



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

WALQUÍRIA BERNARDES

***Accountability Democrática: informações sobre o uso da  
Cota Parlamentar no Portal Transparência do Senado  
Federal***

Brasília  
2020

WALQUÍRIA BERNARDES

***Accountability* Democrática: Informações sobre o uso da  
Cota Parlamentar no Portal Transparência do Senado  
Federal**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

**Orientador(a):** Prof. Dr. João Henrique Pederiva

Brasília  
2020

## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública *Creative Commons* – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Bernardes, Walquíria.

*Accountability* Democrática: informações sobre o uso da Cota Parlamentar no Portal Transparência do Senado Federal/ Walquíria Bernardes. – Brasília, 2020.

50f.: il.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo – Instituto Legislativo Brasileiro, 2020.

Orientador: Prof. João Henrique Pederiva.

1. Democracia. 2. *Accountability*. 3. Transparência. 4. Cota Parlamentar no Senado Federal I. *Accountability Democrática*: informações sobre o uso da Cota Parlamentar no Portal Transparência do Senado Federal.

Walquíria Bernardes

***Accountability* Democrática: Informações sobre o uso da  
Cota Parlamentar no Portal Transparência do Senado  
Federal**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Aprovada em Brasília, em     de outubro de 2020 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. João Henrique Pederiva  
ILB

---

Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado  
ILB

Dedico este trabalho aos meus tesouros,  
Letícia e Arthur, e ao meu amado esposo  
Claudivan Santiago, por me darem o suporte  
necessário nessa jornada do conhecimento.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Jesus Cristo, meu Senhor e suficiente Salvador, que em todos os dias da minha vida, sejam eles de calma ou de tempestade, está sempre presente para me animar, fortalecer e me conduzir a mais uma conquista.

Aos meus professores, que com tanto amor e empenho na belíssima arte de ensinar me levaram a galgar mais um passo rumo ao conhecimento.

Ao meu querido orientador, doutor Pederiva, meu muito obrigado por me fazer entender que, se algo nos angustia, precisamos perder o medo e adentrar por esse mundo do conhecimento e buscar aliviar, nem que seja um pouco, essa ânsia do Porquê.

“Há duas formas para viver a sua vida: uma é acreditar que não existe milagre; a outra é acreditar que todas as coisas são um milagre.” - autoria atribuída a Albert Einstein, apesar de não existirem registros documentais.

## RESUMO

O fortalecimento da sociedade democrática pressupõe a participação dos cidadãos, tanto na escolha de seus representantes como em deliberações bem informadas, sobre as decisões tomadas por esses representantes. Para isso, cabe aos governantes disponibilizarem informações públicas de qualidade, ou seja, informações que sejam de fácil acesso, claras, objetivas e compreensíveis ao cidadão. A transparência das informações públicas é condição essencial para a *accountability* democrática. Assim, para dar maior transparência aos atos praticados pela administração pública, o ordenamento jurídico brasileiro criou o Portal Transparência. O Senado Federal, em cumprimento à legislação vigente, mantém em seu site o Portal Transparência, que dentre várias de suas funcionalidades, informa o acesso à Cota Parlamentar, que é uma verba destinada a ressarcir aos senadores as despesas por eles efetuadas no exercício do mandato parlamentar. Da análise sobre a transparência das informações disponibilizadas no Portal Transparência do Senado Federal, quanto ao uso da Cota Parlamentar, restou demonstrada que as informações ora disponíveis não são suficientes para a *accountability* democrática plena, pois, é necessário não apenas a publicação dessas despesas, mas que as informações disponibilizadas tenham o acesso facilitado e, principalmente, sejam de fácil compreensão, possibilitando ao cidadão o controle, a fiscalização e a responsabilização dos agentes públicos quanto aos atos praticados por estes na gestão pública.

**Palavras-chave:** *Accountability* Democrática. Transparência. Cota Parlamentar.



## ABSTRACT

The enhancement of democratic society presupposes the active participation of citizens in both the choice of their representatives and well-informed deliberations and decision-making. For this, it is up to the government to provide public information of good quality, that is, information that is easy to access, clear, objective and understandable to the citizen. Transparency of public information is an essential condition for democratic accountability. Thus, to give greater transparency to the acts practiced by the public administration, the Brazilian legal system created the Transparency Portal. The Federal Senate, in compliance with the legislation, maintains the Transparency Portal on its website, which informs about the Parliamentary Quota, which is a sum intended to reimburse the senators for the expenses incurred by them in the exercise of their parliamentary mandate. From the analysis on the transparency of the information made available on the Transparency Portal of the Federal Senate, regarding the use of the Parliamentary Quota, it was demonstrated that they are not sufficient for democratic accountability. Because, for full democratic accountability, it is necessary not only the publication of these expenses, but that the information made available has easy access and, above all, it is easy to understand, allowing the citizen to control, inspect and hold public agents accountable for the acts practiced by these in public management.

**Keywords:** Democratic Accountability. Transparency. Parliamentary Share.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APS – Ato do Primeiro Secretário

ATC – Ato da Comissão Diretora

CEAPS – Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

RAG – Relatório de Auditoria de Gestão

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1</b> <b>ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>14</b>
1.1     DEMOCRACIA .....	14
1.2     IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS .....	16
1.3 <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	18
1.4     TRANSPARÊNCIA .....	22
1.5     LEGISLAÇÃO SOBRE TRANSPARÊNCIA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO .....	24
<b>2</b> <b>CEAPS – COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR NO SENADO FEDERAL</b> .....	<b>27</b>
2.1     PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS NO USO DA CEAPS .....	29
2.2     SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO DO SENADO FEDERAL E SUA ATUAÇÃO QUANTO AOS GASTOS REFERENTES À CEAPS .....	31
<b>3</b> <b>PORTAL TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL</b> .....	<b>35</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>46</b>

## INTRODUÇÃO

A transparência na gestão dos gastos públicos para o efetivo exercício da cidadania tem estado em constante evidência no Brasil (NITTIS, 2019). Principalmente, devido aos constantes casos de corrupção, falta de ética e desvios do dinheiro público, e muito mais quando esses gastos vêm com a rubrica de verbas de caráter indenizatório ou ajuda de custos (NITTIS, 2019).

Vários têm sido os questionamentos por parte da sociedade sobre o uso regular da chamada Cota Parlamentar, criada para ressarcir os parlamentares de gastos que efetuaram com atividades exercidas em função do mandato parlamentar (SOUZA; CALVANTI, 2019). Esses muitos questionamentos decorrem, na maioria das vezes, da falta de divulgação das informações detalhas sobre o uso desses recursos (AIDAR; MARCHESINI, 2020).

A transparência das informações públicas para efetividade da *accountability* de gastos públicos é essencial para a relação democrática entre representantes e representados (ROCHA, 2009).

Os agentes que exercem o múnus público têm o dever legal e moral de apresentar regularmente à avaliação pública suas escolhas de gestão e gastos públicos realizados (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005). O acesso a essas informações é indispensável para o exercício do controle popular da representação democrática. Garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por lei, esse dispositivo é fundamental para que o princípio da prestação de contas se efetive (ROCHA, 2012). No entanto, é preciso que a informação seja disponibilizada tempestivamente, de maneira simples e organizada, facilitando, assim, a coleta e avaliação pelo cidadão.

Nesse entendimento, “a informação ocorre quando há comunicação e o receptor entende a mensagem, caso contrário ela será simplesmente um dado” (CARNEIRO, 2010, p. 23).

Na medida em que a população se torna suficientemente bem informada sobre os gastos públicos geridos pelos seus representantes, há possibilidade de efetiva participação popular, no controle e na fiscalização dos recursos públicos, responsividade dos públicos interessados e fortalecimento da democracia, e melhoria da eficiência e da efetividade do gasto público, além de prevenção e combate a corrupção (CGU, 2012).

Dessa maneira, indaga-se: as informações disponibilizadas no Portal Transparência do Senado Federal sobre o uso da Cota Parlamentar têm sido suficientes para a *accountability* democrática plena?

Assim, o objetivo geral do presente trabalho é analisar a suficiência da transparência das informações divulgadas no Portal Transparência do Senado Federal, sobre o uso da Cota Parlamentar para a *accountability* democrática.

Para a pesquisa, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

1 - Contextualizar teoricamente a pesquisa, sobre democracia, *accountability* e transparência, para demonstrar a importância da transparência das informações para uma *accountability* plena;

2 - Analisar as normas que tratam sobre a Cota Parlamentar e o papel do controle interno do Senado Federal no uso regular da Cota Parlamentar;

3 – Analisar a importância do Portal Transparência do Senado como instrumento de controle social.

Parte-se da hipótese de que, em obediência ao que preceitua o arcabouço legal de transparência das informações públicas, as informações disponibilizadas no Portal Transparência do Senado Federal, sobre o uso da Cota Parlamentar, são suficientes para a *accountability* democrática plena, visto que a transparência das informações é indispensável para o exercício do controle popular da representação democrática (SILVA; SOUZA, 2017).

Para viabilizar o teste dessa hipótese, realiza-se pesquisa descritiva, sob o método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante buscas e análises de informações bibliográficas e documentais<sup>1</sup>.

O trabalho encontra-se organizado em mais três capítulos, em acréscimo a esta introdução.

O primeiro é destinado à teorização da *accountability* democrática, da transparência e dos preceitos normativos correspondentes.

O segundo capítulo traz as normas que criaram e regulamentam a cota para o exercício da atividade parlamentar, no Senado Federal, e o papel da Secretaria de Controle Interno no que se refere à verificação de conformidade dessas despesas e dos respectivos registros.

---

<sup>1</sup> O projeto original contemplava a realização de entrevistas com representantes dos órgãos competentes, o que não ocorreu ao tempo da pandemia. Assim, nas conclusões, há indicação para nova pesquisa, visando à apresentação e à discussão dos resultados obtidos mediante tais informantes.

O terceiro capítulo trata da importância do Portal Transparência do Senado Federal, como instrumento do Controle Social; sua implantação no portal dessa casa legislativa e o acesso aos dados referentes a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar no Portal Transparência.

## 1 **ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA**

Para o exame da *accountability*, faz-se necessária uma breve explanação sobre democracia e a importância dos mecanismos de *accountability* nas democracias representativas. Em seguida, analisa-se a conceituação do termo *accountability* e de algumas das suas dimensões. Cabe ressaltar que não é objetivo do presente trabalho fazer um exame extensivo das dimensões da *accountability*.

