



GASTOS PARLAMENTARES NA PANDEMIA DE COVID-19: O USO DA COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR PELOS DEPUTADOS FEDERAIS DO DISTRITO FEDERAL

PARLIAMENTARY EXPENDITURE IN THE COVID-19 PANDEMIC: THE USE OF THE QUOTA FOR THE EXERCISE OF PARLIAMENTARY ACTIVITY BY THE FEDERAL DEPUTIES OF THE FEDERAL DISTRICT

GASTOS PARLAMENTARIOS EN LA PANDEMIA COVID-19: EL USO DE LA CUOTA PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS POR LOS DIPUTADOS FEDERALES DEL DISTRITO FEDERAL

Thiago Gomes Eirão¹

Resumo: Trata do estudo do uso da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) pelos deputados federais do Distrito Federal no período de 2019 a 2021. Com a declaração da pandemia de Covid-19, em 2020, a Câmara dos Deputados e as atividades parlamentares tiveram que sofrer uma rápida adaptação à nova realidade advinda da necessidade de distanciamento social, restrição de presença física no Parlamento. Partindo de uma abordagem quantitativa para análise dos dados oriundos da seção de Transparência do portal institucional da Câmara dos Deputados, foi possível observar que houve pouca interferência da pandemia no comportamento de uso e valores utilizados da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar no triênio observado. Os dados demonstram que, entre os anos de 2019 e 2020, houve um ligeiro aumento de 0,24% nos valores gastos e, entre 2020 e 2021, uma diminuição de 3,59% nos gastos parlamentares. Adicionalmente foi possível observar que os tipos de gastos com maiores valores em um ano não pandêmico permaneceram os mesmo em anos de pandemia.

Palavras-chave: Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar; Câmara dos Deputados; gasto parlamentar; Covid-19; Poder Legislativo.

Abstract: It deals with the study of the use of the Quota for the Exercise of Parliamentary Activity (CEAP) by federal deputies of the Federal District from 2019 to 2021. With the declaration of the Covid-19 pandemic in 2020, the Chamber of Deputies and parliamentary activities have to undergo a rapid adaptation to the new reality arising from the need for social distance, restriction of physical presence in Parliament. Starting from a quantitative approach to data analysis from the Transparency section of the institutional website of the Chamber of Deputies, it was possible to observe that there were few changes in the usage behavior and values used of the Quota for the Exercise of Parliamentary Activity in the observed three-year period. The data show that between 2019 and 2020 there was a slight increase of 0.24% in the amounts spent and between 2020 and 2021 a decrease of 3.59% in parliamentary expenses. Additionally, it was possible to observe that the types of expenses with the highest amounts in a non-pandemic year remained the same in pandemic years.

Keywords: Quota for the Exercise of Parliamentary Activity; Chamber of Deputies; parliamentary expense; Covid-19; Legislative Branch.

Resumen: Se trata del estudio del uso de la Cuota para el Ejercicio de la Actividad Parlamentaria (CEAP) por los diputados federales del Distrito Federal de 2019 a 2021. Con la declaración de la pandemia Covid-

¹ Doutor e Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Professor permanente do Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Atua na produção e gerenciamento de informações do Processo Legislativo brasileiro.

19 en 2020, la Cámara de Diputados y las actividades parlamentarias tuvieron que sufrir una rápida adaptación a la nueva realidad derivada de la necesidad de distanciamiento social, restricción de presencia física en el Parlamento. A partir de un abordaje cuantitativo de análisis de datos de la sección de Transparencia del portal institucional de la Cámara de Diputados, se pudo observar que hubo poco cambio en el comportamiento de uso y valores utilizados de la Cuota para el Ejercicio de Actividad Parlamentaria en el período observado de tres años. Los datos muestran que entre 2019 y 2020 hubo un ligero aumento del 0,24% en los montos gastados y entre 2020 y 2021 una disminución del 3,59% en los gastos parlamentarios. Adicionalmente, se pudo observar que los tipos de gastos con mayores montos en un año no pandémico se mantuvieron iguales en años pandémicos.

Palabras clave: Cuota para el Ejercicio de la Actividad Parlamentaria; Cámara de Diputados; gasto parlamentario; Covid-19; Poder Legislativo.

1 Introdução

O Poder Legislativo é uma das engrenagens importantes para o funcionamento da democracia e dele decorre a existência de um sistema político eficiente. Conforme preconiza Squire (1992), o processo de institucionalização das entidades legislativas é oriundo dos objetivos e ambições particulares de seus membros. De acordo com Polsby (2008, p. 221), a viabilidade de um sistema político, ou seja, que obtenha “[...] sucesso em realizar tarefas de alocação de recursos de autoridade, solução de problemas, resolução de conflitos e assim por diante, em benefício de uma população de qualquer tamanho substancial, ele tem que ser institucionalizado”.

