



Universidade de Brasília
Faculdade de Comunicação
Departamento de Jornalismo

**Verbas indenizatórias e cotas parlamentares:
Um breve guia de fiscalização**

Daniel Marques Vieira
Pedro Henrique Mendes Gomes

2019



Universidade de Brasília
Faculdade de Comunicação
Departamento de Jornalismo

Verbas indenizatórias e cotas parlamentares: Um breve guia de fiscalização

Memorial do projeto experimental apresentado ao curso de Jornalismo da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília como componente parcial para obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo. Orientador: Elen Cristina Geraldês.

Daniel Marques Vieira
Pedro Henrique Mendes Gomes

2019

Este trabalho de conclusão de curso é dedicado às nossas famílias e amigos que nos acompanharam e apoiaram durante a trajetória acadêmica. Também o dedicamos a todos que acreditam no poder do cidadão de exigir um Brasil mais íntegro, justo e transparente.

Agradecimentos

Este TCC é um trabalho em equipe. Primeiramente porque foi feito em dupla com um amigo, e a ele agradeço. Ele marca o fechamento de prolongados 5 anos de uma graduação que só cursei graças à minha família. Eles apoiaram a minha arriscada decisão de mudar de cidade para poder aprender jornalismo, mesmo que eu estivesse a quilômetros de distância de casa. E também foi a família que me aceitou quando cheguei em Brasília sem nada. Sem eles eu não teria sequer iniciado o curso, quem dirá terminado. Então este trabalho também é deles.

Este TCC também é um trabalho em equipe por conta dos amigos que aceitaram dividir o peso da jornada. Não só àqueles imensamente dedicados que me acompanharam do início ao fim, mas também àqueles que foram importantes em algum dos degraus que compuseram essa trajetória. Trago em mim parte de cada um deles e foi isso que me trouxe até aqui. Agradeço àqueles que conheci durante a jornada e agora levo para a vida.

E não posso me esquecer do girassol que me ensinou a procurar a luz mesmo nos dias nublados.

Daniel Marques Vieira

Per ardua surgo. Vencer apesar das dificuldades. O lema do brasão do Estado da Bahia resume a sina de muitos nordestinos. Nesta reta final da graduação, só consigo me lembrar do início. Por isso, meus sinceros agradecimentos aos professores da Escola Rui Barbosa, do Colégio Estadual de Souto Soares, instituições que me forjaram. Dedico essa jornada aos colegas de sala de aula lá do sertão baiano que não chegaram a uma instituição de ensino superior. Eu sei bem que não faltou vontade e esforço a vocês. As dificuldades são muitas.

Essa fase da minha vida termina em Brasília, mas começou em Maceió. Não posso me esquecer dos grandes amigos que fiz na Universidade Federal de Alagoas, pessoas que levarei para a vida inteira. Aos que participaram da minha trajetória na UnB, minha eterna gratidão. Especialmente ao Marcelo, Victor, Felipe, Priscilla, Julyana, Mateus, Theo, amigos queridos

que me acompanham desde o início da trajetória em solo brasiliense. Daniel, companheiro na empreitada final, sou grato pela sua paciência. Em nome da professora Elen Cristina Gerales, que nos guiou e aconselhou neste trabalho, agradeço a todos que compõem a Faculdade de Comunicação da UnB, instituição responsável pela minha lapidação como jornalista.

Nada que eu possa falar aqui compensará os esforços feitos pela minha família para que eu chegasse até aqui. A eles meus agradecimentos mais fervorosos. Obrigado pelo apoio e dedicação.

Todos os ingredientes desse caminho fazem com que a felicidade por terminar mais uma etapa da vida seja imensa. E do ponto de vista da minha família, a parte que me acompanhou no Planalto Central e a que continuou no Nordeste, acredito que o Djavan resumiu bem o sentimento que eu minha família ostentamos na música Estória de Cantador. Diz ele no finalzinho da música:

“Pelos traços desse filho
Dá para ler a minha história
Um sofrer que vem de longe
Acobertado de glória!”

Pedro Henrique Mendes Gomes

Sumário

Dedicatória	3
Agradecimentos	4
Sumário	6
Resumo	7
Introdução	8
Problema da Pesquisa	11
Justificativa	12
Objetivos	13
Referencial teórico	14
1. Privilégios	14
2. Democracia e mediação	15
3. Controle social	17
4. Jornalismo investigativo	18
Metodologia	22
1.1 Entrevistados	23
1.2 Apuração	25
Considerações finais	31
Referências	34
Anexos	38
Anexo 1 - Cronograma	38
Anexo 2 - Orçamento	39
Anexo 3 - Transparência nos órgãos legislativos estaduais, federais e distrital	40

Resumo

Este memorial descreve o produto “Verbas Indenizatórias e Cotas Parlamentares: Um Breve Guia de Fiscalização”, um livro-manual de fiscalização para estudantes e jornalistas que ainda não lidaram com o tema, mas também para os demais cidadãos. A ideia é dar ferramentas para que a população contribua para o accountability governamental a partir de técnicas do jornalismo investigativo.

Palavras-chave: jornalismo investigativo, accountability, verba indenizatória, fiscalização, controle social.

Introdução

Apesar de muito se falar da importância fiscalizadora do jornalismo, na literatura especializada pouco material é encontrado que traga detalhadamente técnicas para a investigação mais aprofundada dos gastos públicos e que deem ao jornalista o conhecimento técnico necessário para que possa ter uma efetiva participação no *accountability* governamental. Por isso, o trabalho descrito neste memorial, denominado “Verbas Indenizatórias e Cotas Parlamentares: Um Breve Guia de Fiscalização”, tenta preencher parte dessa lacuna. As verbas indenizatórias (VI) foram escolhidas, e as demais deixaram de ser abordadas no produto, para que o material pudesse ser mais assertivo e preciso.

Entre as diversas verbas disponibilizadas para os parlamentares, sejam eles federais, estaduais, municipais e distritais, está a verba indenizatória. O valor mensal desse dinheiro varia de acordo com a casa legislativa. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por exemplo, indenizam os parlamentares até determinado valor dependendo de seu estado.

O deputado pode utilizar a verba para gastos com locação de imóveis para apoio parlamentar, aquisição de combustíveis e lubrificantes automotivos, contratar consultorias, gastos com alimentação e viagens, quando o parlamentar estiver realizando atividades relacionadas ao mandato. As despesas são pagas pelo próprio parlamentar e depois ressarcidas pela casa legislativa em que ele cumpre mandato.

Ressalta-se que a Verba Indenizatória não faz parte da remuneração dos parlamentares, ou seja, o pagamento que recebem pelo trabalho. Ela existe para eventualmente cobrir os gastos extraordinários que eles encontram durante seu mandato e que estejam de certa forma relacionadas ao trabalho parlamentar.

No entanto, muitas vezes os deputados usam indevidamente esse recurso. No livro, citamos casos de uso indevido ou duvidoso da verba. Em 2014, uma reportagem feita pelo site Congresso em Foco noticiou que deputados contrataram pacotes de TV com assinaturas especiais de futebol, cinema e de filmes pornográficos. O Congresso em Foco consultou as faturas de TV fechada de três deputados: Renato Molling (PP-RS), Flaviano Melo (PMDB-AC) e José Airton (PT-CE) (GÓIS, 2014).

Já o atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro (PSC-RJ) usou sua cota parlamentar, em 2018, para custear viagens pelo país como pré-candidato à Presidência. Em cerca de cinco meses, foram ao menos seis viagens custeadas pela Câmara em que o então deputado federal tratou publicamente de sua intenção de concorrer ao Planalto (BILENKY, 2017).