### 1.1 **DEMOCRACIA**

Democracia é um regime de governo que tem marco na Grécia antiga, mais propriamente na cidade de Atenas, no Século V a.C., como um conceito idealizado a partir da necessidade e do anseio coletivo por uma participação efetiva e igualitária nos processos decisórios e nas políticas do Estado Ateniense, até então restritos às classes dominantes que se revezavam no poder, por intermédio de monarquias, oligarquias e até tiranias (DAHL, 2012). Fundamentada na autodeterminação e soberania do povo, a palavra democracia é resultado da junção dos termos gregos “*demos*” (povo) e “*kratía*” (poder, governo), sendo compreendido, assim, no seu sentido literal, como “governo ou poder do povo” (HELD, 1987, p. 1).

No alvorecer da experiência democrática, o povo ateniense realizava assembleias em praça pública, onde os cidadãos eram chamados a debater e a manifestar diretamente suas próprias opiniões e votos, em assuntos de interesse coletivo relativos às questões do cotidiano da população e até mesmo em temas estratégicos do Estado, como defesa territorial, economia, aplicação da lei etc (PLATÃO, Sd.)<sup>2</sup>.

O direito de participação política era concedido a todos os homens livres nascidos em Atenas, ou seja, de pai e mãe atenienses. Estavam excluídos do rol de cidadãos os estrangeiros, os escravos e as mulheres que, por sua vez, representavam a maior parte da população (DAHL, 2012, p.32).

É em Atenas, por meio de suas Assembleias formadas por cidadãos, com direitos iguais, que nasce então o conceito de democracia, amparada em pilares da

---

<sup>2</sup> Deliberações e decisões coletivas tomadas mediante democracia direta, a exemplo da condenação de Sócrates à morte, mediante ingestão de cicuta, por corrupção de jovens e introdução de falsos deuses. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/270801/mod\\_resource/content/1/platao%20apologia%20de%20socrates.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/270801/mod_resource/content/1/platao%20apologia%20de%20socrates.pdf). Acesso em: 16 set. 2020.

igualdade de direitos, na tomada de decisões coletivas e no julgamento dos que exerceram atividade de interesse coletivos. A igualdade de oportunidades de participação e a conformidade de todos às mesmas regras presidem o processo de tomada de decisões públicas e os seus resultados, sendo princípios basilares das transformações históricas que culminaram na democracia moderna (HELD, 1987).

Antes que a palavra “democracia” se tornasse um termo de uso corrente, os atenienses já se referiam a certos tipos de igualdade como características recomendáveis e seu sistema político: a igualdade de todos os cidadãos no direito de falar na assembleia de governo (*isegoria*) e a igualdade perante a lei (*isonomia*). Esses termos continuam em uso e é evidente que muitas vezes foram tomadas como características da “democracia” (DAHL, 2012, p. 19).

Para Kelsen (2000), “a democracia, no plano da ideia, é uma forma de Estado e de Sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo” (KELSEN, 2000, p. 35).

Segundo Bittar (2017), “o conceito de democracia se apresenta num campo aberto de disputas e construção, não tendo ponto de finalização; sendo entendida muito mais na perspectiva de um processo histórico do que como resultado, em estado sempre latente de perfectibilização, incompletude e transformação” (BITTAR, 2017, p. 94).

Essa incompletude é ressaltada por estudiosos como Jean Jacques Rousseau, para quem a democracia, em sua concepção original, idealizada na época de Péricles, já traz em sua gênese sérios problemas de compatibilidade com a ideia de liberdade, sendo impossível considerá-la verdadeira, dado o contrassenso da ideia de que uma maioria governa e uma minoria seja governada (BITTAR, 2017). Desse modo, a democracia idealizada jamais poderia existir de fato, sendo apenas um rótulo, um conceito abstrato daquilo que julgamos ser o modelo político de governo essencial para a sociedade (HELD, 1987).

Ao contrário do modelo clássico de democracia direta ateniense, que visava à construção de um governo do povo com clara prevalência da vontade da maioria sobre a minoria, nos tempos modernos a democracia é entendida de forma diferente. Ela apresenta-se como um termo plural que enfatiza os anseios e as necessidades sociais por igualdade e liberdade - tal como nos primeiros tempos -, aos quais foram acrescentados aspectos relevantes da atualidade como solidariedade, respeito e observância do direito dos outros e respeito à vontade e aos interesses das minorias.



## **1.2 IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY NAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS**

Um dos conceitos mais importantes criados a partir da democracia ateniense foi o de responsividade democrática, ou seja, que os negócios públicos precisavam ser geridos de forma que seus resultados correspondessem aos desejos e ao interesse genuíno de todos ou pelo menos da maioria do povo (PEDERIVA RENNÓ, 2015). Era o governo construído pelo povo e realizado pelo povo e para o povo de maneira direta, a partir dos debates públicos e votações realizados por assembleias em praças públicas com a participação de todos os cidadãos e cidadãs.

No entanto, com o aumento da complexidade social e das inconsistências intemporais de decisões plebiscitárias, esse modelo de democracia direta deu lugar a experiências de uma forma especial e diferente de democracia: a democracia representativa (DAHL, 2012).

Um dos primeiros registros desse sistema ocorreu na Suécia e Inglaterra quando se convocava assembleias compostas pelos monarcas e nobres para se discutir os mais variados assuntos como impostos, guerras e outros. “os convocados vinham de vários Estados que deviam representar e havia reuniões separadas para os representantes de cada um deles” (DAHL, 2012, p. 43). A partir desse modelo, mesmo que ainda excludente, ampliou-se a ideia de democracia representativa a todo o mundo.

Mas, a partir do século XX, a mera representação descritiva<sup>3</sup> de determinadas classes no poder não era mais suficiente para responder às crescentes demandas e anseios do povo por mais democracia e, por conseguinte, mais representatividade, afinal todos os cidadãos estavam aptos a ajudar na construção do poder e do processo decisório, como preconizado no modelo clássico de democracia (SOUTHIER; AZAMBUJA, 2014). Assim, surge o conceito do voto direto, do sufrágio universal como meio para que cidadãos comuns pudessem ocupar as instâncias de poder e, ao mesmo tempo, ajudar na construção das políticas públicas.

---

<sup>3</sup> “Nesse tipo de representação, a prestação de contas ficaria comprometida, pois uma pessoa não pode ser responsabilizada pelo que ela é, mas pelo que faz”.

“Um governo democrático é aquele escolhido periodicamente por meio de eleições populares nas quais dois ou mais partidos competem pelos votos de todos os adultos” (DOWNS, 1999, p. 56).

Em sua conceituação sobre democracia representativa, Edilene Lôbo (2010) assevera que a escolha de representantes diretamente pelo povo é substancial para a existência e revigoramento da sociedade política, bem como de seus princípios, fundamentos e garantias.

Para Manin, Przeworski e Stokes (2006), além de tornar possível a participação dos cidadãos na construção das decisões políticas e governamentais, o processo eleitoral cumpre o papel de dar ao ambiente político uma sensação de democracia direta.

A ideia de representação política indica uma espécie de autorização de poder. Essa ideia entra para a teoria política através da obra de Leviatã, de Hobbes. O representante obtém direitos e poderes e deve fazer aquilo que seus representados esperam que façam, e não o que lhe satisfaz individualmente.

Para Pitkin (2006), a partir dessa teoria de Hobbes, uma das questões que mais ganharam alcance e foram bastante debatidas foi a relação entre mandato e independência. Esse debate traz uma questão fundamental da teoria política:

Um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo (PITKIN, 2006, p. 30).

Em uma democracia representativa, os representantes têm certa independência com relação às preferências dos eleitores. Porém, o processo de reeleição pode ficar prejudicado com o não cumprimento de promessas eleitorais.

Downs (1999) observa que uma importante estratégia dos governantes é fazer com que esses eleitores percebam que estão recebendo benefícios. E dentro de um contexto de racionalidade os cidadãos, em suas tomadas de decisões, agem para seu próprio e maior benefício. Todo eleitor toma suas decisões quanto ao voto através da comparação de variados fluxos reais e hipotéticos de renda de benefício.

Para Manin, Przeworski e Stokes (2006) “por anteciparem o julgamento do eleitor, os governantes são induzidos a escolher políticas julgando que serão bem

avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição”. Assim, os representantes são controlados mediante o processo de tomada de contas no qual os eleitores votam para reterem os candidatos quando estes agem a favor dos seus constituintes.

O processo eleitoral seria uma forma de manter os governos responsáveis pelos resultados de suas ações passadas. No entanto, para que o voto do eleitor seja consciente e justificado, a partir da avaliação de um mandato e seleção das melhores alternativas para suas escolhas, é necessário acesso às informações sobre esse mandato. É tendo maior acesso à informação, através da transparência governamental, que os cidadãos podem fazer suas escolhas de forma mais consciente.

Isso posto, vale lembrar que, para Manin, Przeworski e Stokes (2006), mesmo que os eleitores estejam bem informados, sobre as ações de seus representantes, a eleição ainda não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos.

As eleições não são um mecanismo que tenha a capacidade de assegurar que os governantes farão todo o possível a seu alcance para maximizar o bem-estar dos cidadãos...Os governantes tomam mil decisões que afetam o bem-estar individual; e os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto. Não se pode controlar mil objetos com um único instrumento” (Manin, Przeworski e Stokes 2006, p. 132).

### 1.3 **ACCOUNTABILITY**

Segundo Heidemann (2009, p. 303), a expressão *accountability* vem do latim e é formada por *ad+computare*, que significa “contar para, prestar contas, dar satisfação a, corresponder à expectativa de” (apud ROCHA, 2013, p. 87).

A definição do substantivo *accountability* vem através de um adjetivo que é: como a qualidade ou estado de ser *accountable*. Em inglês, o termo distingue objetos que se apuram em unidades numéricas definidas e objetivas, em comparação com objetos cuja expressão de qualidade é não numérica e subjetiva (PEDERIVA, 1998). Ser *accountable* é ser completamente responsável pelo que faz, é ter o dever de responsabilidade, de prestação de contas e a ideia de estar sujeito a controle.

Juridicamente, é um dever do agente que representa outra pessoa. Como dever, renova-se continuamente e pode ser invocado a qualquer momento. Diferentemente das obrigações, não se esgota com apenas um cumprimento e comporta obrigações acessórias, visando ao atendimento pleno da relação jurídica constituída, além das obrigações principais. Tampouco se confunde com ônus, uma

vez que constitui vínculo imposto ao agente público no interesse de terceiros e não do próprio agente (GRAU, 1982).

Quando se adentra pela seara da ciência política, vários autores ainda não se entenderam sobre qual definição utilizar. Para Campos (1990), essa expressão ainda não tem uma tradução direta para o idioma português e, principalmente, falta significação da expressão na realidade brasileira.

