

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO

**Frederico Carlos Cardoso**

**O uso da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar dos deputados federais do Brasil nos anos de 2019 e 2020 à luz dos princípios da eficiência e economicidade**

JUIZ DE FORA

2022

**Frederico Carlos Cardoso**

**O uso da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar dos deputados federais do Brasil nos anos de 2019 e 2020 à luz dos princípios da eficiência e economicidade**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Silveira Rezende

JUIZ DE FORA

2022

**Frederico Carlos Cardoso**

**O uso da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar dos deputados federais do Brasil nos anos de 2019 e 2020 à luz dos princípios da eficiência e economicidade**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção de Bacharel em Direito.

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 23 de fevereiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Raul Francisco Magalhães  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Gaspar Melquiades Duarte  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Wagner Silveira Rezende  
Universidade Federal de Juiz de Fora

## RESUMO

O presente estudo busca analisar a aplicação dos princípios da eficiência e da economicidade sobre os gastos dos anos de 2019 e 2020 inseridos no contexto da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar dos Deputados Federais do Brasil, que será, a partir de agora, tratada também pela sigla CEAP. O objetivo principal desta pesquisa é argumentar como o Brasil pode tomar como exemplo de boa prática, sem desconsiderar as suas peculiaridades culturais, históricas, econômicas e sociais, um modelo político mais rigoroso em relação à aplicação desses princípios, a exemplo da Suécia. Inicialmente, o presente trabalho apresenta os princípios da eficiência e da economicidade na seara do Direito Administrativo brasileiro, passando pela grande relevância que possuem no ordenamento jurídico pátrio, sendo referenciados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Não só a Carta Magna os separa topograficamente em artigos diferentes, mas a doutrina majoritária e jurisprudência dominante também os concebem autonomamente. A profunda relação que esses princípios possuem não se confunde com a continência do princípio da economicidade em relação ao princípio da eficiência. A partir dos dados do portal da transparência da Câmara dos Deputados faz-se uma análise quantitativa e qualitativa do volume de gastos do uso da CEAP no Brasil nos dois anos em estudo. Os dados serão, portanto, colhidos por meio do portal de acesso à informação em sítio da internet e Atos da Mesa da Câmara dos Deputados que regulam a matéria das despesas da CEAP e da transparência. Utilizando-se da obra da repórter Claudia Wallin (2014), verifica-se, sem perder de vista as diferenças históricas, culturais, econômicas e sociais desses dois países e a partir do ponto de vista da autora, como a Suécia se comporta diante dos gastos públicos dos agentes políticos. O modelo de gestão dos gastos dos representantes políticos é um reflexo cultural da participação social na democracia do país. Normativas relacionadas à transparência dos gastos públicos se mostram como o início de uma trajetória que tem como principal ferramenta a educação, com o objetivo de promover uma reestruturação da maneira de como enxergar a realidade social de forma mais compatível com os princípios da eficiência e da economicidade, inspirado em um modelo mais sensato, como o sueco, para a criação de um modelo próprio mais adaptado às necessidades brasileiras, considerando as diferenças de várias ordens em relação à Suécia.

**Palavras-chave:** Cota para Exercício da Atividade Parlamentar; Princípio da Eficiência; Princípio da Economicidade.

## ABSTRACT

The present study seeks to analyze the application of the principles of efficiency and economicity on the expenses of the years 2019 and 2020 inserted in the context of the Quota for the Exercise of the Parliamentary Activity of the Federal Deputies of Brazil, which will, from now on, also be addressed by the acronym CEAP. The main objective of this research is to argue how Brazil can take as an example of good practice, without disregarding its cultural, historical, economic, and social peculiarities, a more rigorous political model about the application of these principles, as in Sweden.. Initially, the present work presents the principles of efficiency and economy in the field of Brazilian Administrative Law, passing through the great relevance they have in the national legal system, being referenced in the Constitution of the Federation Republic of Brazil of 1988. Not only does the Magna Carta separate them topographically in different articles, but the majority doctrine and dominant jurisprudence also conceive them autonomous manner. The deep relationship that these principles have is not to be confused with the contiguity of the principle of economy about the principle of efficiency. Based on data from the transparency portal of the Chamber of Deputies, a quantitative and qualitative analysis is made of the volume of expenditures for the use of CEAP in Brazil in the two years under study. The data will, therefore, be collected through the information access portal on the website and Acts of the Board of the Chamber of Deputies that regulate the matter of CEAP expenses and transparency. Using the work of reporter Claudia Wallin (2014), it is possible to verify, without losing sight of the historical, cultural, economic and social differences of these two countries and, from the author's point of view, how Sweden behaves in the face of the public expenditure of political players. The spending management model of political representatives is a cultural reflection of social participation in the country's democracy. Regulations related to the transparency of public spending are shown as the beginning of a trajectory that has education as its main tool, to promote a restructuring of the way of seeing social reality in a way that is more compatible with the principles of efficiency and economy, inspired by a more sensible model, such as the Swedish one, for the creation of a model more adapted to Brazilian needs, considering the differences of several orders about Sweden.