O objetivo do nosso trabalho é contribuir com o despertar do interesse na fiscalização desse tipo de verba pública e dar as primeiras ferramentas para isso. Por isso, o trabalho tem a intenção de ser um manual para aqueles jornalistas, estudantes, ou cidadãos em geral que querem começar a desenvolver trabalhos de fiscalização do uso do dinheiro público, especificamente da Verba Indenizatória (VI).

Explicamos o que é a verba indenizatória, conhecida na Câmara dos Deputados como Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), e como ela se apresenta em cada casa legislativa. A partir de entrevistas com pessoas que atuam na fiscalização dos gastos governamentais e com outros especialistas em transparência e contas públicas, montamos uma lista de características que frequentemente indicam irregularidades. Tentamos, também, trazer algumas dicas de como se aprofundar na análise dos materiais.

No trabalho, fizemos também uma análise da qualidade das transparências ativas de cada uma das assembleias estaduais, da câmara distrital do DF, além da Câmara dos Deputados e do Senado. Apenas duas das 29 casas analisadas disponibilizam para consulta do cidadão, em seus portais de transparência, as notas fiscais de itens adquiridos pelos parlamentares por meio das Verbas Indenizatórias.

Fazemos logo depois uma análise das realizações que poderiam ser feitas caso o dinheiro fosse realocado em outras áreas da administração pública. Mostramos, por exemplo, que seria possível comprar mais de 8 mil ambulâncias com o dinheiro disponível em um ano de VI para essas 29 assembleias.

A verba indenizatória é somente uma das verbas disponíveis para os parlamentares. A fiscalização pode ser trabalhada em outros campos, como Verba de Gabinete, utilizada na contratação de assessores pelos deputados - uma das verbas que mais pesam nos custos das assembleias e câmaras legislativas. Essa também merece a atenção dos jornalistas, pois é

usada de forma inadequada diversas vezes, como a prática de “rachadinha”, em que o funcionário repassa parte do salário do cargo que ocupa para o parlamentar.

Problema da Pesquisa

Na literatura do jornalismo muito se encontra de manuais que tratam do básico: o lide, a pirâmide invertida e os valores-notícia. Mesmo quando o material trata de um ramo específico do jornalismo (“esportivo”, “político”, etc), a descrição das técnicas não é profunda o suficiente para detalhar procedimentos de fiscalização em determinadas áreas.

No que se diz respeito ao jornalismo político, o foco dos manuais costuma ser nas questões éticas, no contato com a fonte e nos grandes casos de escândalos. Porém, quando a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor, uma gigantesca nova gama de dados se tornou acessível para os jornalistas - então os autores notaram uma lacuna: existe a necessidade de um maior aprofundamento nos manuais técnicos sobre a análise desses dados, agora acessíveis.

Justificativa

O Brasil tem um emaranhado de regras que gerem o uso do dinheiro público. O orçamento de cada órgão é aprovado a cada ano, com os valores que os órgãos poderão gastar. Mas o brasileiro não tem o costume de fiscalizar como o dinheiro dos seus impostos está sendo gasto.

Isso está diretamente relacionado com a transparência de tais gastos. O primeiro requisito para analisar determinada coisa é ter acesso a ela. No caso das informações de gastos públicos, é recente no Brasil a disponibilização de dados e ferramentas para que qualquer cidadão acompanhe como os recursos públicos estão sendo aplicados.

Portanto, é de imensa importância para a sociedade a disponibilização de ferramentas simples e úteis para a fiscalização. É evidente que habitualmente o jornalismo trabalha na disponibilização e análise dos gastos públicos. Mas não é benéfico à democracia que tal conhecimento fique restrito a determinados profissionais. Por isso, a organização e disponibilização das técnicas de apuração desses gastos é relevante tanto para facilitar a fiscalização feita por jornalistas e cidadãos como também para a manutenção da democracia.

Objetivos

O objetivo principal deste produto é de ser uma ferramenta que sirva como ponto de partida para a fiscalização dos gastos públicos, especificamente as verbas indenizatórias do legislativo para estudantes de jornalismo, jornalistas que são iniciantes neste tipo de cobertura e também cidadãos comuns que têm interesse em fiscalizar os gastos de seus parlamentares.

Para isso, verificamos a legislação da referida verba na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para entender semelhanças e singularidades. Sendo assim, o trabalho pretende explicar aspectos deste gasto público, como:

- “O que é verba indenizatória?”. Explicamos o que significa a verba e qual sua função no mandato dos deputados;
- Como funciona o gasto e o ressarcimento e em quais produtos e situações o deputado recebe de volta o dinheiro gasto;
- Como identificar possíveis irregularidades nos gastos da verba indenizatória;
- Levantamento do nível de transparência dos gastos com verbas indenizatórias na Câmara dos Deputados, Senado Federal e assembleias e câmaras legislativas.

Com todos esses objetivos atingidos, o leitor poderá entender os gastos com verba indenizatória. Saberá quanto, onde e como esse dinheiro pode ser usado. Além disso, terá também um ponto de partida para começar a fiscalizar essas despesas. Saberá onde estão as principais brechas.

Esperamos, por fim, que o livro sirva como um bom pontapé inicial para reportagens, fiscalizações e aumento do controle social do uso da verba indenizatória e ajude na luta por uma política mais transparente e íntegra.

Referencial teórico

Neste capítulo, iremos apontar conceitos, autores e teorias que foram indispensáveis para o desenvolvimento do produto.

1. Privilégios

Os privilégios e benesses bancados com dinheiro do Estado não são novidade na história do Brasil. Eles remontam à colonização do território indígena que hoje constitui o nosso país. Como a finalidade da colônia era a de exploração econômica de recursos naturais e do trabalho escravo, esse costume comercial clientelista influenciou a formação social e econômica da sociedade brasileira. Exemplo disso era o estilo de vida dos senhores de engenho, bem próximo ao da coroa portuguesa, fruto da maneira monárquica e nobiliárquica da metrópole, fato que resultou em privilégios àqueles que aqui se encontravam e faziam comércio com Portugal (FAORO, 2001, p. 154-155).

Poderíamos comparar o espaço social ocupado pelos antigos senhores de engenho na sociedade da colônia com o ocupado pelos parlamentares de hoje. Um espaço político muito relevante e ocupado em sua maioria por pessoas com grande influência econômica. Sérgio Buarque de Holanda (2006) identifica que os privilégios se mantêm desde a colonização, muitas vezes de forma hereditária:

No fundo, o próprio princípio de hierarquia nunca chegou a importar de modo cabal entre nós. Toda hierarquia funda-se necessariamente em privilégios. E a verdade é que, bem antes de triunfarem no mundo as chamadas ideias revolucionárias, portuguesas e espanhóis parecem ter sentido vivamente a irracionalidade específica, a injustiça social de certos privilégios, sobretudo dos privilégios hereditários. O prestígio pessoal, independente do nome herdado, manteve-se continuamente nas épocas mais gloriosas da história das nações ibéricas. (HOLANDA, 2006, p.24)

Essa relação nebulosa entre as vidas privada e pública dos governantes e de pessoas próximas a eles não cessou com a independência do Brasil, como mostram Campelo e Liberato (2017) no artigo “O republicanismo em face das prerrogativas e privilégios parlamentares: uma análise acerca da representação republicana no Brasil”:

Mesmo após a independência do Brasil, em 1822, aqueles que se encontravam no poder ainda buscavam usufruir da terra e das riquezas comerciais, sendo coerente, pois a colônia tinha se tornado uma monarquia sob a regência de Dom Pedro I. Além disso, a posterior Constituição outorgada de 1824 demonstrava sua natureza imperial, possuindo como característica maior a existência do quarto poder, o poder moderador, empregado pelo imperador como forma de inibição e controle sobre o Estado, tendo ainda se utilizado de 11 artigos para tratar da “família imperial e sua dotação”, os quais tratavam que caberia ao país manter seus príncipes, e a Assembleia determinaria os valores das dotações (art. 108), conforme destaca Villa (2011, p. 10-11). (CAMPELO E LIBERATO, 2017, p. 209)

Segundo os autores acima citados, tais acontecimentos parecem ter servido como precedentes da cultura política posterior. Com esses instrumentos sendo utilizados também pelo Estado Novo (1937-45) e pela Ditadura Militar de 1964, o que indica a possibilidade de haver uma certa relação com a prática pela qual os governantes se utilizam de direitos a regalias e privilégios, bem como ao uso discricionário de suas decisões sem consulta ao povo (CAMPELO E LIBERATO, 2017, p. 209).