De maneira resumida, a institucionalização do Poder Legislativo diz respeito ao “[...] fenômeno de equilíbrio, em que crenças e ações dos atores (internos e externos à organização) na capacidade e relevância da instituição os levam a investir mais ou menos nesta arena” (PALLANZA; SCARTASCINI; TOMMASI, 2012, p. 13). E para o alcance de tal equilíbrio há desafios a serem enfrentados pelas inúmeras particularidades inerentes à existência de instituições legislativas, como apontado por Obando Camino (2013), a institucionalização reside no enfrentamento de questões nas dimensões internas e externas, cada uma influenciando de maneira diferente a realidade do órgão legislativo.

A institucionalização do Poder Legislativo em termos formais e operacionais, além de dirimir a ineficiência alocativa de recursos públicos (ALMEIDA, 2021), orientar o ativismo institucional (PEREIRA, 2020), é um dos traços característicos de modernização legislativa dos últimos anos que conduzem à transparência pública e *accountability* do uso e destinação da verba pública, especialmente, aquelas executadas por meio dos gastos parlamentares. A institucionalização e a prestação de contas do gasto público são fatores importantes para a constituição de um Poder Legislativo transparente, já que, segundo Figueiredo Filho e Silva Júnior (2012), a relação de representante e representado apresenta uma assimetria crônica de informação e a redução de tal assimetria passa necessariamente pelo arranjo institucional e comportamento do eleitorado.

O Poder Legislativo exerce uma função primária no Estado, ao contrário dos

Poderes Executivo e Judiciário, que exercem funções secundárias. As expressões “primária” e “secundária” não são empregadas no sentido de atribuir maior ou menor importância a uma ou outra, senão apenas para mostrar que o Poder Legislativo age antes dos demais, por lhe caber, precipuamente, elaborar as normas de caráter geral e abstrato a serem aplicadas pelos demais, cada um ao seu tempo e modo (QUEIROZ, 2014, p. 575).

Na seara dos gastos parlamentares, conforme aponta Lemos e Joseph (2010), o parlamento brasileiro disponibiliza inúmeras maneiras de utilização do dinheiro público para a manutenção da atividade parlamentar e que, nos últimos anos, foram melhor reguladas para conferir maior publicidade e acompanhamento da atividade parlamentar. Do processo de modernização do Poder Legislativo deriva a ideia de educação para a democracia (COSSON, 2019), que paulatinamente confronta a assimetria informacional das instituições políticas com seus representados. No entanto, o ano de 2020 representa um cenário desafiante para este processo. De acordo com Santos (2021), a pandemia de Covid-19 gerou uma crise política, no tocante à criação de um “[...] novo modus operandi da política nacional [...]”, alterando profundamente a atividade parlamentar e a estrutura institucional do Poder Legislativo.

O ano de 2020 representou uma abrupta transformação no funcionamento dos órgãos parlamentares do mundo com a declaração da pandemia de Covid-19 (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020), que significou a quebra do paradigma vigente da atuação parlamentar, com a necessidade do distanciamento social, *lockdown* e restrição de compartilhamento de espaços físicos entre várias pessoas. Sem qualquer possibilidade de postergação ou oportunidade para avaliação da situação, os órgãos legislativos e seus agentes se viram obrigados a reinventar sua atuação e manter as atividades inerentes ao mandato parlamentar.

Dessa maneira, sessões plenárias remotas (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2020), deliberações e votações via Internet (AGÊNCIA SENADO NOTÍCIAS, 2020) surgiram como instrumentos fundamentais para manter o Poder Legislativo funcionando em meio a uma emergência sanitária mundial. Passado o momento mais urgente provocado pela pandemia, o exercício de reflexão se faz necessário em vários aspectos, especialmente, como toda esta situação afetou individualmente o exercício do mandato parlamentar? Houve mudança no uso da verba pública de custeio das atividades do parlamentar?

Tendo tais questionamentos como ponto de partida, o presente trabalho tem a seguinte pergunta problema: A pandemia da Covid-19 alterou os valores ou a natureza do uso da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP)? O objetivo do trabalho é averiguar se os gastos parlamentares dos representantes do Distrito Federal (DF) foram afetados pela pandemia de Covid-19 e possíveis mudanças decorrentes da pandemia na atividade legislativa. O espaço temporal estudado é delimitado pelos primeiros três anos da 56ª legislatura, a saber: 2019 (pré-pandemia), 2020 e 2021 (pandemia). Os dados utilizados para o estudo são oriundos do portal

de Transparência² da Câmara dos Deputados que disponibiliza em tempo real informações sobre os gastos parlamentares.