Apesar de todo esse debate, sobre a definição do termo, no Brasil essa conceituação de *accountability*, principalmente no que tange à administração pública, já é largamente empregada, mesmo que essa definição necessite de uma delimitação teórica mais clara e que o significado seja mais bem delineado. (ENAPG, 2006)

Observa-se que a legislação brasileira, ao criar mecanismos de participação popular nas decisões públicas, ao determinar a regular prestação de contas dos seus agentes e ampliar as competências, os poderes e a autonomia dos tribunais de contas, a obrigatoriedade da estruturação de sistemas de controle internos para os poderes nos três níveis de governo, e a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal normatizando a transparência na gestão pública, sem dúvidas, busca, promover e ampliar a *accountability*.

A *accountability*, devido a sua abrangência, vai além da simples prestação de contas dos gestores no trato com a coisa pública. É também uma forma de controle social que obriga o poder público a prestar contas e tornar transparente sua administração. Esse controle da sociedade civil, por meio da participação popular, acontece não só nas eleições, mas durante todo o mandato de seus representantes.

Quando a definição de *accountability* vai além de sua dimensão legal, entrando também pela seara política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, atinge um elevado grau de credibilidade junto à sociedade.

Assim, como existe uma variedade de entendimentos sobre a definição de *accountability*, também existe um conjunto grande de proposições no que se refere às suas tipologias.

O'Donnell (1998) foi um dos primeiros a estabelecer diferenças entre os tipos de *accountability*. Segundo o autor, a *accountability* teria dois tipos de mecanismos: *accountability* horizontal e *accountability* vertical. A *accountability* vertical conta com interessados localizados fora da administração pública, que controlam e fiscalizam as ações dos agentes públicos, que exercem poder delegado pelo povo. Abrange os cidadãos em geral, a mídia, as organizações da sociedade civil e do setor privado nas

distintas atividades, que buscam articular demandas, investigar e denunciar irregularidades, e ainda reforçar ou alterar padrões de conduta.

Para que se efetive a *accountability* vertical, é necessária a existência de mecanismos institucionais que permitam à sociedade acompanhar as ações dos governantes e exigir dos agentes públicos a prestação de contas, promovendo, assim, o controle social, exercido principalmente por meio de eleições livres e justas (O'DONNELL, 1998).

A forma mais conhecida da *accountability* vertical é a eleição. Para que essa dimensão possa surtir efeitos, é preciso que haja amplo acesso à informação, e que essa informação seja de qualidade, de maneira a permitir ao cidadão compreender o que fazem os agentes públicos e, assim, conseguir controlá-los, exigindo uma prestação de contas e cobrando resultados.

Para O'Donnell (1998), além das eleições, são mecanismos da *accountability* vertical as manifestações da sociedade civil organizada e dos órgãos de imprensa autônomos que possam dar visibilidade a essas manifestações e também denunciar atos contrários ao interesse público praticados por agentes públicos. No entanto, para que tudo isso seja possível, é necessária a manutenção das liberdades individuais, como a liberdade de opinião e de associação. E, aliado a isso, o amplo acesso às informações dos atos dos agentes públicos, para que o cidadão possa ser capaz de articular demandas e formular denúncias de atos ilícitos praticados por essas autoridades públicas.

Na *accountability* vertical um agente fora do Estado, sem poder legal de gestão, pune ou premia um agente com poder político, enquanto na *accountability* horizontal os agentes públicos se controlam mutuamente.

Segundo O'Donnell (1998), na *accountability* horizontal temos agências estatais com poderes e capacidades legais para promover ações de fiscalização, controle e até sanções criminais ou de *impeachment* em relação a atos praticados por outros órgãos ou agentes.

O'Donnell (1998), ao tratar sobre as poliarquias modernas<sup>4</sup>, as definem como a união de três tradições teóricas: democrática, liberal e republicana. As eleições livres

---

<sup>4</sup> Dahl utiliza o termo "Poliarquia" por considerar que as democracias existentes são pobres aproximações do ideal democrático. Assim, é importante ressaltar que na teoria dahlsiana, a palavra "democracia" diz respeito à "democracia ideal". De acordo com o autor, a poliarquia pode ser entendida de várias maneiras: como um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas

e periódicas e o direito de livre opinião são os elementos democráticos. A ideia de direitos individuais e coletivos que não podem ser violados, nem pelo Estado, constitui o elemento liberal, e o componente republicano está no ideal de supremacia da lei na busca pelo interesse público.

O pressuposto de existência da *accountability* vertical em países democráticos está em ter eleições livres e periódicas, mas, estando ausentes os componentes liberais e republicanos, a *accountability* horizontal dessas novas poliarquias é frágil.

Assim, para o autor, “a efetividade da *accountability* horizontal depende não de agências isoladas lidando com questões específicas, mas de uma rede dessas agências, que inclui tribunais comprometidos com o apoio a esse tipo de *accountability*”. Entende que não basta apenas o elemento democrático para que as poliarquias modernas sejam de qualidade, mas que os componentes liberais e republicanos sejam efetivados em sua plenitude.

Nota-se que a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal relacionam-se entre si, pois, com a ação organizada, determinada e persistente dos cidadãos que exercem a *accountability* vertical certamente pode-se reforçar a efetividade dos mecanismos da *accountability* horizontal, por meio da criação de agências de fiscalização e controle, ou do aperfeiçoamento da atuação das agências existentes.

Em um governo democrático, a *accountability* se efetiva quando os governantes não somente dão acesso às informações públicas, mas também disponibilizam informações que sejam compreensíveis aos cidadãos, de maneira que eles sejam capazes de usá-las para fiscalizar, controlar e verificar se as ações dos governantes se aproximem das preferências dos cidadãos (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2012).

Segundo Pederiva e Rennó (2015), o cidadão bem informado deve ser capaz de cobrar respostas de seus governantes, sobre os atos por eles praticados, ser capaz de avaliar a motivação para realização desses atos e impor sanções nos casos em que essa motivação for contrária aos interesses do mandante.

---

dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também das democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala. (DAHL, 2012, p.346-347).

Assim, o controle social vai muito além da simples obtenção de informações, sobre os gastos públicos utilizados em políticas públicas ou na manutenção da máquina estatal. Ele tem como fim avaliar o bom emprego dos recursos públicos, tornando-se um importante mecanismo de responsabilização dos gestores públicos.

O controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas. Um controle social ativo e pulsante permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país. (CGU, 2012)

O controle social depende necessariamente de informações claras e compreensíveis, fornecidas e disseminadas pelos órgãos públicos de forma ampla, para que a sociedade tome conhecimento e, de posse dessas informações, analisando e refletindo, ela possa contribuir com a administração pública.

Para Dahl (1997), os dois eixos centrais da democracia são a possibilidade da contestação pública e a inclusão das massas no processo decisório. Quando, nesse processo, ocorre a assimetria de informação, viola-se a dimensão da contestação pública, ocasionando o enfraquecimento das relações de *accountability*.

Deste modo, pode-se afirmar que a assimetria de informação que viola a dimensão da constatação pública restringe a democracia à participação pelo voto (DOWNS, 1999).

A *accountability* democrática, portanto, está ligada à transparência das informações, sendo que a efetividade dos seus mecanismos dependerá, em grande parte, da qualidade da informação disponível à sociedade.

Para Abrucio e Loureiro (2004), a transparência ou a visibilidade dos atos ou omissões dos governantes é condição prévia para a efetivação dos mecanismos de *accountability*, uma vez que a democracia é governo do poder público em público.

#### **1.4 TRANSPARÊNCIA**

Ao se falar em sistema político democrático, temos como princípios norteadores: primeiro, o da soberania popular, que se manifesta por meio de eleições livres e periódicas; segundo, o da transparência das informações públicas e; terceiro, o de contestação, entendida como controle dos governantes pelos governados (DAHL, 1997).

Segundo a definição mais ampla de Abrucio e Loureiro (2004), é através do controle institucional dos mandatos destes representantes eleitos que se garante a

contestação e a fiscalização de seus atos no trato com a coisa pública, surgindo, nesse contexto democrático de fiscalização e controle, a necessidade de transparência dos atos dos representantes.

A transparência das escolhas públicas é um dos atributos explicitamente considerados na mensuração da qualidade dos sistemas políticos democráticos representativos (DIAMOND; MORLINO, 2005 apud PEDERIVA E RENNO, 2015).

O acesso à informação pública é um dos fundamentos para a consolidação da democracia, e diversos países tem normatizado esse direito. Esses normativos legais tornam possível uma maior participação popular e fortalecem o controle social sobre os atos dos agentes públicos.

No Brasil, a obrigatoriedade da publicidade dos atos praticados pela administração pública é preconizada na Carta Magna de 1988 como um dos princípios basilares da democracia. No entanto, a administração pública, em um contexto democrático, precisa não somente tornar público o ato praticado por ela, mas, também, disponibilizar informações de qualidade, garantindo ao cidadão o direito de contestação e deliberação quanto às escolhas públicas tomadas.

A transparência nas informações produzidas pelos agentes públicos é um direito do cidadão delegante e um dever do agente público delegado. O acesso do cidadão a informações de qualidade o capacita a participar de maneira mais efetiva das tomadas de decisões. “O direito de acesso às informações públicas inclui o questionamento e a deliberação, acerca e com base nos dados disponíveis, como requisito imprescindível para o exercício racional da cidadania” (PEDERIVA, RENNO, 2015, p.104).

A transparência envolve a divulgação e o acesso de dados ao cidadão de todos os atos praticados pelos agentes públicos, sendo que “a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para deliberação e a legitimação das escolhas públicas são essenciais à relação democrática entre representantes e representados” (PEDERIVA; RENNO, 2015, p. 67).

Segundo os autores, para se dar transparência, as informações sobre os atos praticados pelos agentes públicos, principalmente quanto ao uso de recursos públicos, precisam ser atualizadas, completas, objetivas e de fácil acesso, sendo esse um pressuposto para o efetivo controle e fiscalização por parte dos cidadãos. E, para que



possam exercer esse controle, deverão estar suficientemente informados, não podendo haver falhas na informação.

Os mecanismos da *accountability* se tornam efetivos quando os cidadãos têm acesso às informações e dados necessários para o exame dos atos dos governantes, sob o crivo da motivação e forma, se são ou não em prol do bem comum. Desta maneira, o cidadão se torna capaz de estabelecer uma relação direta entre a qualidade da democracia com a transparência das ações governamentais.

Para Downs (1999), a atividade governamental, por meio de favorecimento de benefícios, acaba por direcionar os eleitores em suas tomadas de decisões. Esses governos democráticos criam estratégias para que os cidadãos percebam esses benefícios recebidos, mas com a finalidade de influenciá-los em suas decisões de voto.

Pederiva e Rennó (2015) alertam que essa estratégia dos governos, de fazer com que os eleitores percebam os benefícios que estão sendo oferecidos, pode levar à disponibilização da informação de modo a enganar os seus representados, muitas vezes com o objetivo de receberem vantagens pessoais, seja para manterem-se no poder através do voto ou com o fim de enriquecimento ilícito.