**Keywords:** Quota for the Exercise of the Parliamentary Activity; Principle of Efficiency; Principle of Economicity.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2 PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</b>	<b>9</b>
<b>3 ANÁLISE DO USO DA COTA PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR DOS DEPUTADOS FEDERAIS</b>	<b>13</b>
3.1 BRASIL	13
3.2 SUÉCIA	20
<b>4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO</b>	<b>22</b>
4.1 TRANSPARÊNCIA	25
4.2 REFLEXO CULTURAL E POLÍTICO	30
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>31</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>32</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Todo dispêndio de dinheiro público deve observar os princípios do Direito Administrativo, a exemplo da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados federais do Brasil que é financiada com o dinheiro do contribuinte. Nesse sentido, pretende-se explorar, neste trabalho, principalmente, a aplicação dos princípios da eficiência e da economicidade sobre esses gastos.

O princípio da eficiência está previsto expressamente no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Já o princípio da economicidade não possui expressa previsão em nenhum diploma legal, podendo ser considerado como um princípio autônomo implícito do Direito Administrativo ou um desdobramento do próprio princípio da eficiência, a depender da doutrina, como será visto mais adiante.

O Brasil possui uma das câmaras de deputados federais mais caras do mundo, mesmo não sendo a maior e mais numerosa delas em termos de quantidade de parlamentares. O gasto que será analisado no presente trabalho, qual seja a CEAP, engloba despesas com divulgação da atividade parlamentar, aluguel de veículos, manutenção de escritório, consultoria e pesquisas, combustíveis, passagens aéreas e outros.

Comparativamente, a partir de um estudo bibliográfico de cunho exploratório com uma linha de análises e reflexões do livro de Claudia Wallin (2014) “*UM PAÍS SEM EXCELÊNCIAS E MORDOMIAS*”, será analisado como a Suécia trata a questão da eficiência do gasto público, uma sistemática que é aplicada em toda a estrutura pública, seja no poder judiciário com os juízes, seja no poder executivo em relação aos ministros, governadores e prefeitos e, conforme o foco do presente trabalho, no poder legislativo, na figura dos parlamentares de todas as esferas.

Neste ponto, destaca-se que, a fim de fazer um contraponto para a análise do Brasil, as informações e considerações sobre os gastos parlamentares, transparência e democracia do país escandinavo em estudo cingem-se à referência bibliográfica mencionada anteriormente. Portanto, há toda uma análise limitada às percepções e ponto de vista específico de uma única autora.

O presente estudo, em seu tópico 2, parte da análise da aplicação dos princípios da eficiência e da economicidade no ordenamento jurídico brasileiro em matéria de Direito Administrativo. Tendo em vista o que se tem de majoritário deste estudo principiológico,

passa-se a analisar, no terceiro tópico, como os gastos parlamentares dos deputados federais do Brasil, à título de CEAP, podem ser lidos à luz da eficiência e da economicidade, através dos dados que constam do portal da transparência da Câmara dos Deputados. Paralelamente, utilizando-se da obra de Claudia Wallin (2014), passa-se a analisar, também, como é a realidade dos gastos parlamentares na Suécia e como o estudo dos princípios em questão pode ser aplicado ao país escandinavo em apreço.