2 Deputados Federais

A Câmara dos Deputados, órgão legislativo criado desde a primeira Constituição brasileira de 1824 (BRASIL, 1824), é composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada estado da federação. Por sistema proporcional, entende-se como uma maneira de garantir a representação de cada ente da federação de acordo com o tamanho de sua população, ou seja, estados maiores elegem mais representantes (BARBOSA, 2019). O regramento vigente é o da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que determina o número total de deputados em 513, tendo como número mínimo 8 e no máximo 70 deputados por estado.

Conforme mostra a Figura 1, a distribuição dos deputados por unidade da federação vigente é a seguinte:

Figura 1 - Distribuição da quantidade de deputados por estado

NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO

| | | | |
|----------------------|----|-----------------------|----|
| • Acre | 8 | • Paraíba | 12 |
| • Alagoas | 9 | • Pernambuco | 25 |
| • Amazonas | 8 | • Piauí | 10 |
| • Amapá | 8 | • Paraná | 30 |
| • Bahia | 39 | • Rio de Janeiro | 46 |
| • Ceará | 22 | • Rio Grande do Norte | 8 |
| • Distrito Federal | 8 | • Rondônia | 8 |
| • Espírito Santo | 10 | • Roraima | 8 |
| • Goiás | 17 | • Rio Grande do Sul | 31 |
| • Maranhão | 18 | • Santa Catarina | 16 |
| • Minas Gerais | 53 | • Sergipe | 8 |
| • Mato Grosso do Sul | 8 | • São Paulo | 70 |
| • Mato Grosso | 8 | • Tocantins | 8 |
| • Pará | 17 | | |

Fonte: Câmara dos Deputados (2022).

² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/transparencia/gastos-parlamentares/>

Um deputado é eleito para um mandato de quatro anos que coincide com o início e término de uma legislatura. Dentre as atividades típicas de um parlamentar, a ação legiferante destaca-se como principal ativo à disposição para o exercício da atividade parlamentar.

Para que um parlamentar possa desempenhar tais atividades, existe uma grande estrutura à disposição deste agente público para tornar viável a atividade parlamentar ao longo mandato. Além da remuneração mensal a que tem direito, o parlamentar possui à sua disposição uma estrutura que permita seu trabalho na sede da Câmara dos Deputados, bem como manter locais em seus estados de origem.

2.1 Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP)

Anteriormente conhecida como verba indenizatória (PARDELLAS, 2010), a CEAP é um valor único mensal que tem a finalidade de custear os gastos do parlamentar que estejam exclusivamente relacionados ao exercício da atividade parlamentar. Essa verba é regulada pelo Ato da Mesa nº 43, de 2009, que, dentre outras ações, descreve quais itens se encaixam no exercício da atividade parlamentar. O Quadro 1 apresenta os itens indenizáveis da atividade parlamentar:

Quadro 1 – Itens indenizáveis pela CEAP

| | | | |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Passagens aéreas | Telefonia | Serviços postais; | Manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar |
| Hospedagem | Despesas com locomoção | Combustíveis e lubrificantes | Serviços de segurança |
| Participação do parlamentar em cursos, palestras | Seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres | Complementação do auxílio-moradia | Contratação de consultorias e trabalhos técnicos |
| Assinatura de publicações | Fornecimento de alimentação ao parlamentar | Divulgação da atividade parlamentar | |

Fonte: Câmara dos Deputados (2022), com adaptações.

Embora seja paga a todos os deputados, os valores não são idênticos. Eles variam de acordo com o estado que o parlamentar representa, já que a variação das passagens aéreas no trecho Brasília-Estado de origem dos deputados é utilizada no cálculo do valor total disponível. A Figura 2 apresenta os valores mensais a que cada deputado possui direito de acordo com o estado que representa:

Figura 2 -- Valores disponíveis para o deputado de acordo com seu estado de origem

| UF | VALOR (R\$) | UF | VALOR (R\$) | UF | VALOR (R\$) |
|----|-------------|----|-------------|----|-------------|
| AC | 44.632,46 | MA | 42.151,69 | RJ | 35.759,97 |
| AL | 40.944,10 | MG | 36.092,71 | RN | 42.731,99 |
| AM | 43.570,12 | MS | 40.542,84 | RO | 43.672,49 |
| AP | 43.374,78 | MT | 39.428,03 | RR | 45.612,53 |
| BA | 39.010,85 | PA | 42.227,45 | RS | 40.875,90 |
| CE | 42.451,77 | PB | 42.032,56 | SC | 39.877,78 |
| DF | 30.788,66 | PE | 41.676,80 | SE | 40.139,26 |
| ES | 37.423,91 | PI | 40.971,77 | SP | 37.043,53 |
| GO | 35.507,06 | PR | 38.871,86 | TO | 39.503,61 |

Fonte: Câmara dos Deputados (2022).