Os políticos se encontram numa posição social e econômica favorável à sua proteção, em que podem utilizar manobras legais e ilegais, normas, muitas vezes criadas e reguladas por eles próprios, para não serem responsabilizados por ilícitos, fora as práticas de corporativismo parlamentar. É sempre importante questionar, no entanto, quais dessas prerrogativas são importantes para o exercício da função parlamentar e quais são meros privilégios a serem combatidos e evitados.(CAMPELO E LIBERATO, 2017, p. 218).

2. Democracia e mediação

Como notado pelo cientista político Luís Felipe Miguel (2005), a democracia representativa existe no dilema de se propor a ser um sistema político que põe o poder na mão do povo ao mesmo tempo que delega a uma classe as principais decisões. O autor descreve uma certa especialização no fazer político - o sistema funciona de modo a propiciar a existência de uma classe de “políticos profissionais”, que se deslocam da população, em status e privilégios, que, como foi pontuado anteriormente, podem ser desvirtuados.

Miguel é categórico quanto a isso. Ele indica a necessidade uma *accountability* eficiente. O autor explica que o termo, que não possui tradução exata para o português,

[...] se refere ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical). (MIGUEL, 2005)

De forma geral, o conceito de *accountability* normalmente se refere à diminuição da distância institucional entre governados e governantes, de forma que os eleitores possam verificar se as ações do político eleito estão seguindo o desejo do povo e as promessas feitas em campanha. Desse modo, o povo pode “punir” o político com abandono eleitoral - ou seja, deixar de apoiá-lo nas próximas eleições. Mas Peruzzotti e Smulovitz (2001) dividem o termo em dois: o “*accountability* político”, o conceito clássico, e o “*accountability* legal”, que é a parte que mais nos interessa neste trabalho. Ele seria a garantia de que o governante não está ferindo a confiança da população e se aproveitando do posto para cometer ilegalidades. Nesse ponto, o *accountability* se transforma e passa a se referir à existência ou não de ferramentas que permitam a fiscalização do poder público para evitar ilegalidades e garantir que elas sejam detectadas quando existirem. Nosso sistema democrático se baseia no sistema de freios e contrapesos, conceito cunhado por Montesquieu (1748), como a ideia de que um poder precisa ser moderado por outro. Peruzzotti e Smulovitz mostram que assim é com o *accountability*, sendo que setores diferentes de um mesmo governo devem se balancear e regular.

Em resumo, um governo será legalmente responsável (*accountable*), se for possível controlar que as ações governamentais não infrinjam a lei e se ajustem aos devidos processos. Para que os mecanismos de *accountability* legal funcionem com eficácia, é necessária a existência de um sistema legal com capacidade para impor a lei e fazer com que os governos a obedeam. Sem esse pré requisito, a *accountability* legal não pode se implementar. (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2001. Tradução livre)

Os mesmos autores também separam a *accountability* de acordo com os agentes responsáveis por ela. Assim, criam o conceito de “*accountability* social” - aquela que é desempenhada não por agentes governamentais, mas por setores da sociedade interessados em trabalhar em prol do melhor funcionamento do Estado. Eles se referem às chamadas “ONGs”, mas tal interesse é acentuado no campo do jornalismo, que se propõe a fiscalizar o poder público e detectar ilegalidades, tal como já ponderava Charles Wright (apud WOLF, 1999, p. 102): “Em relação à sociedade, a difusão da informação desempenha duas funções: perante ameaças e perigos imprevistos, oferece a possibilidade de alertar os cidadãos”.

3. Controle social

Os gastos com dinheiro público ainda são pouco fiscalizados no Brasil. Seja a fiscalização oficial feita por órgãos especialmente concebidos para isso, como o Tribunal de Contas da União, no âmbito federal, ou os tribunais de contas dos estados e municípios. O modelo de escolha dos integrantes muitas vezes necessita, de alguma forma, do aval da classe política, o que pode fazer com que esses órgãos sejam aparelhados.

O controle do dinheiro público utilizado por parlamentares têm ganhado espaço no noticiário, com matérias que trazem gastos totais dos políticos com essas verbas, como em caso específicos de uso irregular. Mas a academia também têm se debruçado sobre o tema pesquisando aspectos como transparência e controle social dos gastos.

No Distrito Federal, um dos trabalhos aborda a Verba Indenizatória dos deputados da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Lourenço (2017) mostra que o órgão legislativo começou a divulgar informações sobre o uso da verba a partir de março de 2012. São divulgadas, no portal eletrônico da CLDF, os comprovantes das despesas efetuadas pelos deputados distritais.

Porém, as ferramentas para a intervenção social ainda são básicas e não permitem ao cidadão interferir no processo com facilidade, questionando gastos ou apontando irregularidades, por exemplo:

Atualmente se entende o direito à informação de forma ampla, buscando-se contemplar não apenas o acesso às informações governamentais, mas também o direito de participar ativamente do processo de tomada de decisão por parte dos gestores públicos. Em âmbito federal, o marco legal contempla a chamada governança digital, que aproveita as tecnologias de informática para aumentar as possibilidades de participação da sociedade nos processos decisórios. Na CLDF, o tema não está regulamentado e o portal eletrônico carece de ferramentas de interatividade, como fóruns de discussão e espaço para sugestões aos projetos de lei. (LOURENÇO, 2017, p. 45)

Paranhos et al (2016) analisaram os gastos dos deputados federais da região Nordeste na legislatura que foi de 2011 a 2014. A análise estatística descritiva feita por ele, que teve a base de dados da Câmara dos Deputados como fonte de informações, mostra que os maiores gastos são com passagens:

Esse item corresponde basicamente a gastos com passagens áreas exclusivamente para os parlamentares se deslocarem do seu Estado de origem para o Distrito Federal. No lado oposto de gastos, os resultados indicam que os parlamentares fizeram menos uso do item Táxi, Pedágio e Estacionamento –, não sem razão, esse tipo de serviço é comparativamente mais barato que a compra de passagens áreas ou contratação de Pesquisas e Consultoria, que figura na quarta colocação dos gastos. (PARANHOS et al, 2016, p. 197)

Figueiredo Filho e Silva Júnior (2012) analisaram os gastos dos parlamentares do Rio de Janeiro e concluíram que os parlamentares se enquadram em três grupos de acordo com os gastos mais frequentes de cada um. O grupo 1 é formado pelos deputados que, comparativamente, investem mais recursos da cota parlamentar em aspectos logísticos, como passagens, combustíveis. Já o grupo 3 representa os políticos que gastam mais recursos na dimensão informacional, como divulgação da atividade parlamentar, consultorias – investindo menos dinheiro na dimensão logística. Por fim, o grupo 2 trazem os deputados cujo investimento em ambas as dimensões, logística e informacional, é comparativamente inferior.

É importante reconhecer o poder que existe no jornalismo de gerar mudanças reais na sociedade. HAMILTON (2016, p.25), destaca que uma boa reportagem pode ter três tipos de impacto: 1- “deliberativo”, colocando em discussão um tema importante; 2- “individual”, quando uma reportagem afeta a atuação de figuras específica, levando, por exemplo, à demissão de um servidor, renúncia de um secretário ou ministro, e; 3- “substantivo”, que é quando a força da matéria é tamanha que inspira novas regulações, leis, mudanças na alocação do dinheiro público e remodelamento de instituições.

