurança nº 31.659 - Medida Cautelar - DF. Conselho Nacional de Justiça. Publicidade de vencimentos. Ausência de relevância. Liminar indeferida. Relator: Min. Marco Aurélio. 18 de outubro de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, nº 221, 9 jun. 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho297525/false>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602#:~:text=A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,os%20casos%2C%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20judicial>. Acesso em: 1 set. 2020.

CANOTILHO, J.J Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Amedina, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FICO, Carlos. **Além do golpe:** versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución:** de la antiguedad a nuestros días. Madrid: Trotta, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

HESSE, konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991. 34 p.

JELLINEK, Georg. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. Freiburg, Mohr, 1892.

LAUBÉ, Vitor Rolf. Suprimento de fundos e cartão de pagamento do governo federal. Aspectos das respectivas disciplinas. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2035, 26 jan. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12252>. Acesso em: 21 jun. 2020.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil (1689). Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. A|presentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MONTEIRO, M.; SAVEDRA, M. M. G. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORAES. Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. DONAGGIO, Angela Rita Franco. **Governança Corporativa e ofertas públicas iniciais no Brasil (2007-2011)**. São Paulo: Direito GV, 2013. (Série pesquisa Direito GV). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11312/Governan%C3%A7a%20corporativa%20e%20ofertas%20p%C3%BAblicas%20iniciais.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REED, Benjamin A. **American foreign policy in Latin America (1945-1975):** the containment policy and the perceptions of "threat". 2011. Thesis (Bachelor in Philosophy) - University of Pittsburgh, 2011.

SEMPA, Francis P. U.S. National security doctrines historically viewed: a commentary. **American Diplomacy**, Chapel Hill, NC, Apr. 2004. Disponível em: <http://americandiplomacy.web.unc.edu/2004/04/u-s-national-security-doctrines-historically-viewed-a-commentary/>. Acesso em: 1 set. 2020.

STEPHAN, Claudia. A doutrina da segurança nacional de contenção na guerra fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira (1947-1969). **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 537-565, set./dez. 2016.