2.2 Verba de Gabinete

A verba de gabinete é um valor financeiro dedicado ao pagamento de salários dos secretários parlamentares que integram a equipe de trabalho do parlamentar, seja em seu gabinete em Brasília ou em sua estrutura em seu estado de origem. Cada deputado tem o direito a ter o número máximo de 25 pessoas em sua equipe custeadas pelo dinheiro público. De acordo com Brasil (2022), o valor destinado a cada deputado é idêntico e em 2021 o valor era de R\$ 111.675,59 (cento e onze mil reais, seiscentos e setenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos) por mês. A contratação é feita diretamente pelo próprio deputado e a faixa salarial deve estar compreendida entre R\$ 1.025,12 (mil reais e vinte e cinco reais e doze centavos) e R\$ 15.698,32 (quinze mil, seiscentos e noventa e oito reais e trinta e dois centavos). Demais encargos trabalhistas (13º salário, férias e auxílio-alimentação) não são cobertos pela verba de gabinete, tais valores são pagos com recursos próprios da Câmara dos Deputados.

2.3 Auxílio-Moradia

Como a Câmara dos Deputados tem sua sede no Distrito Federal, os deputados federais possuem direito a receber um auxílio-moradia quando não ocupam algum dos 432 apartamentos funcionais que o órgão disponibiliza ao parlamentar em Brasília. De acordo com Brasil (2022), em 2021, o valor do auxílio-moradia era de R\$ 4.253,00 (quatro mil e duzentos e cinquenta e três reais). O pagamento do auxílio-moradia pode ser pago de duas maneiras: diretamente em dinheiro ou por reembolso com a apresentação do recibo de aluguel ou hotel utilizado.

2.4 Viagens Oficiais

Além da função legisladora, os deputados têm a função de representação da instituição, o exercício dessa função se chama missão oficial. Além do direito ao passaporte diplomático, o deputado tem direito a receber diárias enquanto estiver em missão oficial. De acordo com Brasil (2022), para viagens nacionais, o valor é de R\$ 524,00 (quinhentos e vinte e quatro reais). Já nas viagens internacionais, o valor da diária é de US\$ 391,00 (trezentos e noventa e um dólares) para países da América do Sul, e de US\$ 428,00 (quatrocentos e vinte e oito dólares) para outros países.

3 Procedimentos Metodológicos

Como o estudo é baseado na abordagem quantitativa, a primeira etapa foi a execução do *download* dos dados brutos diretamente da aplicação disponível no portal institucional da Câmara dos Deputados na seção “Transparência”³. A referida aplicação permite a consulta direta ao banco de dados da CEAP e realizar consultas por parlamentares ou grupo de parlamentares de acordo com alguns parâmetros disponíveis (Ano/Mês/Nome do Deputado/UF do Deputado/Partido do Deputado).

Dessa forma, foi realizado o *download* dos gastos da CEAP dos deputados com UF igual a “DF” referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021. A última versão dos dados do *download* foi realizada em 31 de dezembro de 2021. Dessa forma, qualquer discrepância de valores ao se realizar uma nova consulta à aplicação é oriunda de dados inseridos após a data do último *download* realizado.

Com os dados obtidos, a próxima etapa foi a organização e higienização dos dados que resultou em uma planilha disponível *online*⁴. Para melhor compreensão e análise, os dados foram agrupados com a seguinte estrutura de categorias:

- Nome parlamentar;
- Partido do parlamentar;
- Tipo de despesa;
- Valor individual da despesa;
- Ano da despesa.

Embora o banco de dados bruto disponível no portal da Câmara dos Deputados permita a apresentação do tipo de despesa e valor por mês específico do gasto individualizado por parlamentar, esse conjunto de dados foi retirado da planilha de análise. Com os dados categorizados, passou-se às análises quantitativas dos valores gastos anualmente e por tipo de

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/transparencia/gastos-parlamentares?legislatura=56&ano=2021&mes=DEZ&por=uf&deputado=&uf=DF&partido=>

⁴ Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Vuv90fNezibcpcuiTot0k82Z7awfIH35YEE07x1zKRA/edit?usp=sharing>

gasto sem a individualização dos valores por parlamentar. Por não ser objeto do presente estudo criar um *ranking* dentre os que mais ou menos gastaram ou analisar individualmente o gasto parlamentar, todos cálculos e métricas apresentadas representam o gasto global dos parlamentares do DF. Contudo, a planilha estruturada permite a realização de tais cálculos individualizados, que podem ser aproveitados por estudos comparativos futuros.