4. Jornalismo investigativo

A importância do jornalismo como mediador do poder é tanta que a democracia moderna já se moldou levando em conta a atuação da mídia. Por um lado existe o processo de espetacularização da atividade política, tal qual descrito por SERRANO (2003):

“Nas sociedades democráticas em que os sistemas políticos consagram o sufrágio universal como forma de escolha dos governantes, as estratégias de comunicação política passam, cada vez mais, pelo recurso à criação de acontecimentos destinados a atrair os jornalistas para "terrenos" em que os promotores possuem uma capacidade de controle e de influência, superior ou distinta, da estabelecida habitualmente entre fontes e jornalistas.”(SERRANO, 2003)

E não é raro encontrar políticos que souberam utilizar a mídia para construir suas carreiras com base em “pseudo-eventos”, como destaca o autor. Mas, como ele mesmo também pontua, o trabalho do jornalista na democracia evoluiu a um ponto que “colocou sob constante vigilância os aspectos mais controversos da sociedade e o comportamento dos políticos”, (p.10) trazendo à luz temas importantes a serem discutidos pela sociedade.

O poder da mídia de balançar as estruturas pode ser tanto que chega a ameaçar a posição de poder de algumas pessoas. AZEVEDO (2010) lembra de um dos primeiros casos, ocorridos na Era Vargas, em que a imprensa teve função desconcertante no equilíbrio político, se transformando em um verdadeiro campo de batalha:

Ironicamente, as repetidas denúncias de corrupção no interior do governo atingiram seu auge na criação da CPI do jornal Última Hora em que o governo era acusado de financiar o jornal que lhe apoiava com dinheiro público. Tanto as repetidas denúncias de corrupção quanto o funcionamento da referida CPI mantiveram o governo sob ataque cerrado na mídia na qual se destacava o jornal Tribuna da Imprensa que pertencia ao principal líder da oposição, Carlos Lacerda, que, como todos sabem, terminou sendo alvo de um atentado (que a imprensa batizou como o “crime da rua Tonelero”) que acelerou a crise política cujo desfecho foi o suicídio de Vargas. (AZEVEDO, 2010. p.16)

O autor destaca o papel dos veículos de comunicação em diversos outros momentos-chave da democracia. O “Collorgate”, escândalo que surgiu da entrevista de Pedro Collor, irmão do presidente, à revista Veja. O “mensalão” teve início a partir de uma matéria da mesma revista e explodiu a partir de uma investigação da “Folha de S.Paulo”.

Este é um dos papéis do jornalismo: investigar como parte de fiscalização. Há, inclusive, quem diga que não há jornalismo sem investigação. No livro “Jornalismo investigativo: o fato por trás da notícia”, SEQUEIRA (2005) cita uma fala de Gabriel García Márquez, que além de romancista era jornalista: “la investigación no es una especialidad del oficio, sino que todo periodismo tiene que ser investigativo por definición”. É uma visão que pode ser considerada até idealista por muitos pesquisadores da comunicação, mas é um foco que deve pertencer a todos os jornalistas.

Contudo, há certa dificuldade em se chegar a uma conclusão se o chamado “jornalismo investigativo” realmente constitui uma classe separada da atividade. LAGE (2005) categoriza a atividade jornalística de duas formas: “jornalismo interpretativo” e “jornalismo investigativo”. O primeiro parte de um acontecimento que não foi descoberto pelo jornalista. Ainda assim, pela importância do fato, o profissional deve noticiá-lo e interpretá-lo. Já o jornalismo investigativo parte da descoberta do repórter. Ele toma para si o papel de fiscalizador. “Trata-se de dedicar tempo e esforço ao levantamento de um tema pela qual o repórter, em geral, se apaixona” (p. 61)

É uma categorização de jornalismo muito mais presente no dia-a-dia das redações do que se imagina. SEQUEIRA (p.63) lembra que o termo em si raramente é utilizado dentro das empresas. Quando algum repórter está fazendo uma investigação mais aprofundada, em vez de se dizer que ele está fazendo “jornalismo investigativo”, é comum que se diga que ele está fazendo uma “reportagem especial”. Mas, SEQUEIRA cita o jornalista Percival de Souza:

o certo é que existe, realmente, um tipo de jornalismo em que o repórter precisa batalhar pelas informações, desenvolver técnicas próprias de apuração, ter uma metodologia para construir a reportagem. É o processo de trabalho do repórter que diferencia a reportagem investigativa dos outros tipos de reportagem (SOUZA apud SEQUEIRA, 2005, p. 63)

É a partir desta visão que chegamos ao objetivo de nosso trabalho. O jornalismo investigativo não é uma entidade inalcançável, ou o resultado de uma inspiração divina. Como bem observou Antonio Carlos Fon (apud SEQUEIRA, p.64), “Jornalismo investigativo é um conjunto de técnicas que você pode usar em qualquer tipo de jornalismo”.

Sendo um conjunto de técnicas, o jornalismo investigativo pode ser explicado a partir de processos que levam à obtenção e tratamento da informação. Mas na literatura especializada, muito se encontra de análises de produtos de jornalismo investigativo e de tentativas de definir essa atividade, mas pouco se vê de sistematização e democratização dos processos utilizados, já que, como técnica, o jornalismo investigativo pode ser planejado e ensinado. Claro, a experiência, a “tentativa-e-erro”, são importantes no aprendizado e no fazer do jornalista, mas a existência de conteúdos que expliquem ao menos parte do processo já é uma grande ajuda àqueles que não possuem experiência na área. Esta é a importância dos manuais de jornalismo - não aqueles gerais, que ensinam o lide e a pirâmide invertida (que também são importantes, mas não devem ser os únicos) - mas sim, àqueles que realmente

ensinam como o jornalista pode desempenhar determinada atividade. Neste caso, se tornando parte ativa na *accountability* e atuando na fiscalização dos privilégios da classe política.

Metodologia

O material descrito neste memorial passou por diversas modificações até atingir sua versão final impressa. Foram mudanças tanto de formato quanto de tema. Inicialmente, a ideia era produzir uma série de reportagens investigativas sobre o uso da Verba Indenizatória (VI) na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Foi uma ideia que surgiu a partir da experiência dos autores em seus estágios acadêmicos em editorias locais de Brasília. Um dos motivos que podem ser apontados é que o projeto Câmara Mais Barata, do Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e do Observatório Social de Brasília começou a tramitar na CLDF em 2018,¹ penúltimo ano de trajetória acadêmica dos autores. Com o assunto entrando na mira da mídia brasiliense, foram publicadas muitas matérias sobre a VI nos principais meios de comunicação do DF.

Porém, não é de agora que o assunto vem pautando os jornalistas. Citamos no trabalho alguns exemplos. Como uma das referências mais antigas, citamos o Projeto Excelências, da ONG Transparência Brasil, ganhador do prêmio Esso de Jornalismo, em parceria com a revista Veja, em 2006.² A plataforma online, hoje descontinuada por falta de apoio financeiro, catalogava informações sobre os deputados que cumpriam mandato na época, abordando também o uso da CEAP.

Utilizamos no livro, mas anexamos também aqui neste memorial a reprodução dos gráficos do Projeto Excelências, que, no que diz respeito à VI, tinha como objetivo trazer, além dos números, uma visualização comparativa do gasto de cada deputado com cada categoria. As imagens presentes no trabalho são reproduções de uma versão conservada da plataforma. O acesso foi cedido gentilmente pela Transparência Brasil mas não está aberto ao público em geral.