A eventual falta de conexão entre estratégias comunicativas governamentais e as práticas dos atos dos agentes públicos atenta contra e fragiliza as instituições políticas democráticas.

## **1.5 LEGISLAÇÃO SOBRE TRANSPARÊNCIA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO**

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 5º, inciso XXXIII, estabelece que é direito de todos receber dos órgãos públicos informações não somente de interesse particular, mas coletivo e geral, e que as mesmas sejam prestadas no prazo legal sob pena de responsabilidade, exceto aquelas que sejam de caráter de segurança nacional, limitando também o acesso quando a defesa da intimidade ou interesse social exigirem (art. 5, LX) – Brasil (1988).

Outro dispositivo da Carta Magna que dispõe sobre a transparência governamental é o art. 37, que obriga a administração pública a obedecer, dentre outros, o princípio da publicidade.

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional 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. (BRASIL, 1988).

Numa democracia, o administrado tem o direito de conhecer a conduta do gestor público, de forma a poder exercer o controle sobre essa conduta, direito subjetivo esse contraposto ao dever de os agentes públicos darem acesso às informações pertinentes.

A legislação infraconstitucional vem para regulamentar o direito constitucional de acesso à informação e transparência, estabelecendo padrões e procedimentos para a divulgação de informações públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), publicada no ano de 2000, normatiza a transparência na gestão fiscal. A publicação, em 2009, da Lei Complementar 131, conhecida como Lei da Transparência, trouxe algumas alterações à LRF, como em seus artigos 48 e 48-A, tornando obrigatória a divulgação de informações acerca das leis orçamentárias, das receitas e despesas públicas na internet, atualizadas em tempo real. Pode-se dizer que foi a partir da inclusão desses dois dispositivos na LRF que surgiu a terminologia “Portal da Transparência” (AMORIM; MENEZES, 2016).

A parte final do inciso III, parágrafo único do artigo 48 da LRF, estabelece que cabe ao Poder Executivo Federal normatizar um padrão mínimo de qualidade do sistema que realiza a divulgação de informações, o que foi regulamentado pelo Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010. Por meio deste decreto, estabeleceu-se o detalhamento das informações mantidas nos portais da transparência, confirmou a obrigatoriedade de publicação dos dados em meio eletrônico de fácil acesso, sem exigência de senhas, listou os tipos de dados que seriam disponibilizados, a forma de atualização e a formatação dos mesmos.

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, ampliou mais ainda o rol de informações que devem ser produzidas pela Administração Pública e suas formas de divulgação. Nos artigos 7º e 8º da referida lei, o legislador apontou com maior clareza aquilo que se espera de uma atuação de transparência, indicando as informações mínimas que devem ser disponibilizadas ao cidadão e também os requisitos técnicos das ferramentas de divulgação.

Cabe destacar o § 2º do artigo 8º, que obriga os órgãos públicos e entidades públicas a divulgarem por meio da internet as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (BRASIL, 2011)

## 2 CEAPS – COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR NO SENADO FEDERAL

Neste capítulo, pretende-se fazer uma explanação do que vem a ser a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar no Senado Federal. Para isso, torna-se necessário apresentar um relato sobre as diversas normas que a regem.

A Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos senadores foi instituída por meio do Ato da Comissão Diretora (ATC) 9, de 2011, da Comissão Diretora (BRASIL, 2011). Esse ato veio para unificar a verba indenizatória instituída pelo ATC 3, de 2003, e a verba destinada à emissão de passagens aéreas para o exercício da atividade parlamentar, instituído pelo ATC 5, de 2009, ficando assim definido:

Art. 1º: O art. 1º do Ato da Comissão Diretora nº 3, de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte §3º:

“Art.1º .....

§ 3º A verba de transporte aéreo dos Senadores, de que trata o Ato da Comissão Diretora nº 2, de 2009, com a redação dada pela Resolução nº 5, de 2009, e a verba indenizatória de que trata o caput deste artigo, passam a constituir a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores - CEAPS. (NR)” ( ATC 9 de 2011)

A verba indenizatória, instituída pelo ATC 3, de 2003, remete ao pagamento de despesas relacionadas ao exercício do mandato, como aluguel de imóveis, de veículos e de equipamentos, e outras despesas inerentes à atividade parlamentar.

Art. 1º Fica instituída, nos moldes definidos no âmbito da Câmara dos Deputados, a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar, destinada ao pagamento de despesas mensais realizadas pelo Senador com aluguel – de imóvel, de veículos ou de equipamentos – com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar. (ATC 3, de 2003)

O senador, no exercício de sua atividade parlamentar, pode fazer uso dessa verba observado um limite mensal fixo. O ressarcimento da despesa é solicitado, por intermédio de um requerimento, obrigatória e exclusivamente assinado por senador, e acompanhado de documento fiscal correspondente. Nesse requerimento, o parlamentar declara que existe vinculação entre a despesa realizada e a atividade política, funcional ou de representação.

Na mesma data de publicação do ATC 3 (30 de janeiro de 2003), foi publicada a Portaria do Presidente do Senado nº 2, que regulamentou dispositivos referentes ao ATC 3. A portaria veio para definir o valor da verba indenizatória, que seria de R\$

12.000,00 (Doze mil reais) mensais destinados a cada senador, assim como as regras de acumulação, em caso de não utilização da verba mensal, e a fiscalização e o controle quanto ao uso dessas verbas.

O ATC 3 apenas instituiu a verba, sendo necessária uma norma posterior que trouxesse regras complementares quanto ao uso regular da cota. A Portaria 2, de 2003, contudo, apenas definiu o valor mensal, as regras sobre a acumulação desses valores e o envio trimestral referente a essas despesas à Secretaria de Fiscalização e Controle.

Desde então, várias outras normas vêm sendo editadas, como a Decisão da Comissão Diretora do Senado Federal nº 4, de 2005, que reajustou o valor mensal da verba para R\$ 15.000,00 (Quinze mil reais) e modificou a regra de cumulatividade que antes era trimestral, passando a ser durante todo o exercício financeiro; e a Decisão da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14, de 2007, que modificou o inciso I do art. 3º do PPR 2 de 2003, passando a vigorar com seguinte redação:

Art. 3º - O pagamento da verba indenizatória far-se-á por meio do ressarcimento ao Senador das despesas efetuadas com:  
I - aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, compreendendo as despesas da locação, da taxa de condomínio, das contas de água, de telefone celular e fixo, de energia elétrica, e com o IPTU concernente ao imóvel locado.

A Decisão da Comissão Diretora nº 14, de 2007 definiu as despesas com o aluguel do imóvel para uso do escritório político no Estado, incluídas, além do aluguel, despesas de água, energia, telefone, IPTU e condomínio.

Conforme menção anterior, a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar no Senado Federal resultou da união da verba indenizatória e da verba de transporte aéreo. Após a pesquisa, sobre a criação da verba indenizatória, e seguindo uma cronologia de fatos, é necessário verificar como surgiu a verba de transporte aéreo.

Assim como a verba indenizatória, as normas que disciplinam o gasto dos senadores com transporte aéreo também passaram por muitas alterações. Até 1988, o Senado Federal pagava uma ajuda de custo aos senadores pelo deslocamento deles de seus Estados à Capital Federal. Os ATCs 50 e 62, de 1988, extinguiram essa ajuda de custo e criaram uma cota mensal de custeio de locomoção, ficando a cargo do Diretor Geral do Senado a incumbência de requisitar os bilhetes junto às empresas aéreas para os senadores. Cabe mencionar que esses dois Atos, são idênticos, o primeiro publicado em outubro de 1988 e o outro em dezembro do mesmo ano.

Com a publicação do ATC 5, de 2009, extinguiu-se a cota mensal prevista pelos ATCs 50 e 62, de 1988, e criou-se a verba de transporte aéreo, alterando e disciplinando a concessão de passagem aérea no Senado Federal.

Art. 1º Fica extinta a cota mensal de custeio de locomoção utilizada a critério discricionário de cada Senador, prevista nos Atos da Comissão Diretora nºs 50 e 62, de 1988.

Art. 2º Fica criada a verba de transporte aéreo dos Senadores, correspondendo a 5 trechos aéreos, ida e volta, da capital do Estado de origem a Brasília.

Assim, a CEAPS, criada pelo ATC 9, de 2011, decorreu da junção do valor mensal da verba indenizatória (quantia fixa de R\$ 15.000,00 – Quinze mil reais) com o valor mensal da verba de transporte aéreo dos parlamentares, que varia de acordo com o Estado de origem. O ATC 9 acrescenta também um artigo ao ATC 3, definindo que cabe ao Primeiro-Secretário editar normas complementares a serem observadas nos ressarcimentos das despesas.

Art. 6º-A O Primeiro-Secretário baixará instruções complementares sobre os procedimentos a serem observados nos pedidos de ressarcimento, análise, controle e pagamento.

Somente em 2014, por meio do Ato do Primeiro-Secretário (APS) 5, as instruções complementares referentes à cota foram definidas, tratando sobre cada tipo de despesa a ser ressarcida e também definindo as regras, quanto à emissão e ressarcimento dos valores referentes a passagens aéreas no uso da atividade parlamentar.

## **2.1 PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS NO USO DA CEAPS**

Para uma melhor análise da atuação da Secretaria do Controle Interno do Senado Federal, quanto ao uso da Cota Parlamentar, faz-se necessário uma abordagem do que vem a ser o Controle da Administração Pública e sua finalidade.

Segundo Castro (2014), controle é função inerente à delegação de poder, ou seja, é devido à possibilidade de mau uso do poder concedido pelo seu titular, o povo, que surge a necessidade de controle. “Controlar o poder é impor limites aos governantes, é orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada.” (CASTRO, 2014, p. 80).

Conforme preleciona Guerra (2005, p. 90, apud CASTRO, 2014, p.82):

O controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame pela própria Administração por Poderes ou por um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática.

A finalidade do controle da administração é a verificação da aplicação dos recursos repassados aos gestores quanto à eficiência e à moralidade (art. 74, CF/88). Em um sentido mais amplo, essa verificação não se resume apenas à aplicação dos recursos, mas aplica-se, também, na avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e à eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial, tanto da Administração Pública direta ou indireta como de entidades de direito privado quando esses recursos forem oriundos de ente público.

É importante também fazer uma distinção entre o Sistema de Controle Interno e o próprio Controle Interno.

Para Castro (2014, p. 136), o Sistema de Controle Interno é o gênero, e o Controle Interno é a espécie. Ou seja, o órgão ou a unidade administrativa com função precípua de Controle Interno é parte integrante do Sistema de Controle Interno, que envolve vários subsistemas – unidades descentralizadas de controle –, agindo de forma harmoniosa, multidisciplinar, amparados em normas que lhes confirmam segurança jurídica.