Adicionalmente, a razão de o estudo focar apenas nos gastos parlamentares dos representantes do Distrito Federal, em detrimento de outros ou compará-los com parlamentares de demais unidades da federação, é oriunda dos seguintes aspectos particulares no tocante à composição da CEAP:

1. Conforme apresentado pela Figura 1, o valor total da Cota disponível para cada parlamentar é um valor variável de acordo com a unidade da Federação representada. Logo, a realização de um estudo comparativo coerente precisaria ponderar e relativizar tais diferenças monetárias disponíveis para cada deputado para que não conduzisse a inferências incorretas ou inverídicas.
2. Alguns itens que compõem a CEAP, por exemplo, hospedagem, combustível, locação de veículos, serviços de táxi, são afetados diretamente pela presença física do deputado em Brasília, logo com a pandemia de Covid-19 e a necessidade de restrição de locomoção, tais rubricas sofreram alterações significativas que poderiam distorcer a análise.
3. A terceira condicionante é que o valor total disponível é baseado no valor das passagens aéreas do trecho Brasília-Estado de origem do deputado e, conforme estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 2020 e 2021, o preço das passagens aéreas aumentaram 56,81% (PUPO, 2021). Dessa forma, a diferença de valores disponíveis para parlamentares que não sejam representantes do Distrito Federal sofreu uma majoração significativa em relação aos representantes do DF, mesmo tendo a realidade das sessões de deliberação remotas do Plenário da Câmara dos Deputados (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2020), o que seria um fator que prejudicaria uma comparação mais ampla.

Dessa maneira, como a finalidade do estudo é quantificar o impacto financeiro da Covid-19 no gasto parlamentar, os representantes que em teoria poderiam demonstrar tal situação com menor interferência dos efeitos da pandemia seriam aqueles que não tiveram um aumento elevado dos valores disponíveis para uso da CEAP, fossem atingidos de maneira mais branda pelo aumento das passagens aéreas e que teriam a presença física menos restrita à Câmara dos Deputados. Com isso, os representantes do DF são a amostra alvo do estudo.

4 Análise dos Dados

Entre os anos de 2019 a 2021, os parlamentares dos DF somados usaram da CEAP o valor total de R\$ 4.687.029,26 (quatro milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, vinte e nove reais e vinte e seis centavos). No mesmo período, todos os demais 505 parlamentares somados usaram da CEAP o valor R\$ 524.624.453,14 (quinhentos e vinte e quatro milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e quatorze centavos).

Ao se comparar os gastos dos parlamentares do DF em relação ao gasto dos demais, o valor representa 0,8% do total. Ao se fazer um paralelo com a representatividade da quantidade dos parlamentares do DF (8 deputados) em relação ao total de deputados (513 deputados), verifica-se que os deputados do DF são 1,55% da composição da Câmara dos Deputados. Nesta primeira análise, verifica-se que o uso da CEAP possui algum equilíbrio em relação à representatividade dos deputados do DF na composição da Câmara dos Deputados.

A Tabela 1 apresenta de forma mais analítica os gastos parlamentares ao longo dos anos de 2019 a 2021.

Tabela 1 – Análise comparada dos gastos parlamentares de 2019-2021

| TOTALIZAÇÃO | VALOR | |
|--------------------------------|-------------------------|------------------|
| GASTOS 2019 | R\$ 1.594.305,41 | |
| GASTOS 2020 | R\$ 1.601.888,54 | |
| GASTOS 2021 | R\$ 1.490.835,31 | |
| TOTAL | R\$ 4.687.029,26 | |
| MÉDIA DE GASTO ANUAL | R\$ 1.562.343,09 | |
| Diferença entre 2019-2020 | R\$ 7.583,13 | Aumento de gasto |
| Diferença percentual 2019-2020 | 0,24 | |
| Diferença entre 2020-2021 | -R\$ 111.053,23 | Economia |
| Diferença percentual 2020-2021 | -3,59 | |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Observando a Tabela 1, verifica-se que, no primeiro ano da pandemia de Covid-19 (2020), o gasto parlamentar se manteve próximo do gasto parlamentar em um ano normal (2019), uma diferença de R\$ 7.583,13 (sete mil, quinhentos e oitenta e três reais e treze centavos), sendo apenas no segundo ano da pandemia (2021) que o valor foi significativamente menor R\$ 111.053,23 (cento e onze mil, cinquenta e três reais e vinte e três centavos).