No tópico 4, considerando as diferenças constatadas no volume e nos tipos de gastos parlamentares no Brasil e na Suécia, passa-se a analisar como é o modelo político que trata dessas despesas considerando a participação social e a democracia desses países. Percebe-se que ações político-legislativas ligadas principalmente à transparência pública devem inaugurar uma reforma complexa, de cunho cultural, de entendimento da vida social, tendo a educação como o seu principal recurso.

Ao final, provoca-se a reflexão sobre a grande diferença do uso eficiente do dinheiro público no Brasil e na Suécia. Sob o pretexto de serem países democráticos e ostentarem um Estado de bem-estar social suportado pela aplicação de uma elevada carga tributária, não se pode olvidar que Brasil e Suécia são países que apresentam mais diferenças do que semelhanças. A proposta do presente trabalho não é fazer uma comparação pura, direta e linear, entre os dois países, mas sim tomar o modelo sueco como referência, inspiração, um exemplo de boa prática a ser seguido para a construção de um modelo próprio, considerando o contexto e necessidades brasileiras. Nesse sentido, a comparação: a Suécia é exemplo de aplicação dos princípios da eficiência e da economicidade dos gastos públicos, mas os modelos de destinação desses recursos serão distintos em função das diferenças culturais, econômicas e sociais entre os dois países analisados.

Para tanto, serão expostas as diferenças no trato das despesas parlamentares para, a partir da identificação das causas, pontuar o que é oportunidade de melhoria para o Brasil (ou para os brasileiros) para se aproximar do modelo sueco quanto à austeridade para com as despesas públicas dos parlamentares federais. Inspirar-se no modelo sueco não se confunde com fazer uma cópia política, pois uma simples reprodução do modelo, sem levar em conta as demais circunstâncias envolvidas, certamente não levará ao êxito.

## **2 PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

Assim como outros ramos do direito, o Direito Administrativo também passou por um processo de constitucionalização. Tal fenômeno é um marco temporal na história da ciência jurídica que pretendeu profundas mudanças no referencial teórico de todas as searas do direito e não apenas uma adequação de ordem prática e formal. Nesse sentido, pontua o professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2013, p. 38):

A constitucionalização do Direito não pressupõe apenas colocação do texto constitucional no topo da hierarquia do ordenamento jurídico. Trata-se, em verdade, do processo dinâmico-interpretativo de releitura (transformação) do ordenamento jurídico que passa a ser impregnado pelas normas constitucionais.

Na seara administrativa, a constitucionalização causou reflexos específicos, notadamente o crescimento de um processo político-participativo no gerenciamento da Administração Pública, conforme indica o professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2013, p. 39):

O fenômeno da constitucionalização do ordenamento jurídico abalou alguns dos mais tradicionais dogmas do Direito Administrativo, a saber: a) a redefinição da ideia de supremacia do interesse público sobre o privado e a ascensão do princípio da ponderação de direitos fundamentais; b) a superação da concepção do princípio da legalidade como vinculação do princípio do administrador à lei e a consagração da vinculação direta à Constituição; c) a possibilidade do controle judicial da discricionariedade a partir dos princípios constitucionais, deixando-se de lado o paradigma da insindicabilidade do mérito administrativo; d) a releitura da legitimidade democrática da Administração, com a previsão de instrumentos de participação dos cidadãos nas tomadas de decisões administrativas (consensualidade na Administração).

Essa releitura do Direito Administrativo sob os ditames constitucionais se concretizou com a aplicação dos princípios administrativos. Além dos subprincípios e dos princípios administrativos implícitos no ordenamento jurídico brasileiro, destacam-se aqueles que têm expressa previsão no texto constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* e, também, [...] (BRASIL, 1988, grifo meu)

Nesse sentido, sobrepõe-se, consoante aos fins do presente trabalho, o princípio da eficiência, aplicado ao uso da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP. Tradicionalmente, explica-se o princípio da eficiência sob uma perspectiva temporal, ou seja, aplicar o menor dispêndio de tempo possível para realizar determinada atividade administrativa, na chamada administração de resultados. José Santos Carvalho Filho (apud DE DAVID, 2010, p.91) entende que “Eficiência é, pois, antônimo de morosidade, lentidão, desídia.” e ensina, ainda, que a eficiência “há de consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido por meio de todo o procedimento adotado.”. Nesse sentido, destaca-se o art. 5º, LXXVIII da CRFB/88 que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (BRASIL, 1988).