A Constituição de 1988 determina em seu Artigo 70 a importância de se ter não apenas um controle externo, sobre as contas do Poder Executivo, como o já exercido pelo Poder Legislativo, através dos Tribunais de Contas, mas também a necessidade de controles internos em cada poder.

Desta forma, a Carta Magna ampliou as atribuições dos sistemas de controle, de modo que não se restringissem somente às áreas de fiscalização e orçamento, mas também contábil, operacional e patrimonial, em todas as esferas de poder (em âmbito federal, estadual e municipal) e atrelados sempre aos princípios constitucionais basilares da Administração Pública, que são a legalidade, a economicidade, a legitimidade e outros.

Quanto à finalidade do sistema de controle interno, o art. 74 da Constituição Federal de 1988, assim dispõe:

**Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – (...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e

entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - (...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Conforme preleciona Castro (2014), para o bom funcionamento do Sistema de Controle Interno, é necessário que as normas de controle sejam bem detalhadas, determinando-se quais documentos deverão passar por uma fiscalização mais rígida, disponibilizando-se informações necessárias ao controle e, principalmente, mantendo-se uma estrutura eficaz, com um quadro de pessoal comprometido e imparcial.

Com essa concepção de imparcialidade e eficácia, o sistema de controle não será visto como instrumento perturbador das ações administrativas, mas sim como função de extrema relevância na gestão da coisa pública e garantidor da realização do interesse público pretendido pela Administração. (CASTRO, 2014, p. 137)

O'Donnell (1998) afirma que a existência de uma estrutura administrativa eficiente e profissional é condição básica para o bom funcionamento da *accountability horizontal*.

Nesse sentido, podemos afirmar que o sistema de controle interno em sua importante missão como mecanismo gerencial e de transparência na atuação administrativa se torna também um elemento essencial para a efetivação da cidadania, pois vincula o agente público à observância dos termos do mandato recebido e ao dever de prestação de contas à população entre outros.

## **2.2 SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO DO SENADO FEDERAL E SUA ATUAÇÃO QUANTO AOS GASTOS REFERENTES À CEAPS**

É um órgão de assessoramento superior, que atua com independência, primando pelo compromisso institucional, ética profissional e imparcialidade dos auditores na avaliação da regularidade e efetividade da aplicação dos recursos públicos no Senado Federal. Tem como atribuição o planejamento, direção, fiscalização e execução das atividades de auditoria e inspeção contábil, financeira,



orçamentária, operacional, patrimonial, pessoal e de tecnologia da informação, abrangendo todas as receitas e despesas públicas inerentes ao Senado Federal. Sendo que relatórios e auditorias das atividades e ações de controle interno sobre os atos que impliquem despesas deverão ser apresentados anualmente ao Primeiro-Secretário, com informações das recomendações feitas e da avaliação das providências tomadas pela Administração<sup>5</sup>.

Dentro das atribuições do Controle Interno do Senado Federal, num sentido amplo, está também o de auditar e inspecionar a regularidade dos ressarcimentos feitos a título de despesas em decorrência de atividades inerentes ao mandato parlamentar, ou seja, a conferência da prestação de contas de todas as despesas, inclusive as referentes à Cota Parlamentar.

O ATC, 3 de 2009 modificou o artigo 3º do ATC 3, de 2003, e introduziu normas, quanto a atuação da Secretaria de Controle Interno na análise das despesas referentes à cota. Assim, cada gabinete deverá ter um servidor designado para atestar e enviar as documentações fiscais comprobatórias das despesas à Secretaria de Controle Interno para a conferência da prestação de contas e verificação da compatibilidade com os termos do Ato.

Posteriormente, o APS 5, de 2014, ao tratar sobre o procedimento de análise de controle e regularidade quanto às despesas referentes à cota, assim dispõe:

Art. 5º Caberá ao órgão gestor do sistema da CEAPS a competência de receber a documentação fiscal, promover verificações, conferências, glosas e demais providências referentes ao regular processamento da CEAPS, de acordo com a legislação vigente.

§ 1º O exame da documentação apresentada restringe-se exclusivamente à verificação, quanto à conformidade da despesa face ao previsto no artigo 3º deste Ato, não compreendendo qualquer avaliação quanto à observância de normas eleitorais, tipicidade ou ilicitude.

No entanto, segundo o que preceitua o inciso II do art. 74 da CF/88, o controle interno, mediante os princípios da eficácia e eficiência, tem como finalidade a comprovação da legalidade e avaliação de resultados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública.

Assim, mesmo que a tramitação dos requerimentos de ressarcimento de despesas referentes à cota não passe pela Secretaria de Controle interno do Senado Federal, prevalece a responsabilidade desta em fiscalizar e executar as atividades de

---

<sup>5</sup> <https://www12.senado.leg.br/institucional/institucional/orgaosenado?codorgao=8928>

auditoria e inspeção contábil e financeira abrangendo todas as despesas públicas do Senado Federal, estando nelas incluídas a CEAPS.

Conforme assevera o § 1º inciso IV do artigo constitucional mencionado, é também finalidade do Controle Interno dar ciência ao TCU de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomar conhecimento, sob pena de os responsáveis responderem solidariamente.

Para uma melhor verificação quanto a atuação do Controle Interno sobre os gastos feitos à conta da Cota Parlamentar, buscou-se alisar os relatórios de auditoria de gestão do Senado Federal. Na pesquisa realizada, através do Portal Transparência, constatou-se que foram publicados os relatórios de 2006 a 2018, ou seja, o relatório de auditoria de 2019, até a data da presente pesquisa, ainda não havia sido publicado, o que no quesito tempestividade, demonstra falta de conformidade com o que preceitua a LAI.

Nos relatórios de auditoria dos anos de 2006 a 2010, não foi encontrada nenhuma menção sobre a cota parlamentar, o mesmo ocorrendo nos relatórios de auditoria dos anos 2015 a 2018. Essa ausência sugere a regularidade das transações ocorridas no período. Contudo, existe a possibilidade ausência de exame para formação dessa opinião. Nesse caso da ausência de exames suficientes, ainda que por amostragem, caberia incluir menção expressa no parecer à abstenção de opinião sobre os gastos referentes a Cota.

Em trechos do Relatório de Auditoria de 2012, frisou-se que a finalidade da Secretária de Controle Interno é comunicar à Administração da Casa quanto à necessidade de rever procedimentos, a fim de que ela adote as diretrizes necessárias à correção das áreas ditas de risco como em licitações, gestão de pessoas e despesas, inclusive a verba indenizatória dos parlamentares (SCI, 2012, p. 78).

Assim, entende-se que em todos os relatórios de auditoria do Senado Federal, deveria constar, que seja, a abstenção de opinião quanto ao uso da Cota.

O relatório de auditoria de 2011<sup>6</sup>, consta uma auditoria solicitada pelo Ministério Público Federal por meio do Ofício nº 9170/2011 (PR/SP 22562/2011), versando sobre esclarecimentos e informações sobre possível incompatibilidade de valores gastos pelo Senador Romeu Tuma, a título de verba indenizatória (Cota Parlamentar). (SCI, 2011, p. 190-192).

---

<sup>6</sup> Achados de auditoria

No relatório de auditoria de 2013, consta a seguinte ressalva sobre a cota parlamentar (verba indenizatória):

Diversas medidas administrativas adotadas mostraram-se intempestivas e, em certas situações, contrárias às recomendações da SCISF. Exemplo disso, no caso das recomendações para que se aperfeiçoasse a normatização dos ressarcimentos da verba indenizatória, promovendo alterações no Ato do Primeiro-Secretário nº 9/2011(SCI, 2013, p. 181)<sup>7</sup>.

No relatório de auditoria de 2014, foi efetuada auditoria no Sistema Eletrônico de Controle da Verba Indenizatória dos parlamentares (Cota Parlamentar), que ressaltou aspectos de controle do sistema e da segurança da informação que afetam o desempenho como:

Ausência de gestão sobre os controles que promovam a integridade de operações da aplicação;  
 Ausência de gestão sobre as alterações na aplicação;  
 Falta monitoramento sobre operações no sistema;  
 Falta gestão sobre capacitação para operar o sistema;  
 Ausência de gestão sobre controle de acesso ao sistema;  
 Falta de segregação de funções relativas aos ambientes operacionais de desenvolvimento e produção;  
 Falta de ambiente para homologação do sistema pelo gestor da aplicação;  
 Ausência de gestão sobre cumprimento de objetivos e desempenho da sistemática de ressarcimento de despesas parlamentares (SCI, 2014, p. 124-126)<sup>8</sup>.

Segundo O'Donnell (1998), para que a *accountability* horizontal seja efetiva é necessária a existência de agências públicas que possuam competência legal, autonomia política e capacidade para supervisionar, controlar e punir ações julgadas ilícitas realizadas por outros agentes públicos. A *accountability* horizontal está intrinsecamente ligada à *accountability* vertical. O fortalecimento dos mecanismos da *accountability* horizontal promove maior acesso às informações retrospectivas da atuação dos governantes, sendo extremamente relevante principalmente no processo eleitoral, para a formação da opinião pública (DOWNS, 1999).

---

<sup>7</sup> Recomendações para que se aperfeiçoasse a normatização dos ressarcimentos da verba indenizatória, promovendo alterações no Ato do Primeiro-Secretário nº 9/2011 (p. 181-183).

<sup>8</sup> Recomendações da auditoria de TI.

### 3 PORTAL TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL

O princípio da publicidade, expresso no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal, determina que todos os atos e fatos da administração pública devem ser amplamente divulgados. Essa publicidade dos atos administrativos mantém uma estreita relação com o princípio democrático, o que possibilita o exercício do controle social sobre os atos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) busca uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, primando pela responsabilidade e transparência. Em seu Art. 48, a LRF, determinou a divulgação ampla em veículos de comunicação - inclusive via *internet* - dos relatórios com informações que tratam das receitas e das despesas, possibilitando verificar-se a procedência e a autenticidade das informações prestadas.

Em 2005, o Decreto Presidencial nº 5.482 regulamentou a divulgação de dados e informações da administração pública por meio da internet, o uso do Portal da Transparência e sua finalidade de veicular informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União. Em seu art. 2º, o decreto determina que toda a administração pública federal, direta e indireta, mantenha em seus *sites* página denominada Transparência Pública, para divulgação das informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Dessa forma, o portal transparência tem como missão possibilitar aos cidadãos maior acesso às informações sobre atos governamentais, principalmente quanto aos recursos públicos geridos pelos governantes.