Mesmo com o primeiro ano da pandemia representando uma mudança abrupta e profunda na atuação parlamentar com a criação das sessões remotas, restrição de deslocamento, limitação de funcionamento da instituição, redução de pessoas nos gabinetes parlamentares e dependências físicas da Câmara dos Deputados, cancelamento das atividades parlamentares das Comissões Temáticas no ritmo habitual, o valor utilizado com a CEAP não foi afetado na mesma proporção da realidade de funcionamento da Câmara dos Deputados. De fato, o que os números demonstram é que o primeiro ano da pandemia (2020) conduziu a um aumento,

embora pequeno, de 0,24% no gasto parlamentar em relação a um ano não pandêmico (2019). Ao se analisar o segundo ano da pandemia (2021), os números demonstram uma diminuição no uso da CEAP na proporção de 3,59% em relação ao ano de 2020.

Passando-se à análise das rubricas específicas que compõem a CEAP, verifica-se que há um comportamento padrão na destinação da maior parte do uso da verba pública. Nos três anos observados, o gasto total dos parlamentares do DF com a Cota foi de R\$ 4.687.029,26 (quatro milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, vinte e nove reais e vinte seis centavos), sendo que mais de 95%, ou seja, R\$ 4.497.465,69 (quatro milhões quatrocentos e noventa e sete mil quatrocentos e sessenta e cinco reais e sessenta e nove centavos) são gastos com cinco rubricas específicas. São elas, apresentadas na ordem de maior gasto:

1. Divulgação da atividade parlamentar;
2. Consultoria e pesquisas;
3. Aluguel de veículos;
4. Manutenção de escritório;
5. Combustíveis.

As Tabelas 3, 4, 5, 6 e 7 apresentam as rubricas com maior concentração do uso da Cota com seus respectivos valores:

Tabela 3 –Gasto com a rubrica de Divulgação da Atividade Parlamentar

| GASTO | ANO | TOTAL |
|-------------------------------------|------|----------------|
| DIVULGAÇÃO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR | 2019 | R\$ 518.560,27 |
| | 2020 | R\$ 620.968,54 |
| | 2021 | R\$ 418.364,17 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 4 – Gasto com a rubrica de Consultoria e Pesquisas

| GASTO | ANO | TOTAL |
|-------------------------|------|----------------|
| CONSULTORIA E PESQUISAS | 2019 | R\$ 481.180,00 |
| | 2020 | R\$ 555.326,67 |
| | 2021 | R\$ 518.670,08 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 5 – Gasto com a rubrica de Aluguel de Veículos

| GASTO | ANO | TOTAL |
|---------------------|------|----------------|
| ALUGUEL DE VEÍCULOS | 2019 | R\$ 258.154,67 |
| | 2020 | R\$ 244.688,30 |
| | 2021 | R\$ 288.925,00 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 6 – Gasto com a rubrica de Manutenção de Escritório

| GASTO | ANO | TOTAL |
|--------------------------|------|----------------|
| MANUTENÇÃO DE ESCRITÓRIO | 2019 | R\$ 97.634,58 |
| | 2020 | R\$ 100.724,72 |
| | 2021 | R\$ 99.765,57 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 7 – Gasto com a rubrica de Combustíveis

| GASTO | ANO | TOTAL |
|--------------|------|----------------|
| COMBUSTÍVEIS | 2019 | R\$ 133.877,03 |
| | 2020 | R\$ 53.863,90 |
| | 2021 | R\$ 106.762,19 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como é possível observar nas tabelas anteriores, há uma concentração alta do uso da CEAP em cinco rubricas específicas. Em termos numéricos, 35% das rubricas possíveis (5 de 14) concentram 95% do total da verba disponível anualmente aos deputados do DF.

No tocante à rubrica de passagem aérea, antes de se passar a sua análise, é necessário destacar que ela possui três subtipos distintos. O primeiro é aquele quando o deputado faz uma Requisição de Passagem Aérea (RPA), que neste caso a rubrica possui o nome PASSAGEM AÉREA no banco de dados da Cota. O segundo subtipo é quando o próprio gabinete parlamentar faz a geração do bilhete via Sistema de Gestão de Passagens Aéreas (Sigepa) por meio do Gabinete Digital⁵, neste caso a rubrica possui o nome PASSAGEM AÉREA - SIGEPA. Já o terceiro subtipo é quando o deputado efetua a compra da passagem aérea com recursos próprios e posteriormente solicita reembolso à Câmara dos Deputados, neste caso a rubrica possui o nome de PASSAGEM AÉREA - REEMBOLSO.