¹ OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BRASÍLIA. **Projeto de iniciativa popular Câmara+Barata começa a tramitar na CLDF**. Disponível em: <<https://osbrasil.org/projeto-de-iniciativa-popular-camarabarata-comeca-a-tramitar-na-cldf/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

² OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. **Os vencedores de 2006**. Disponível em: <http://observatoriodaimhttp://observatoriodaimprensa.com.br/mural/os_vencedores_de_2006/>. Acesso em: 14 out. 2019.

Contudo, frente a dificuldade em obter as informações necessárias para a produção do material e por conta da falta de referências de como fazer tal fiscalização, foi-se notada a importância de se existir um manual de fiscalização e análise da verba indenizatória.

Portanto, a primeira técnica de pesquisa utilizada na elaboração do produto foi a pesquisa bibliográfica de trabalhos similares.

1.1 Entrevistados

Apesar de já terem tido contato com o tema, os autores nunca tinham se aprofundado na fiscalização da verba. Então, tornou-se necessário realizar entrevistas com especialistas, jornalistas ou não. Foram eles que ajudaram a definir pontos essenciais do livro, como quais são os itens que deveriam ser citados como indícios de irregularidades e quais são os itens mais importantes de estarem presentes em uma página de transparência ativa.

Os especialistas também descreveram detalhadamente, a partir do roteiro de entrevistas, quais eram os processos utilizados para detectar irregularidades e como eram avaliados os gastos em VI dos parlamentares.

A primeira a ser feita, ainda enquanto o trabalho pretendia ser uma série de reportagens, foi com Calebe Cerqueira, do Instituto de Fiscalização e Controle. Calebe é formado em Gestão de Políticas Públicas pela UnB, Diretor de Transparência do Instituto de Fiscalização e Controle e Coordenador do programa "Cidadão contra a Corrupção", do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O material foi gravado em vídeo, decupado e utilizado no decorrer do material, em trechos quando se refere ao uso da Verba Indenizatória na CLDF.

Em seguida foi consultado o criador da ONG Operação Política Supervisionada, Lúcio Big.³ A organização, em sua página na internet, divulga que até o momento da publicação deste trabalho já tinha conseguido recuperar quase 6 milhões de reais de verba indenizatória que havia sido utilizada de forma errônea por parlamentares. A instituição atua de forma colaborativa.

³ OPERAÇÃO POLÍTICA SUPERVISIONADA. **O que é OPS**. Disponível em: <<https://luciobig.com.br/o-que-e-ops/>>. Acesso em: 14 out. 2019.

Explicamos no texto que Lúcio cadastra internautas interessados em fazer parte do trabalho de fiscalização e designa tarefas a cada um. Em alguns casos eles devem procurar padrões pré-definidos em notas fiscais. Em outros casos devem fotografar endereços das supostas empresas contratadas pelos parlamentares. No caso de Lúcio Big, a coleta de informações também foi feita a partir de entrevista presencial.

O método foi diferente com Juliana Sakai, diretora de operações da ONG Transparência Brasil. A organização se descreve a partir do objetivo de “promover a transparência e o controle social do poder público, contribuindo para a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do processo democrático”.⁴

Como a instituição tem sede em São Paulo, tornou-se inviável o encontro presencial com a diretora. Foi feita uma entrevista breve por telefone para investigar se a organização já tinha se aprofundado na questão das verbas indenizatórias e quais são os problemas enfrentados atualmente com a transparência dos agentes públicos no Brasil.

O material foi usado como balizador da nossa apuração e as falas de Sakai aparecem como aspas no decorrer do texto. Também usamos um trabalho da ONG como norteador para nosso trabalho (conforme explicaremos, de forma mais detalhada, nas próximas seções deste memorial).

Falamos também com Marina Atoji. Ela é jornalista formada pela Universidade de São Paulo com uma importante atuação na área de transparência no Brasil. Marina é gerente-executiva da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) desde agosto de 2012, e atua na adaptação de conteúdos para os cursos on-line oferecidos pela Associação.

Ela tem experiência na área de transparência como secretária-executiva e redatora do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Já trabalhou na ONG Transparência Brasil (2008-2011) como editora e redatora no projeto Excelências. Trabalhando pela Escola do Futuro da USP (2006-2008), foi editora do site do Programa ACESSA São Paulo de inclusão digital.

⁴ TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/quem_somos#missao>. Acesso em: 17 out. 2019.

Começamos a entrevista pedindo que Marina fizesse um diagnóstico da transparência dos gastos com verbas indenizatórias na Câmara e Senado Federal. Ela acredita que avançamos muito nesse tema nas duas casas. Mas resultado de muita pressão da sociedade civil em resposta a diversos casos de uso irregular do dinheiro das cotas parlamentares divulgados pelas imprensa.

Depois, passamos a falar especificamente de casos concretos, em especial a transparência das cotas parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foram apontados por Marina pontos que são positivos nas práticas de transparência das duas casas, como também foram identificadas falhas.

A mesma estrutura de entrevista se deu com Roberto Piscitelli, professor aposentado da Universidade de Brasília. Consultor da Câmara dos Deputados, ele começou a conversa com uma explanação geral sobre a verba indenizatória no âmbito da Câmara. Depois, respondeu perguntas e teceu comentários relacionados ao aprimoramento desse instrumento.

Dessa forma, as entrevistas semi-estruturadas, isto é, com um roteiro pré-determinado, mas com flexibilidade suficiente para se adequar às respostas do entrevistado, foram a segunda técnica utilizada para a elaboração do produto.

1.2 Apuração

Para o início da apuração e desenvolvimento dos gráficos apresentados no trabalho, a pesquisa teve como motivador o conhecimento pessoal dos autores, mas também trabalhos realizados anteriormente. Em 2015, a Transparência Brasil divulgou um estudo que mostra uma relação entre a riqueza de estados e municípios com os gastos dos vereadores e deputados em VI e outras verbas. O estudo mostrou que “estados mais pobres gastam em média 20% mais do que os ricos; capitais mais pobres, 16% a mais”. (SAKAI; BERTI, 2015)

Neste trabalho citado, as pesquisadoras coletaram os valores de quanto estava disponível em VI para os parlamentares de cada uma das Assembleias Legislativas estaduais e da CLDF. Inicialmente, a ideia era citar diretamente o trabalho da Transparência Brasil, mas como o estudo já é antigo, de 2015, decidimos por fazer uma pesquisa semelhante, porém atualizada com os valores em 2019.

Para fazer esse levantamento, foi necessário fazer uma pesquisa mais aprofundada das normas de cada casa para compreender o funcionamento da verba e alcançar qual é o valor disponível. Muitas vezes o trabalho era facilitado pelas páginas de transparência ativa dos órgãos, mas, em alguns casos, como no Acre e em Alagoas, foi necessária uma apuração mais trabalhosa.