O § 3º, Art. 8º da LAI, que regulamenta o acesso a essas informações, disciplina que:

Art. 8º:.....

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência

O Portal Transparência do Senado Federal foi criado, em 2009, sob a presidência do então senador José Sarney. A criação, naquela época, foi vista por muitos como uma forma de tentar amenizar o desgaste que o Senado Federal vinha enfrentando em função de escândalos envolvendo os chamados “atos secretos”, que tratavam de nomeação de parentes, pagamento de horas extras a funcionários em período de recesso parlamentar e de outros atos que traziam diversos benefícios questionáveis a funcionários e senadores (CB, 2009).

A criação do Portal, em junho de 2009, aconteceu logo após a publicação da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a LRF, determinando a publicação detalhada das informações em tempo real por meio da internet.

O Portal Transparência no Senado Federal tem por finalidade disponibilizar informações detalhadas acerca da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, recursos humanos, despesas, auditorias, relatórios de controle interno, entre outras (SENADO FEDERAL, Sd.).

A cota parlamentar é uma despesa de caráter indenizatório, ou seja, não está sujeita à tributação do imposto de renda. Ela tem como fim custear os gastos dos senadores no que tange à atividade parlamentar. Assim, como qualquer outra despesa pública não secreta, os gastos referentes à cota parlamentar precisam ser amplamente divulgados. O Portal Transparência tem como uma de suas funcionalidades dar acesso às informações referentes a essa despesa.

O §2º do Art. 5º do APS 5, de 2014, regulamenta a quem compete alimentar o Portal Transparência com os dados referentes à CEAPS:

Art.5º.....  
 §2º Compete, ainda, ao órgão gestor do sistema da CEAPS atualizar valores, controlar os saldos acumulados, alimentar os dados do Portal da Transparência e lançar o saldo remanescente em 31 de dezembro para pagamento de despesas do exercício anterior.

Essas informações são disponibilizadas por meio de demonstrativos no Portal Transparência, e podem ser consultadas por senador, período (mês e ano) e por

categoria de despesa com os dados fiscais correspondentes, como CNPJ, razão social e valor.

A suficiência da transparência das informações ocorre quando a administração pública disponibiliza, de maneira acessível e de fácil compreensão, informações detalhadas que permitam ao cidadão não somente participar de maneira consciente do processo eleitoral, mas também na elaboração e tomada de decisões das políticas públicas, acompanhando, fiscalizando e controlando os agentes públicos.

Para a testagem da hipótese do presente trabalho, a análise será baseada em dois pontos básicos que regem a transparência das informações públicas: a acessibilidade e a qualidade da informação disponibilizada sobre o uso da Cota Parlamentar no Senado Federal.

Ao examinar o Portal Transparência do Senado Federal, no que tange especificamente à Cota Parlamentar, observou-se um longo percurso para que o usuário possa acessar as despesas detalhadas, conforme o disposto pela LRF, que assim preceitua:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

Pode-se verificar, no *layout* do Portal Transparência, várias funcionalidades, como dados sobre orçamento e finanças, licitações e contratos, gestão de pessoas e outras. Inclusive, verifica-se no menu *Senadores* um link que indica acesso às informações quanto à Cota Parlamentar, conforme Figura 1 a seguir:



Figura 1 - *Layout* do Portal Transparência do Senado Federal

Fonte: Portal Transparência do Senado Federal (SF, 2020).

No entanto, ao clicar nesse *link* abre-se uma nova página, ainda dentro do portal, no qual o usuário terá que escolher um senador. Cabe salientar que para dar continuidade à pesquisa será feita uma escolha aleatória de um senador que está no exercício do mandato, conforme verifica-se na Figura 2 abaixo:



Figura 2 - *Layout* do segundo passo para se ter acesso às informações individualizadas sobre a CEAPS

Fonte: Portal Transparência do Senado Federal (SF, 2020).

Após acessar a página do Senador, nota-se que as informações, sobre o uso da cota parlamentar, estão discriminadas apenas quanto ao tipo de despesa e ao valor anual dos gastos, conforme Figura 3 a seguir:

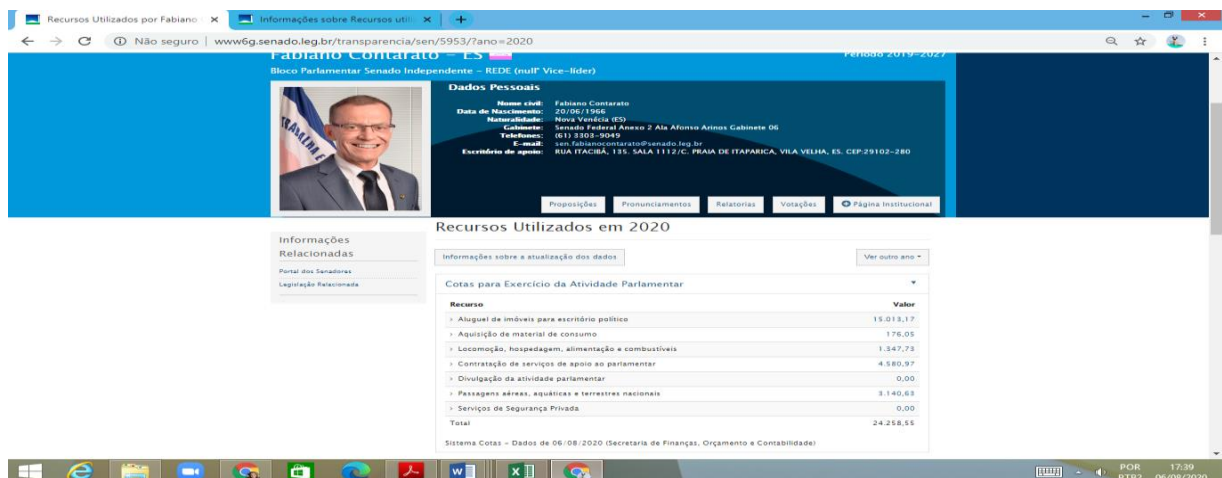


Figura 3 - *Layout* do terceiro passo para acesso às informações individualizadas referentes à CEAPS.

Fonte: Portal Transparência do Senado Federal (SF, 2020).

Entretanto, para que o usuário possa avançar na busca por informações mais detalhadas da despesa - como fornecedor do serviço, descrição do serviço, data e cópia do documento fiscal comprobatório -, será necessário escolher um tipo de despesa e clicar no valor total correspondente. Nessa nova aba, verifica-se que são mostrados apenas os valores mensais gastos quanto ao tipo de despesa escolhido, conforme Figura 4 abaixo:

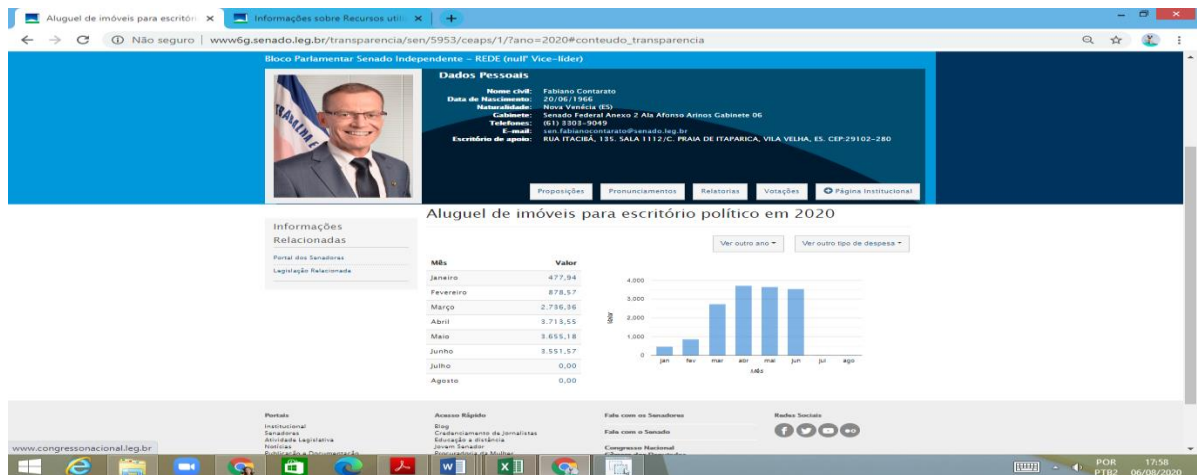


Figura 4 - *Layout* do quarto passo para acesso às informações individualizadas referentes à CEAPS  
Fonte: Portal Transparência do Senado Federal (SF, 2020).

Para obter informações mais detalhadas quanto aos gastos realizados por cada senador, por intermédio da conta da Cota Parlamentar, será necessário um quinto e último acesso, que deverá ser feito escolhendo-se um mês e clicando no valor correspondente. Somente após esse processo é que finalmente as informações completas estarão disponíveis ao cidadão, conforme Figura 5 abaixo:



**Bloco Parlamentar Senado Independente - REDE (null) Vice-líder**

**Dados Pessoais**

Nome civil: Fabiano Conrato  
 Data de Nascimento: 20/06/1965  
 Nacionalidade: Nova Zelândia (NZ)  
 Gabinete: Senado Federal Anexo 2 Alta Afonso Arinos Gabinete 06  
 Telefone: (61) 3035-9049  
 E-mail: sen.fabianoconrato@senado.leg.br  
 Escritório de apoio: RUA ITACIBÁ, 135, SALA 1112/C, PRAIA DE ITAPARICA, VILA VELHA, ES. CEP:29102-280

Proposições | Pronunciamentos | Relatórios | Votações | Página Institucional

Aluguel de imóveis para escritório político em 01/2020

Ver outro mês: 01/2020 | Ver outro tipo de despesa

*Cotas para Exercício da Atividade Parlamentar do Senador (CEAPS)*

CFP/CNPJ	Fornecedor	Descrição	Data	Documento	Valor Ressarcido
40.432.544/0118-58	NET	DESPESA COM TELEFONIA FIXA E ACESSO À INTERNET	16/01/2020	-	R\$ 49,99
02.558.157/0001-62	VIVO	DESPESA COM TELEFONIA CELULAR NO ESCRITÓRIO DE APOIO POLÍTICO.	18/01/2020	-	R\$ 84,99
28.152.650/0001-71	EDF ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S.A	DESPESA COM ENERGIA ELÉTRICA NO ESCRITÓRIO DE APOIO POLÍTICO.	20/01/2020	5	R\$ 222,96
08.255.558/0001-20	M N VIEIRA DE OLIVEIRA	DESPESA COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA.	05/03/2020	5	R\$ 120,00
<b>Total</b>					<b>R\$ 477,94</b>

Figura 5 - Layout do quinto passo para acesso às informações individualizadas referentes à CEAPS.  
 Fonte: Portal Transparência do Senado Federal (SF, 2020).