Ao se analisar os três subtipos que compõem a rubrica de passagem aérea, se verifica um comportamento diferente em cada um deles. As Tabelas 8, 9 e 10 apresentam os tipos com

⁵ Disponível em: <https://gabinetedigital.camara.leg.br/home>

os seus respectivos valores:

Tabela 8 – Gasto com o tipo Passagem Aérea

| GASTO | ANO | TOTAL |
|----------------|------|---------------|
| PASSAGEM AÉREA | 2019 | R\$ 74.989,30 |
| | 2020 | R\$ 7.112,69 |
| | 2021 | R\$ 3.943,04 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 9 – Gasto com o tipo Passagem Aérea – SIGEPA

| GASTO | ANO | TOTAL |
|-------------------------|------|---------------|
| PASSAGEM AÉREA - SIGEPA | 2019 | R\$ 1.662,95 |
| | 2020 | - |
| | 2021 | R\$ 28.796,34 |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 10 – Gasto com o tipo Passagem Aérea – REEMBOLSO

| GASTO | ANO | TOTAL |
|----------------------------|------|---------------|
| PASSAGEM AÉREA - REEMBOLSO | 2019 | - |
| | 2020 | R\$ 2.486,94 |
| | 2021 | R\$ 10.679,23 |

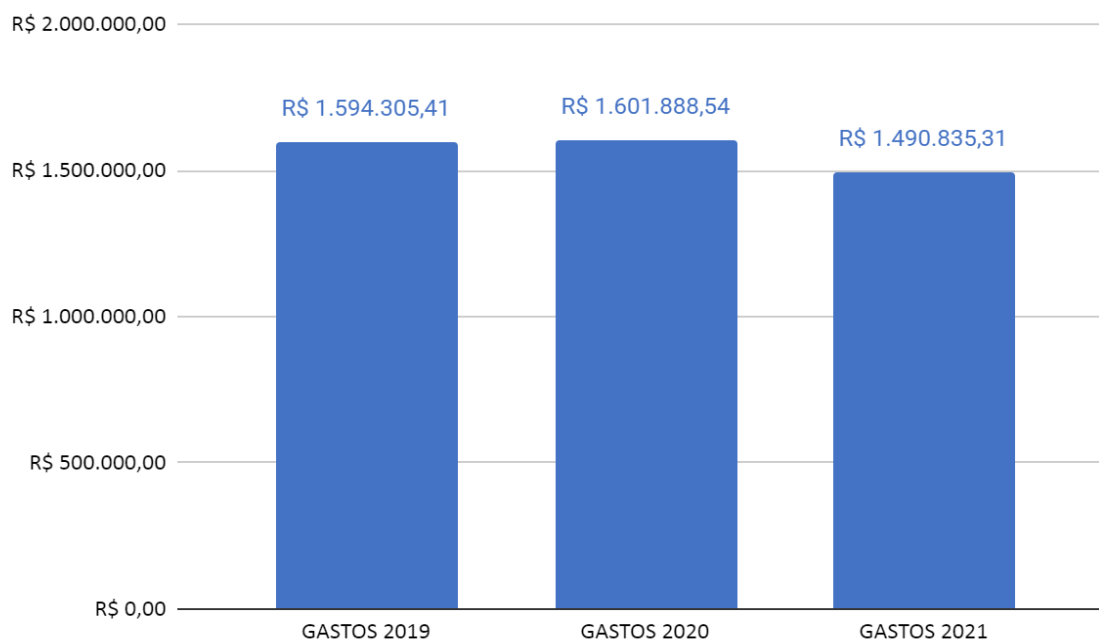
Fonte: Elaborada pelo autor.

Como é possível observar nas Tabelas 8, 9 e 10, apenas a modalidade de solicitação de passagem aérea realizada diretamente à Câmara dos Deputados sofreu uma redução no triênio observado, enquanto os outros dois tipos de modalidades sofreram aumento nos valores gastos da Cota.

A partir do exame dos números apresentados, verifica-se uma variação pouco significativa dos valores gastos com a CEAP nos anos observados. Tal fato contraria a hipótese de que uma das consequências da pandemia com a redução da presença física da atividade parlamentar conduziria necessariamente a uma queda elevada da despesa com a CEAP.

Já nos valores totais gastos e concentração em determinadas rubricas se mantiveram em relativa estabilidade. A Figura 3 apresenta os valores totais utilizados da CEAP nos anos de 2019-2020.

Figura 3 – Valores da CEAP utilizados pelos deputados do DF



Fonte: Elaborada pelo autor.

5 Considerações Finais

Com a finalidade de viabilizar o processo de representação democrática, o Poder Legislativo criou uma estrutura robusta e complexa de recursos materiais e econômicos à disposição dos parlamentares. Na realidade da Câmara dos Deputados, um órgão de natureza essencialmente diversificada e atuação extensa, os Deputados Federais possuem à sua disposição uma ampla carta de instrumentos, especialmente representada pela CEAP, para que possam exercer o poder legiferante.

O uso da verba pública, em uma democracia, continuará a ser algo debatido e foco de fiscalização pelos órgãos de controle legalmente constituídos e acompanhado por parte da sociedade. Sendo assim, o surgimento da Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, pavimentou o caminho do fomento à transparência pública e prestação de contas à sociedade por parte do Estado.