Entretanto, pretende-se explorar aqui a perspectiva econômica da eficiência administrativa. O princípio da economicidade não se encontra no rol dos princípios administrativos explícitos do art. 37 da CRFB/1988, mas é mencionado no art. 70 da Carta Magna no contexto da fiscalização contábil, financeira e orçamentária referente ao Poder Legislativo. A economicidade possui profunda relação com o princípio constitucional da eficiência, no sentido de aplicar o menor dispêndio de dinheiro público possível para realizar determinada atividade administrativa. Para Oliveira (2013, p.120), “a medida administrativa será eficiente quando implementar, com maior intensidade e com os menores custos possíveis, os resultados legitimamente esperados.”

Mazza (2021, p.79), ao destacar que a “economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência” corrobora o entendimento de continência do princípio da economicidade em relação ao princípio da eficiência. Para Sérgio Alberto Barreto Filho (BARRETO FILHO, 2013), em que pese a existência de uma interpretação de ordem pragmática, o princípio da eficiência não se confunde com os conceitos de eficácia e de economicidade, muito embora sejam estes derivados daquele.

Nessa esteira, considerando a economicidade como corolário do princípio da eficiência, pontua Alexandre Santos de Aragão (2004, p.1):

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.

Noutro giro, para a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro (2021, p.58), o princípio da economicidade é autônomo e anda lado a lado com os demais princípios administrativos, inclusive com o princípio da eficiência, o que atribui maior relevância a esse princípio no mesmo sentido de aplicar o menor dispêndio de dinheiro público possível para realizar determinada atividade administrativa:

Além disso, os artigos 1º a 4º e outros dispositivos esparsos contemplam inúmeros princípios e valores, como os da dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o da erradicação da pobreza, o da prevalência dos direitos humanos, o da moralidade, publicidade, impessoalidade, economicidade, eficiência, dentre outros. Todos esses princípios e valores são dirigidos aos três Poderes do Estado: a lei que os contrarie será inconstitucional; a discricionariedade administrativa está limitada pelos mesmos, o que significa a ampliação do controle judicial, que deverá abranger a validade dos atos administrativos não só diante da lei, mas também perante o Direito, no sentido assinalado.

Marçal Justen Filho, ao aprofundar sua análise quanto ao princípio da economicidade, vai além de tê-lo como um mero aspecto da indisponibilidade do interesse público. Além de considerá-lo em certa medida como extensão do princípio da moralidade, demonstrando sua existência de forma autônoma, destaca a explícita referência à eficiência, princípio constante do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 da seguinte maneira (2000, p.73):

Mas economicidade significa, ainda mais, o dever de eficiência. Não bastam honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão de recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque de custo-benefício. O desenvolvimento da atividade implica produção de custos em diversos níveis. Assim, há custos relacionados com o tempo, com a mão-de-obra etc.

Em contrapartida, a atividade produz certo benefícios - também avaliáveis em diversos âmbitos.

Na jurisprudência, destaca-se um julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que trata de uma ação civil pública no contexto do uso da verba indenizatória para exercício do mandato por parte dos parlamentares da Câmara de Vereadores de São Gotardo-MG. Tal despesa corresponde, em nível municipal, à Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) dos Deputados Federais. Neste acórdão, os princípios da eficiência e da economicidade aparecem correlacionados, mas como princípios autônomos, conforme ementa colacionada:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - VERBAS INDENIZATÓRIAS - VEREADORES MUNICIPAIS - INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE - DECISÃO MANTIDA. 1. A Constituição Federal, em seu art. 37, cobra dos agentes públicos, um comportamento ético, perfilhado com o interesse público e dentro dos parâmetros legais. 2. Havendo indícios de afronta a tal preceito constitucional, admite-se o aforamento da competente ação civil pública. 3. *A disparidade existente entre as despesas apontadas nos relatórios sugere o uso abusivo das verbas indenizatórias, á princípio, sob o aspecto da economicidade, da eficiência e, principalmente, da moralidade.* 4. Deve ser confirmada a decisão que defere o pedido liminar que suspendeu os pagamentos de verbas indenizatórias aos vereadores do Município de São Gotardo, nos moldes até então fixados, estabelecendo novos requisitos para a remuneração de tais verbas. 5. Recurso conhecido e desprovido. (BRASIL, 2013, grifo meu)

A esse respeito, destaca-se o entendimento do relator no sentido de que, adentrando no juízo de responsabilidade que se espera de um parlamentar, tem de haver uma coerência entre esse senso de responsabilidade e o efetivo uso das verbas para o exercício da atividade parlamentar, em homenagem aos princípios da economicidade e da eficiência.