Após a análise sobre a acessibilidade das informações quanto ao uso da Cota Parlamentar, verificou-se um alto grau de dificuldade para se chegar às informações pretendidas. Portanto, nota-se a necessidade de adequação do Portal Transparência ao que preceitua a Lei de Acesso à Informação, que determina que as informações nos sites da administração pública tenham o seu acesso facilitado ao cidadão.

Outra funcionalidade do Portal Transparência do Senado Federal que permite acesso às informações, quanto ao uso da Cota Parlamentar, são os Dados Abertos. Os dados abertos são completos, primários, atualizados, acessíveis, e processáveis por máquina, ou seja, são informações em formato de dados abertos, utilizáveis por qualquer pessoa e processáveis por máquina (SENADO FEDERAL, Sd.).

Por meio dos Dados Abertos, encontram-se informações, sobre os gastos utilizados pelos senadores às expensas da Cota Parlamentar, a partir do ano de 2008.

Através dessa funcionalidade, é possível, de uma forma mais rápida, ter acesso às despesas realizadas por cada senador à conta da Cota Parlamentar, por meio de uma planilha de Excel, bastando apenas escolher o ano que se quer pesquisar. No entanto, nessa planilha não é possível ter acesso à cópia do documento fiscal comprobatório, o que dificulta muito a identificação do serviço prestado.

Há que se frisar que quando se trata de despesas referentes ao uso da Cota Parlamentar, mediante ressarcimentos por serviços contratados, a disponibilização dos documentos fiscais comprobatórios se torna essencial, pois somente por meio deles pode-se verificar a descrição do serviço prestado.

Todavia, observou-se que os documentos fiscais comprobatórios das despesas efetuadas passaram a ser disponibilizado no Portal Transparência somente a partir do mês de julho de 2019.

Como já foi exaustivamente tratado, dar acesso às informações não é o bastante para a *accountability* democrática. Necessário se faz que essas informações sejam de qualidade, ou seja, informações atualizadas, autênticas, completas e principalmente de fácil compreensão.

O art. 3º do APS 5, de 2014, especifica os tipos de despesas que podem ser ressarcidas à conta da Cota Parlamentar. Das nove categorias de despesas definidas pelo Ato, duas delas - divulgação de atividade parlamentar e contratação de serviço de apoio ao parlamentar - são muito genéricas, quanto aos serviços a serem contratados, o que faz com que a *accountability* sobre elas se fragilize.

Das informações publicadas, a partir de julho de 2019, quando se passou a disponibilizar os documentos fiscais referentes às despesas, é possível observar que gastos com prestação de serviços de comunicação ora aparecem como contratação de serviços de apoio ao parlamentar ora como despesas com divulgação de atividade parlamentar.

Outra situação a ser mais bem investigada é que os maiores gastos, na conta da Cota Parlamentar, foram justamente de despesas com contratação de serviços de apoio ao parlamentar e com divulgação de atividade parlamentar. Despesas estas que, em seus documentos fiscais comprobatórios, muitas vezes trazem descrições que nada informam sobre o tipo do serviço que realmente foi executado.

Por meio dos Dados Abertos, conclui-se que os senadores gastaram em 2019 R\$ 25.261.682,40 (Vinte e cinco milhões, duzentos e sessenta e um mil, e seiscentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos) da Cota Parlamentar, e desse valor R\$ 7.265.852,18 (Sete milhões duzentos e sessenta e cinco mil oitocentos e cinquenta e dois reais e dezoito centavos) foram gastos com divulgação de atividade parlamentar e contratação de serviço de apoio ao parlamentar, o que representa 30% (trinta por cento) do valor total gasto naquele ano. Somente 10% dos senadores não tiveram nenhum gasto com estas despesas, por outro lado, 40% deles, utilizaram mais de 40% do valor somente com divulgação de atividade parlamentar e contratação de serviço de apoio ao parlamentar.

As informações disponibilizadas sobre essas duas despesas detalham o valor, fornecedor, data e cópia do documento fiscal. No entanto, quanto à descrição dos

serviços, ou seja, o objeto do gasto, as informações são bastante genéricas, o que impossibilita ao cidadão formular um juízo de valor.

O ordenamento legal brasileiro, ao tratar sobre a transparência das informações, determina que toda despesa pública seja divulgada de forma acessível, clara e objetiva, com a finalidade principal de possibilitar ao cidadão o direito de contestação, ou seja, de aprovar ou desaprovar esse gasto efetuado pelo agente público.

Pederiva e Rennó (2015, p.104) afirmam que para o exercício da cidadania “o direito de acesso às informações públicas inclui o questionamento e a deliberação, acerca e com base nos dados disponíveis”.

Segundo os autores, para que produzam os efeitos esperados, essas informações precisam ser divulgadas de forma autêntica, tempestiva e íntegra.

Assim, quando as informações referentes aos gastos com a Cota Parlamentar não são completas e os serviços prestados não são especificados detalhadamente, pode-se afirmar que há insuficiência de transparência das informações divulgadas no Portal Transparência do Senado Federal, evidenciando uma fragilidade da *accountability* democrática.

Segundo Pederiva e Rennó (2015), uma informação é considerada relevante quando tem o poder de atingir os processos deliberativos e decisórios, seja para aprovar ou não uma decisão tomada.

Portanto, a *accountability* democrática fica comprometida, quando as informações disponibilizadas no Portal Transparência, quanto ao uso da Cota Parlamentar no Senado Federal, não possibilitam ao cidadão ou à sociedade civil como um todo a avaliação quanto à regularidade e à real motivação para os gastos efetuados.

## CONCLUSÃO

Quando se deu início a este trabalho, a expectativa de resposta à questão de pesquisa era de que as informações disponibilizadas, no Portal Transparência do Senado Federal, quanto ao uso da Cota Parlamentar, se mostrassem suficientes para a *accountability* democrática plena. Após o estudo da *accountability* democrática, das normas que regem a transparência no Brasil, das normas que criaram e regulamentam a cota parlamentar, e da importância do portal transparência como instrumento de controle social, foi possível alcançar o objetivo geral da pesquisa que era analisar a suficiência da transparência das informações divulgadas no Portal Transparência do Senado Federal, sobre o uso da Cota Parlamentar para a *accountability* democrática.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que o direito de acesso à informação pública e o princípio da transparência das informações são imprescindíveis para a solidificação de qualquer sociedade democrática. Em uma democracia plena não basta que o cidadão detentor do poder escolha seus representantes, mas que, ao delegar esse poder, possa controlar, fiscalizar e exigir a prestação de contas no trato com a coisa pública.

Ao analisar a *accountability* em suas dimensões vertical e horizontal, observou-se a interdependência entre elas, pois a ausência ou deficiência da *accountability* vertical diminui os incentivos para os agentes públicos controlarem-se mutuamente, isto é, a *accountability* horizontal (PEDERIVA, RENNÓ, 2015).

Sobre a *accountability* horizontal, analisaram-se as atribuições do controle interno do Senado Federal, bem como sua função de apoiar o Controle Externo, em sua missão constitucional de fazer com que o administrador aja de acordo com os princípios da boa administração, a fim de atender aos interesses da coletividade.

Com base no ordenamento jurídico brasileiro, verificou-se que a transparência das informações públicas não é somente divulgar os atos praticados pelos agentes públicos, mas também dar acesso aos cidadãos a informações claras, objetivas, tempestivas e compreensíveis, de modo a lhes permitir avaliar e julgar a qualidade da representação política e das escolhas públicas efetuadas.

Diante dessas premissas, verificou-se que o acesso às informações divulgadas no Portal Transparência do Senado Federal, quanto à Cota Parlamentar é difícil, complexo e demorado, podendo até mesmo levar aqueles que não têm familiaridade com o portal a desistir da pesquisa.

Ficou claro que uma informação pública transparente é aquela que tem o condão de possibilitar ao cidadão formular um juízo de valor, sobre o ato praticado pelo agente público. Nesse quesito, verificou-se que muitas das informações divulgadas no Portal Transparência do Senado Federal, sobre os gastos com a Cota Parlamentar, principalmente despesas com divulgação de atividade parlamentar e contratação de serviços de apoio ao parlamentar, são insuficientes para a *accountability* democrática, pois não permitem ao cidadão uma compreensão clara e objetiva acerca do serviço prestado.

A assimetria de informação viola condições necessárias à democracia, em especial a capacidade dos cidadãos de formular suas preferências de maneira bem informada, configurando-se num dos fatores que fragilizam as relações de *accountability*.

Assim, sugere-se alterar o Portal Transparência do Senado Federal, facilitando o acesso às informações sobre a Cota Parlamentar, de forma que elas fiquem mais visíveis e sejam de mais fácil identificação e compreensão.

Quanto as despesas relacionadas a contratação de serviços de apoio ao parlamentar e divulgação de atividade parlamentar, sugere-se uma modificação no Ato do Primeiro-Secretário nº 5 de 2014, especificando com maior clareza os serviços que seriam pagos à conta da Cota. Evita-se, assim, descrições genéricas, no documento fiscal comprobatório, a fim de que o cidadão possa de uma forma segura formular seu juízo de valor sobre o gasto realizado.

Entende-se que o controle social precisa abarcar tanto os gastos efetuados pelos seus representantes como a sua motivação. Portanto, sugere-se mais uma alteração no Ato do Primeiro-Secretário nº 5 de 2014, acrescentando a obrigatoriedade de inclusão, no Requerimento de Ressarcimento de despesa, uma justificativa do parlamentar para os gastos efetuados.

Percebe-se que muitos estudos ainda se fazem necessários e como desdobramentos desta pesquisa acha-se interessante um aprofundamento sobre o papel e atuação do Controle Interno e Externo, quanto ao uso regular da Cota Parlamentar no Senado Federal. Os desdobramentos importantes a serem executados são:

- a) Identificar a metodologia, a regularidade e a efetividade das auditorias efetuadas nos gastos referentes à Cota Parlamentar;

- b) Emitir parecer com negativa de opinião, na eventual ausência de exames, mesmo que amostrais, suficientes para formação da opinião.
- c) Em caso de ressalvas nas auditorias, quais as providências adotadas para sanar as irregularidades;
- d) Pesquisar se o Controle Interno tem informado ao Controle Externo sobre as eventuais irregularidades;
- e) Elaborar norma interna no Senado Federal que regulamente os prazos de divulgação dos relatórios da administração e dos pareceres de auditoria no Portal Transparência.

Além dos gastos com a Cota Parlamentar, o Senado Federal coloca à disposição dos senadores outros auxílios, como Auxílio Moradia, Cota de Correios, Cota para contratação de pessoal, auxílio a saúde e gastos com combustível. Como desdobramentos da pesquisa sugere-se um estudo sobre a regularidade desses gastos.