A declaração da pandemia de Covid-19 impôs uma realidade totalmente diferente ao funcionamento da Câmara dos Deputados e, assim, entender como a atividade parlamentar foi afetada, especialmente na utilização e destinação da verba pública, desponta como ponto crucial para compreender de que maneira a atividade dos deputados foi afetada no tocante à alocação dos recursos públicos oriundos da CEAP.

Conforme pode ser observado, em termos de valores, o uso da verba pública com a CEAP foi pouco alterado. Na realidade, verificou-se que, entre 2019-2020, houve um ligeiro aumento de 0,24% do valor utilizado e apenas entre 2020-2021 houve uma economia na ordem de 3%. Apesar do anúncio que o ano de 2021 foi o ano mais econômico da atual legislatura

(DALL'AGNOL, 2022), os valores sofreram uma pequena variação.

Além disso, foi possível verificar que, no tocante ao comportamento de utilização da CEAP, ele se manteve inalterado no triênio analisado. Os itens que representavam um maior gasto em um ano sem pandemia foram os mesmos nos dois anos pandêmicos. Embora ainda seja prematura qualquer avaliação sobre o impacto real e acumulado de uma pandemia na atividade da Câmara dos Deputados, os achados aqui apresentados são indícios interessantes de como o uso e destinação da verba pública é realizada.

Referências

- AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. **Mesa Diretora da Câmara regulamenta sistema de votação remota**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/647204-MESA-DIRETORA-DA-CAMARA-REGULAMENTA-SISTEMA-DE-VOTACAO-REMOTA>. Acesso em: 5 jan. 2022.
- AGÊNCIA SENADO. **Senado institui sistema para votação remota durante emergência sanitária**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/17/senado-institui-sistema-para-votacao-remota-durante-emergencia-sanitaria>. Acesso em: 5 jan. 2022.
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, p. 1-42, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- BARBOSA, Anabela Aparecida Silva. **Estado brasileiro e democracia**: discussões acerca da representação proporcional e do financiamento público de campanha. Curitiba: CRV, 2018. 164 p.
- BRASIL. **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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-norma-pl.html>. Acesso em: 5 jan. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Acesso à informação**. 2022. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/cota-para-o-exercicio-da-atividade-parlamentar. Acesso em: 5 jan. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 43, de 21/05/2009**. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 5 jan. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>. Acesso em: 5 jan. 2022.
- COSSON, Rildo. **Letramento político**: a perspectiva do Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. 218 p.
- DALL'AGNOL, Laísa. Propaganda e passagem aérea: os maiores gastos dos deputados em 2021. **Veja**, 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/propaganda-e-passagem-aerea-os-maiores-gastos-dos-deputados-em-2021/>. Acesso em: 5 jan. 2022.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. Dinheiro para que

dinheiro? Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP). **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 8-32, jan./jul. 2012.

GLOSSÁRIO COTASNET. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/2016_Glossario_para_o_CotasNet.pdf. Acesso em: 5 jan. 2022.

LEMOS, Leany; JOSEPH, Rosara. Parliamentarians' Expenses Recent Reforms: a briefing on Australia, Canada, United Kingdom and Brazil. **Global Economic Governance Programme-GEG Working Paper 2010/57**, 2010. Disponível em: <https://www.geg.ox.ac.uk/publication/geg-wp-201057-parliamentarians-expenses-recent-reforms>. Acesso em: 9 fev. 2022.

OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Legislative Institutionalization: Historical Origins and Analytical Framework. **Estudios Políticos**, Medellín, n. 42, p. 180-195, ene./jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n42/n42a09.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

PALLANZA, V.; SCARTASCINI, C.; TOMMASI, M. **On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond**. Washington: IDB, 2012. 75 p.

PARDELLAS, Sérgio. Congresso financia campanha. **Isto é**, Brasil, v. 34, n. 2121, p. 43, 7 jul. 2010.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Ativismo institucional no Poder Legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 301-338, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203108>. Acesso em: 10 fev. 2022.

POLSBY, Nelson W. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun. 2008.

PUPPO, Amanda. Preço de passagens aéreas acumula alta de 56,8% em 12 meses, aponta IBGE. **CNN Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/preco-de-passagens-aereas-acumula-alta-de-568-em-12-meses-aponta-ibge/>. Acesso em: 5 jan. 2022.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito Constitucional**. 16. ed. Rio de Janeiro: JH Mizuno, 2014. 828 p.

SQUIRE, Peverill. The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 54, n. 4, p. 1026-1054, nov. 1992.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease (COVID-19) Pandemic**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 5 jan. 2022.

Artigo recebido em: 2022-01-13

Artigo aceito em: 2022-02-08