No caso do Acre, por conta da falta de transparência ativa, foi necessário encontrar referências na internet da norma que dita as regras da VI na Assembléia Legislativa do Acre (ALAC).⁵ A regra foi definida pela Lei Complementar Nº 352, de 24 de Outubro de 2018, que apesar de dar o direito de os deputados definirem o valor da VI no início de cada uma das quatro sessões legislativas de cada legislatura, define o teto da verba como 90,25% da que é disponibilizada para os deputados federais desse estado. (ACRE, 2018) Como cada deputado federal do Acre tem direito a R\$ 44.632,46, o valor disponível para cada deputado estadual seria de R\$ 42.512. Em Alagoas, que também não possui uma página de transparência ativa que disponibilize dados da VI, os números usados como base foram aqueles encontrados na tabela orçamentária mensal da casa, que traz a prestação de contas do que foi restituído de forma “escondida” entre outras prestações de contas.⁶

Encontramos uma situação semelhante no Maranhão, em que foi necessário usar como base o maior valor ressarcido a um parlamentar em janeiro de 2019. O valor foi obtido a partir da transparência do poder executivo, que também detalhava alguns gastos do legislativo. Foi necessário tomar esse caminho porque durante a produção do manual, o site da Assembleia Legislativa do Maranhão ficou fora do ar por semanas. O valor de 41.779,83 foi dado como certo por aparecer também em outras reportagens sobre o tema. Posteriormente tentamos confirmar o valor com técnicos da casa por telefone, mas ninguém atendeu as ligações em nenhum dos números da casa disponibilizados online. Só depois que o site voltou ao ar, que pudemos confirmar que o valor suposto estava certo. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO, 2016)

⁵ BRUNA MELLO (Rio Branco). A Gazeta do Acre. **Deputados não receberão auxílio-paletó e outros benefícios a partir de fevereiro de 2019**. Disponível em: <<https://agazetadoacre.com/deputados-nao-receberao-auxilio-paleto-e-outras-beneficios-a-partir-de-fevereiro-de-2019/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE ALAGOAS. **Orçamento e Finanças**. Disponível em: <<https://www.al.al.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas>>. Acesso em: 17 out. 2019.

Na Assembleia Legislativa do Mato Grosso, muito citada no nosso trabalho, apesar de não haver nenhum tipo de transparência ativa, foi possível acessar o valor a partir do trabalho da sessão de comunicação social da casa, em uma publicação em que eles tentam argumentar de que o gasto de 65 mil de VI por deputado não é tão alto assim.⁷

Na Assembleia Legislativa da Bahia, apesar da transparência ativa demonstrar o gasto de cada parlamentar com cada categoria, não estava publicado no site qual era a norma jurídica que regia a VI naquela casa legislativa. Por isso, foi necessário confirmar a informação por telefone. Um técnico das finanças da casa informou erroneamente que a norma é o Ato da Presidência da Assembleia Legislativa n.º 21.527 (2003). O ato define somente as regras para o uso da VI. Mas depois de certa insistência o técnico confirmou que o valor disponível é de R\$ 39.010,85 por deputado, valor que bate com o que está definido na Resolução nº 1316 (2003), que define que a VI corresponderá a 75% do que recebem os deputados federais daquele estado.

As outras duas casas legislativas que sequer tinham um site voltado à transparência da VI e exigiram uma apuração mais a fundo foram: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA).

Para se construir a tabela de comparação da qualidade da transparência das casas legislativas, foi necessário definir quais critérios que usaríamos para avaliar a transparência das assembleias. O primeiro ponto a ser definido era o mais claro: a presença de notas fiscais - uma das melhores ferramentas de fiscalização. A prova está no trabalho da ONG Operação Política Supervisionada. Na Operação Tanque Furado, Lúcio Big explica que o trabalho foi feito a partir desses documentos. “O Instituto OPS está auditando 700 notas fiscais de abastecimentos de veículos que foram apresentadas por 185 deputados federais à Câmara para ressarcimento pela verba indenizatória. Até agora 16 novas irregularidades no uso deste recurso público já foram identificadas.” (BIG, 2019)

As notas fiscais também são a ferramenta utilizada pelos órgãos de controle para fiscalizar os gastos do legislativo. Ao analisar casos de desvios na Assembleia Legislativa do

⁷ LAIS COSTA MARQUES (Cuiabá). Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. **Verba indenizatória da ALMT engloba várias rubricas e não é a maior do país**. 2019. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/verba-indenizatoria-da-almt-engloba-varias-rubricas-e-nao-e-a-maior-do-pais/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

Pará, os pesquisadores Santos, Lovaglio e Correa (2012) pontuam que foi “Através de notas fiscais apreendidas revelou-se que a maioria dos contratos fechados pelas empresas do grupo era em valores próximos a R\$ 79 mil, no intuito de escapar do processo de licitação, que é mais rigoroso [...]”.

Calebe Mello Cerqueira, do Instituto de Fiscalização e Controle, em entrevista para a pesquisa de Rodrigues (2018) também pontua, ao analisar o trabalho do movimento “Adote um Distrital”, que tudo começa com o acesso às notas fiscais dos deputados:

“Para acompanhar essas verbas, o trabalho baseia-se em olhar as notas fiscais. Os voluntários adotam algum parlamentar e fiscalizam se existe alguma nota suspeita, por exemplo com valor muito discrepante dos outros parlamentares. Caso seja encontrado alguma irregularidade é encaminhada aos diretores do projeto, que fiscalizam essas irregularidades e caso necessário é criada uma proposta de investigação.”

As demais categorias foram construídas a partir da análise de produtos jornalísticos que se dedicavam à fiscalização da verba. Citamos no trabalho uma reportagem do portal Metrôpoles com a seguinte manchete: “Mesmo no mês de recesso, CLDF gastou R\$ 120 mil de verba indenizatória”⁸. Além do valor total gasto durante o recesso, a matéria também traz informações sobre o gasto individualizado dos deputados.

De todos os deputados, Chico Vigilante (PT) foi o parlamentar que mais recorreu à verba no período de descanso: o distrital gastou R\$ 11.954,04, sendo que R\$ 5.336,11 foram para aluguel de escritório parlamentar e outros R\$ 6 mil para contratação de consultoria especializada. (CAIO BARBIERI, 2019)

Nesse tipo de matéria é possível perceber três dos itens que definimos como essenciais em uma página de transparência: a divulgação mensal dos gastos em VI da casa como um todo, divulgação mensal dos gastos individuais dos deputados e o valor que cada deputado gasta com cada categoria.

Esses tipos de dados são importantes porque, se dispostos abertamente, possibilitam abordagens com técnicas de apuração do chamado “jornalismo de dados” - que, como aponta LAGE (2005), é um fruto direto do jornalismo investigativo. Para ele, “a reportagem investigativa – como, de resto, toda forma de pesquisa – tende a beneficiar-se enormemente

⁸ CAIO BARBIERI (Brasília). Metrôpoles. **Mesmo no mês de recesso, CLDF gastou R\$ 120 mil de verba indenizatória**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/mesmo-no-mes-de-recesso-cldf-gastou-r-120-mil-de-verba-indenizatoria>>. Acesso em: 24 out. 2019.

com a difusão dos computadores, que facilitam o arquivamento e recuperação de informação” (p. 61).

Outra forma de fiscalização, mais analítica, é analisar qual foi o gasto, seja por informações descritas na nota fiscal ou por informações disponibilizadas pelos próprios parlamentares. É o caso da matéria “Câmara paga até canal pornô para deputados”⁹, do site Congresso em Foco. Nesse caso, a informação que gerou a matéria foi retirada da nota fiscal da empresa de TV a cabo. Por isso, definimos como critério também se a casa disponibiliza o resumo de cada despesa. O mesmo tipo de informação possibilitou também a produção da matéria “Senadores programam réveillon, praia e formatura da filha com recursos públicos do Congresso”,¹⁰ do O Globo.

Outro caminho comum nas investigações é se aprofundar na empresa contratada, investigando a relação que existe entre o parlamentar e aquele CNPJ, se ela realmente existe no endereço informado, quem são os donos e se ela tem condições de prestar o serviço contratado pelo parlamentar. Um exemplo disso é a matéria “Deputado devolve R\$ 200 mil à Câmara após abastecer em posto do irmão com dinheiro público”,¹¹ do site Congresso em Foco.