Conclui-se que o caminho para a solidificação de uma sociedade democrática passa pela efetividade da cidadania, e o exercício da cidadania plena tem contrapartida no fortalecimento dos mecanismos da *accountability* democrática.

No Brasil, várias são as ferramentas legais, sociais, políticas, institucionais e judiciais de *accountability* instituídas desde a Constituição Federal de 1988. Esse grande arcabouço vem garantindo ao cidadão um maior controle e responsabilização dos agentes públicos no trato com a coisa pública. Mesmo com os constantes casos de corrupção na gestão pública, pode-se afirmar que aperfeiçoamentos têm sido estabelecidas na tentativa de consolidar a democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. **FGV-EAESP/GVPESQUISA**. Relatório de Pesquisa, n.31, 2004. p. 7-36. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298\\_1.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf). Acesso em 20 jun. 2020.

AIDAR, Bruna; Marchesini, Lucas. Senado mantém R\$ 29 milhões em gastos anuais sem comprovação: Sem notas fiscais ou sob sigilo por determinação da direção, valores englobam desde cotas parlamentares até despesas médicas. **Metrópolis**, Política. Brasília, 15 mar. 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/senado-mantem-r-29-milhoes-em-gastos-anuais-sem-comprovacao>. Acesso em 05 maio 2020.

AMORIM, Rogelio Pegoretti C.; MENEZES, Crediné Silva de. **Metodologia de Avaliação de Portais da Transparência Municipais**. Florianópolis: XII Brazilian Symposium on Information Systems. 2016. Disponível em: [file:///D:/USERS/SAEQUI/Downloads/5941-1045-5375-1-10-20190527%20\(1\).pdf](file:///D:/USERS/SAEQUI/Downloads/5941-1045-5375-1-10-20190527%20(1).pdf). Acesso em 23 abr. 2020.

BITTAR, Eduardo C. B. Democracia e direitos humanos: diagnóstico do tempo presente a partir da realidade brasileira contemporânea. Bauru. **RIHV**, v. 5, n.2, p. 79-116, jul./dez., 2017. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/523/220>. Acesso em 10 abr. 2020.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 22 jun. 2020.

\_\_\_\_\_, Controladoria Geral da União. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público**: Controle Social - Orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do Controle Social. 3.<sup>a</sup> ed. Brasília, 2012. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivo>. Acesso em 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Brasília, DF: Presidência da República [2005]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 22 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 22 maio 2020.

\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 22 maio 2020.

\_\_\_\_. Senado Federal. **Ato do Primeiro-Secretário nº 5, 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. Senado Federal, 16 abr. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/normas/APS-5-2014-compilado.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

\_\_\_\_. Senado Federal. **Ato da comissão diretora nº 3, de 2003.** Brasília. Senado Federal, 30 jan. 2003. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC-3-2003-compilado.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

\_\_\_\_. Senado Federal. **Ato da comissão diretora nº 5, de 2009.** Altera a disciplina da concessão de passagens aéreas aos Senadores. Brasília. Senado Federal, 23 abr. 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATO%20DA%20COMISSAO%20DIRETORA%20No%2005-%20de%202009.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

\_\_\_\_. Senado Federal. **Ato da comissão diretora nº 9, de 2011.** Altera a redação do Ato da Comissão Diretora nº 3, de 2003. Brasília. Senado Federal, 06 jun. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATO%20DA%20COMISSAO%20DIRETORA%20No%2009-%20de%202011.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

\_\_\_\_. Senado Federal. Ato da comissão diretora nº 50, de 1988. Brasília. Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**, nº 101, seção nº 2, p. 3128, de 13 de outubro de 1988.

\_\_\_\_. Senado Federal. Ato da comissão diretora nº 62, de 1988. Brasília. Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**, nº 133, seção nº 2, p. 4302, de 16 de dezembro de 1988.

\_\_\_\_. Senado Federal. Portaria do Presidente n. 2, de 2003. Brasília. Senado Federal. **Boletim Administrativo do Pessoal**, nº 2687, suplementar, p. 1, de 30 jan. 2003.

\_\_\_\_. Senado Federal. Decisão da Comissão Diretora n. 4, de 2005. Brasília. Senado Federal. **Boletim Administrativo do Pessoal**, nº 2687, suplementar, p. 1, de 22 jun. 2005.



\_\_\_\_. Senado Federal. Decisão da Comissão Diretora n. 14, de 2007. Brasília. Senado Federal. **Boletim Administrativo do Pessoal**, nº 3729, suplementar nº 2, p. 1, de 22 maio 2007.

\_\_\_\_. Senado Federal. **Dados Abertos**. Brasília, [online]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>. Acesso em 16 set. 2020.

\_\_\_\_. Senado Federal. **Sobre o Portal**. Brasília, [online]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre/sobre-o-portal>. Acesso em 16 set. 2020.

\_\_\_\_. Senado Federal. **Tomada de Contas**. Brasília, [online]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-tomada-de-contas>. Acesso em 20 set. 2020.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública 1990. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 06 de fev. 2020.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas. Org. **Ensaio de Gestão Pública**. São Paulo: Academia Editorial, 2010. Disponível em [https://www.academia.edu/12447608/Ensaio de Gestão Pública](https://www.academia.edu/12447608/Ensaio_de_Gestao_Publica). Acesso em 10 fev. 2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle Interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DAHL, Robert. Poliarquia: **Participação e Oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. - I. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. - (Clássicos; 9). Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod\\_resource/content/1/28908490\\_1-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod_resource/content/1/28908490_1-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf). Acesso em 6 fev. 2020.

\_\_\_\_. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD. 30., 2006. São Paulo. **Anais eletrônicos [...]**. Sigla do evento: EnAPG. Tema: Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG160.pdf>. Acesso em 10 fev. 2020.

FERREIRA, José Ribeiro. **Participação e poder na democracia grega**. Faculdade de Letras. Coimbra, 1990. ISBN- 972-9038-12-0. Disponível em: <file:///D:/USERS/SAEQUI/Downloads/2020929135658246outfile.pdf>. Acesso em 15 fev. 2020.

GRAU, Eros Roberto. Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, São Paulo, n. 77, p. 177-183. 1982. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66950/69560>. Acesso em 18 set. 2020.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução: Alexandre Sobreiras Martins. Belo Horizonte, Editora Paidéia. 1987. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066668/mod\\_resource/content/1/Held.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066668/mod_resource/content/1/Held.pdf). Acesso em: 17 set. 2020.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LÔBO, Edilene. **A inclusão do cidadão no processo eleitoral**. Belo Horizonte, 2010, Editora Del Rey.

MANIN, Bernard; Przeworski, Stokes, Adam; Susan C. **Eleições e Representação**. Lua Nova, São Paulo, n. 67. p. 105-138. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em 18 de fev. 2020.

NITTIS, Louise de. Porque é preciso falar de transparência pública. **E-Gestão pública**. 08 fev. 2019. Disponível em: <https://www.e-gestaopublica.com.br/transparencia-publica/>. Acesso em 05 maio 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44. p. 27 – 54. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em 18 dez. 2020.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability* no setor público. **Revista de Contabilidade, Gestão e Governança**. UNB, Brasília. 1998. Disponível em: <file:///D:/USERS/SAEQUI/Desktop/TCC/Refer%C3%AAs/Ancias%20Bibliogr%C3%A1fic as/Accountability%20no%20setor%20publico%20-%20Pederiva.pdf>. Acesso em 17 set. 2020.

PEDERIVA, João Henrique; RENNÓ, Lucio. **Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: Palavras, Instituições e Ideias*. São Paulo: **Lua Nova**, n. 67. p. 15-47. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em 03 mar. 2020.

PLATÃO. **Apologia de Sócrates**. Tradução de Maria Lacerda de Souza. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/270801/mod\\_resource/content/1/platao%20a pologia%20de%20socrates.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/270801/mod_resource/content/1/platao%20a pologia%20de%20socrates.pdf)>. Acesso em 16 set. 2020.

PORTO, Maria Veralúcia Pessoa. **Platão: amor ou condenação à democracia ateniense?**. [?] jan. 2010. Disponível em: <file:///D:/USERS/SAEQUI/Downloads/2280-Article%20Text-3949-1-10-20170907.pdf>. Acesso em 10 fev. 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. *In*: Encontro da ANPAD. XXXIII, set. 2009, São Paulo. **Anais eletrônico**. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso em 10 de jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Accountability*: constituinte necessária das sociedades democráticas. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229080198.pdf>. Acesso em 12 jun. 2020.

Sarney quer divulgar na internet os nomes e os salários dos 6 mil empregados do Senado. **Correio Brasiliense (CB)**. Política. [Brasília], 17 jun. 2009. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2009/06/17/interna\\_politica,119194/sarney-quer-divulgar-na-internet-os-nomes-e-os-salarios-dos-6-mil-empregados-do-senado.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2009/06/17/interna_politica,119194/sarney-quer-divulgar-na-internet-os-nomes-e-os-salarios-dos-6-mil-empregados-do-senado.shtml). Acesso em: 12 jun. 2020.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. Transparência e controle social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ed. especial, 2012. p. 132-151. Disponível em: [file:///D:/USERS/SAEQUI/Downloads/681%20\(1\).pdf](file:///D:/USERS/SAEQUI/Downloads/681%20(1).pdf). Acesso em 12 maio 2020.

SILVA, Lucas Gonçalves da; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. O controle social como instrumento de defesa da democracia. **Revista Jurídica**, Curitiba, vol. 04, n°. 49, 2017. p. 207-230. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA\\_n.49.11.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.49.11.pdf). Acesso em 19 abr. 2020.

SOUZA, Renato; Cavalcanti Leo. Cota parlamentar custou mais de R\$ 40 milhões em 2018, mostra levantamento. **Correio Brasiliense**, [Brasília], 03 mar. 2019. Política. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/03/03/interna\\_politica,740886/cota-parlamentar-custou-mais-de-r-40-milhoes-em-2018.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/03/03/interna_politica,740886/cota-parlamentar-custou-mais-de-r-40-milhoes-em-2018.shtml). Acesso em 03 maio 2020.

SOUTHER, Diane; Ávila, Maria Cândida de Azambuja e. Representação descritiva possibilidades e limites. **Revista do Curso de Ciências Sociais da UFSC**. Ano XIII, n. 7. 2014. Disponível em: [https://cienciassociais.ufsc.br/files/2015/03/Texto-12-Representa%C3%A7%C3%A3o-descritiva\\_possibilidades-e-limites.pdf](https://cienciassociais.ufsc.br/files/2015/03/Texto-12-Representa%C3%A7%C3%A3o-descritiva_possibilidades-e-limites.pdf). Acesso em 16 set. 2020.