Desse modo, listamos os seguintes critérios para avaliação da transparência ativa das VIs: 1- Tem uma página dedicada à divulgação de gastos com a verba indenizatória? 2- Faz a divulgação mensal dos gastos em VI da Casa? 3- Tem uma divulgação mensal dos gastos individuais dos deputados? 4- Divulga quanto cada deputado gastou com cada categoria? 5- Disponibiliza o resumo de cada despesa? 6- Fornece os dados da empresa que forneceu o

⁹ FÁBIO GÓIS. Congresso em Foco. **Câmara paga até canal pornô para deputados**. 2014. Disponível em:

<<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/camara-paga-ate-canal-porno-para-deputados/>>. Acesso em: 24 out. 2019.

¹⁰ PEDRO HENRIQUE GOMES (Brasília). O Globo. **Senadores programam réveillon, praia e formatura da filha com recursos públicos do Congresso**. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/senadores-programam-reveillon-praia-formatura-da-filha-com-recursos-publicos-do-congresso-23299858>>. Acesso em: 24 out. 2019.

¹¹ RAFAEL NEVES. Congresso em Foco. Deputado devolve R\$ 200 mil à Câmara após abastecer em posto do irmão com dinheiro público. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/corrupcao/deputado-devolve-r-200-mil-a-camara-apos-abastecer-em-posto-do-irmao-com-dinheiro-publico/>>. Acesso em: 24 out. 2019.

produto/prestou o serviço? 7- Possibilita a consulta dos documentos fiscais? O resultado pode ser visto na tabela presente no livro e que replicamos nos anexos.

Portanto, a terceira técnica de pesquisa utilizada foi a apuração jornalística, que se baseia na análise documental de regulamentos e normas das assembleias legislativas, na análise de conteúdo de outras matérias jornalísticas e na produção de dados primários, com a checagem de informações por telefone ou no site dos órgãos.

Considerações finais

Este trabalho abordou apenas um dos diversos privilégios de quem integra a classe política brasileira que são pagas com o dinheiro público. A verba indenizatória está presente em praticamente todas as casas legislativas federais, estaduais e do Distrito Federal do Brasil.

Não são raras as vezes em que esses subsídios ultrapassam a fronteira de gastos para o exercício do mandato e são desvirtuados para o pagamento de despesas pessoais, de campanhas e/ou como forma de aumentar o salário. Acreditamos que o produto desenvolvido de fato ajuda quem ainda não sabe o que é verba indenizatória, ou cota parlamentar, a se situar perante esse gasto e os parâmetros para acompanhar a sua utilização por parte dos parlamentares.

Sabemos que este trabalho não esgota esse tema que é por si só tão complexo. Certamente existem nuances que são bastantes características de cada apuração jornalística. Porém, as ferramentas aqui apresentadas são um ponto inicial para que se possa fiscalizar o uso dessa fração do dinheiro do contribuinte.

Como vimos no referencial teórico deste trabalho, os privilégios para as classes sociais de maior poder aquisitivo e para os altos representantes do Estado estão presentes na história do nosso país desde a chegada dos portugueses ao nosso território. Não é, portanto, uma exclusividade do nosso tempo.

Os privilégios resistiram às diversas turbulências políticas que o Brasil têm passado na história política nacional. Porém, cresceu com a Constituição de 1988 a consciência de que o Estado precisava ser mais transparente e prestar contas de forma bem mais forte que antes da promulgação da nova carta magna.

No caso específico das cotas parlamentares e verbas indenizatórias, a publicação dos gastos dos parlamentares nos sites dos órgãos legislativos começou há pouco tempo e contam com as restrições de transparência já apontadas neste trabalho. Durante esse percurso de produção, observamos que a transparência dos gastos não é um ponto forte quando se fala em verba indenizatória.

A Câmara dos Deputados é o órgão que oferece a melhor transparência ativa, disponibilizando determinadas informações, que seguem um padrão de publicidade e periodicidade. É possível consultar os dados individualizados dos deputados, consultar quanto foi gasto em cada categoria e também os detalhes da transação, inclusive o documento fiscal. Já o Senado Federal ainda não disponibiliza por transparência ativa as notas fiscais entregues pelos senadores, um aspecto em que a casa precisa avançar.

As assembleias estaduais, por sua vez, aparecem como os locais em que os problemas aparecem em maior número: os dados muitas vezes estão desatualizados, não são especificados ou não é possível consultar as notas fiscais. As assembleias precisam melhorar suas ferramentas de transparência e, conseqüentemente, suas prestações de contas à sociedade.

Como dito no livro, uma saída seria implementar os mesmos processos da Câmara dos Deputados nessas instituições, pois um intercâmbio tecnológico e de conhecimento ajudaria a disseminar nos legislativos estaduais a cultura da transparência, ainda muito recente em nosso país. Mas ainda assim, a quantidade de informações presentes nesses gastos é muito grande e de difícil verificação.

Por isso, sustentamos que o jornalismo, principalmente aquele conceituado como o jornalismo investigativo, seja uma ferramenta de controle social desses gastos. Utilizando das técnicas de apuração e verificação de informações jornalísticas para mapear e investigar gastos fora da curva nas verbas indenizatórias e cotas parlamentares.

As informações contidas no produto podem proporcionar a descoberta de muitas falcatruas e, conseqüentemente, muitas pautas para nós, jornalistas. Exemplificamos lá que muitas vezes o dinheiro é utilizado para um fim diferente daquele para o qual os recursos são disponibilizados. Desde o uso da verba para comprar filme pornográfico, canal de futebol na TV a cabo, à compra de passagens para viagens particulares, a passeio ou em pré-campanha.

É fundamental que nossas instituições continuem sendo lapidadas e, até certo ponto, compreensível que elas ainda se encontrem nesse processo, pois voltamos à democracia há apenas três décadas, um curto tempo em termos históricos. Ferramentas e ideias de como aperfeiçoá-las já estão disponíveis, falta-nos o mais importante: o verdadeiro espírito

republicano. Nisso, o jornalismo é essencial, pois como diz o slogan do jornal Washington Post, “a democracia morre na escuridão”.

Referências

ACRE (Estado). **Lei Complementar nº 352, de 24 de outubro de 2018**. Regulamenta o § 2º, do art. 39 e o inciso IX, do art. 44, todos da Constituição Estadual de 1989. Rio Branco, AC, Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2018/11/LeiComp352.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA. Assembleia Legislativa. **Ato da Presidência da Assembleia Legislativa nº 21527, de 30 de setembro de 2003**. Modifica o Ato n.º 20.537, de 2003, com respectivas alterações, que institui a Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar.. . Salvador, BA, Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Ato_21527_2003.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA. Assembleia Legislativa. **Resolução nº 1316, de 19 de fevereiro de 2003**. Determina a adequação do pagamento de Verba Indenizatória aos Deputados Estaduais, observando as diretrizes do Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 62, de 05 de abril de 2001, e dá outras providências.. . Salvador, BA, Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Resolucao_1316_2003.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE ALAGOAS. **Orçamento e Finanças**. Disponível em: <<https://www.al.al.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas>>. Acesso em: 17 out. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Decreto Legislativo nº 472, de 17 de fevereiro de 2016**. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. . São Luís, MA, Disponível em: <http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/DL_472>. Acesso em: 17 out. 2019.

AZEVEDO, Fernando. **Corrupção, mídia e escândalos midiáticos no Brasil**. Debate, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 14-19, 2010.

BILENKY, Thais. **Presidenciável, Bolsonaro usa cota parlamentar em pré-campanha: 2017**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877932-presidenciavel-bolsonaro-usa-cota-parlamentar-em-pre-campanha.shtml>>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRUNA MELLO (Rio Branco). A Gazeta do Acre. **Deputados não receberão auxílio-paletó e outros benefícios a partir de fevereiro de 2019**. Disponível em: <<https://agazetadoacre.com/deputados-nao-receberao-auxilio-paleta-e-outras-beneficios-a-partir-de-fevereiro-de-2019/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

CAIO BARBIERI (Brasília). Metrôpoles. **Mesmo no mês de recesso, CLDF gastou R\$ 120 mil de verba indenizatória**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/mesmo-no-mes-de-recesso-cldf-gastou-r-120-mil-de-verba-indenizatoria>>. Acesso em: 24 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009**. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar... Brasília, Texto Atualizado. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

CAMPELO, Iuri Rufino; LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. **O republicanismo em face das prerrogativas e privilégios parlamentares: uma análise acerca da representação republicana no Brasil**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 17(32), p.197-229, jan-jun. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-Dir_n.32.10.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

DE SEQUEIRA, Cleofe Monteiro. **Jornalismo investigativo: o fato por trás da notícia**. Summus Editorial, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**, 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Dinheiro para que dinheiro? A utilização da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) - Deputados Federais do Rio de Janeiro**. Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.8-32, jan-jun. 2012.

GÓIS, Fábio. **Câmara paga até canal pornô para deputados**. 2014. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/camara-paga-ate-canal-porno-para-deputados/>>. Acesso em: 27 out. 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil: Edição comemorativa 70 anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006

LAGE, Nilson. A reportagem: teoria e técnica de entrevista e pesquisa jornalística. Rio de Janeiro: Record, 2006. **Teoria e Técnica do Texto Jornalístico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LAIS COSTA MARQUES (Cuiabá). Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. **Verba indenizatória da ALMT engloba várias rubricas e não é a maior do país**. 2019. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/verba-indenizatoria-da-almt-engloba-varias-rubricas-e-nao-e-a-maior-do-pais/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

LOURENÇO, Uirá Felipe. **Verba Indenizatória na Câmara Legislativa do Distrito Federal: Transparência e Controle Social**. 2017. 55 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília - Uniceub, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11932/1/21349264.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2019.

LÚCIO BIG. Operação Política Supervisionada. **Novas irregularidades foram encontradas na Operação Tanque Furado**. 2019. Disponível em: <<https://luciobig.com.br/2019/07/24/novas-irregularidades-foram-encontradas-na-operacao-tanque-furado/>>. Acesso em: 24 out. 2019.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 25, p. 25-38, Nov. 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Oct. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BRASÍLIA. **Projeto de iniciativa popular Câmara+Barata começa a tramitar na CLDF**. Disponível em: <<https://osbrasil.org/projeto-de-iniciativa-popular-camarabarata-comeca-a-tramitar-na-cldf/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. **Os vencedores de 2006**. Disponível em: <http://observatoriodaimhttp://observatoriodaimprensa.com.br/mural/os_vencedores_de_2006/>. Acesso em: 14 out. 2019.

OPERAÇÃO POLÍTICA SUPERVISIONADA. **O que é OPS**. Disponível em: <<https://luciobig.com.br/o-que-e-ops/>>. Acesso em: 14 out. 2019.

PARANHOS, Ranulfo et al. **COTA PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PARLAMENTAR (CEAP) DOS DEPUTADOS DO NORDESTE (2011-2014)**. Rev. Estudos Legislativos, Porto Alegre, ano 10, n. 10, p. 177-206, 2016

PEDRO HENRIQUE GOMES (Brasília). O Globo. **Senadores programam réveillon, praia e formatura da filha com recursos públicos do Congresso**. 2018. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/brasil/senadores-programam-reveillon-praia-formatura-da-filha-com-recursos-publicos-do-congresso-23299858>>. Acesso em: 24 out. 2019.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: La otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas**. (buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p. 1-38.

RODRIGUES, Aline de Oliveira. **MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY SOBRE A CLDF: Adote um Distrital**. 2018. 46 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/22552/1/2018_AlineDeOliveiraRodrigues_tcc.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

SANTOS, Marla Cecyenne Mesquita dos; LOVAGLIO, Silvia Maria; CORREA, Roberto Ribeiro. **A Fragilidade da Accountability do Legislativo e o Caso Alepa**. I Semana de Pós-graduação em Ciência Política, São Carlos, 2012. Disponível em: <<http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Fragilidade-da-Accountability-do-Legislativo-e-o-Caso-ALEPA.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2019.

SAKAI, Juliana e BERTI, Bianca. **Estados e municípios mais pobres gastam mais em verbas e auxílios parlamentares**. Transparência Brasil. 2015. Disponível em: <http://www.excelencias.org.br/docs/gastos_AL_CM2015.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

SERRANO, Estrela. **Jornalismo e elites do poder**. C-Legenda-Revista do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual, n. 12, 2003. Disponível em: <<http://www.periodicos.uff.br/ciberlegenda/article/view/36845>>. Acesso em: 24 out. 2019.

SENADO FEDERAL. **Ato do Primeiro-secretário nº 5, de 10 de abril de 2014**. Estabelece instruções complementares sobre procedimentos a serem observados para a administração, controle e ressarcimento das despesas realizadas à conta da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores - CEAPS.. Brasília, Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/normas/APS-5-2014-compilado.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/quem_somos#missao>. Acesso em: 17 out. 2019.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Lisboa. Presença. 2003.

Anexos

Anexo 1 - Cronograma

Prazo	Atividade
30 de agosto	Realização das entrevistas
10 de setembro	Redação capítulo 1
20 de setembro	Redação capítulo 2
30 de setembro	Redação capítulo 4
10 de outubro	Realização da pesquisa sobre a transparência das casa legislativas e da verba disponível de cada casa
20 de outubro	Revisão e preparação textual
21 de outubro a 04 de novembro	Diagramação
04 de novembro a 09 de novembro	Revisão do arquivo diagramado
09 de novembro a 16 de novembro	Impressão e secretaria gráfica
29 de novembro	Banca

Anexo 2 - Orçamento

ELEMENTO DA DESPESA	VALOR
Preparação de texto	R\$ 320,00
Revisão de texto	R\$ 200,00
Diagramação	R\$ 600,00
Gráfica (impressão)	R\$ 650,00
TOTAL	R\$ 1770,00

Anexo 3 - Transparência nos órgãos legislativos estaduais, federais e distrital

Tabela 1 - Transparência por item em cada Casa Legislativa Federal, Estadual ou Distrital

UF	Página dedicada à divulgação de gastos com a verba indenizatória?	Faz a divulgação mensal dos gastos em VI da Casa?	Tem uma divulgação mensal dos gastos individuais dos deputados?	Divulga quanto cada deputado gastou com cada categoria?	Disponibiliza o resumo de cada despesa?	Fornece os dados da empresa que forneceu o produto/prestou o serviço?	Possibilita a consulta dos documentos fiscais?	Pontuação de transparência	Valor total por deputado
Acre	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	0	42.512
Alagoas	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	0	39.149,13
Amapá	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	6	32.252,19
Amazonas	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	3	32.677,59
Bahia	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	4	39.010,85
Ceará	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	4	31.838,82
Distrito Federal	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	6	15.193,35
Espírito Santo	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	3	3.000
Goiás	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	2	26.351,40

Maranhão	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	3	41.779,83
Mato Grosso	NÃO	0	65.000						
Mato Grosso do Sul	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	3	30407,13
Minas Gerais	Não	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	4	27.000
Pará	NÃO	0	35.000						
Paraíba	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	2	25.000
Paraná	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	4	31.470
Pernambuco	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	4	15.450
Piauí	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	3	32.000
Rio de Janeiro									NÃO TEM
Rio Grande do Norte	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	4	32.048,99
Rio Grande do Sul	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	2	16.690
Rondônia	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	4	38.500,00
Roraima	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	2	50.000,00
Santa Catarina	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	3	41.666,66
São Paulo	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	5	33.200,00

Sergipe	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	3	40.139,26
Tocantins	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	4	35.652,01
CD	SIM	6	40.256,17						
Senado	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	4	34.684,80
Soma de SIMs	19	1	18	16	9	10	2		

Fonte: elaboração própria.