Na senda do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4543/DF, a relatora Ministra Cármen Lúcia aborda em seu voto os princípios da eficiência e da economicidade. Tal ADI possui como tema a violação do direito constitucional ao sigilo do voto e, na hipótese de adoção da metodologia impressa, os referidos princípios são abordados, de forma autônoma entre si, no impacto do custo do voto da seguinte maneira:

Cálculo aproximado e preliminar, desprezando-se, por exemplo, as despesas de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, o custo do voto

aumentaria em mais de 140% e a Justiça Eleitoral precisaria de quase um bilhão de reais a mais para a realização das eleições, o que demonstra que o voto impresso, além de desconsiderar o ponto constitucional sensível do segredo, que pode ficar comprometido, também não guarda harmonia com os princípios da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição), em razão dos seus índices dificultadores orçamentários, logísticos, operacionais, ensejando o aumento de fraudes e do tempo de votação e de apuração das eleições. *Tanto lesaria os princípios da economicidade a ser considerado nos gastos públicos (art. 70 da Constituição brasileira) e, ainda, da eficiência no cuidado da coisa pública em busca de idêntico e melhor resultado (art. 37 da Constituição).* (BRASIL, STF, 2013, grifo meu)

Dessa forma, o presente estudo se filia à doutrina majoritária e à jurisprudência dominante, que defende a autonomia do princípio da economicidade em relação à eficiência administrativa, sendo este mais amplo, de forma a sopesar os custos e resultados sociais da ação estatal, fazendo um juízo de proporcionalidade, enquanto aquele possui um viés mais restrito, atuando como um orientador para que o Estado gaste o mínimo possível à boa consecução das atividades estatais, ou seja, somente indiretamente objetiva a otimização dos resultados sociais, estando vinculado à menor onerosidade (DE DAVID, 2010).

### **3 ANÁLISE DO USO DA COTA PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR DOS DEPUTADOS FEDERAIS**

#### **3.1 BRASIL**

A Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) é a denominação que foi dada à tradicional Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar, consistindo num valor mensal destinado a cobrir as despesas dos parlamentares referentes ao exercício do mandato. O teto mensal desta despesa depende de qual estado da federação o parlamentar representa, tendo por base o preço das passagens aéreas, que varia conforme o valor do trecho entre a base eleitoral do deputado e Brasília, de acordo com o anexo único do Ato da Mesa nº 43 de 21/05/2009 (BRASIL, 2009):

Tabela 1 - Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP - Limites Mensais por Deputado

Unidade da Federação	Valor da Cota (R\$)
AC	44.632,46
AL	40.944,10
AM	43.570,12
AP	43.374,78
BA	39.010,85
CE	42.451,77
DF	30.788,66
ES	37.423,91
GO	35.507,06
MA	42.151,69
MG	36.092,71
MS	40.542,84
MT	39.428,03
PA	42.227,45
PB	42.032,56
PE	41.676,80
PI	40.971,77
PR	38.871,86
RJ	35.759,97
RN	42.731,99
RO	43.672,49
RR	45.612,53
RS	40.875,90

SC	39.877,78
SE	40.139,26
SP	37.043,53
TO	39.503,61

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Anexo Único do Ato da Mesa nº 43, de 21/5/2009.

A partir desses valores unitários tem-se o total potencial de gasto mensal de R\$20.088.590,29 (vinte milhões oitenta e oito mil quinhentos e noventa reais e vinte e nove centavos), ou seja, um custo anual que pode chegar a R\$241.063.083,48 (duzentos e quarenta e um milhões sessenta e três mil e oitenta e três reais e quarenta e oito centavos) e surpreendentes R\$964.252.333,92 (novecentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e dois mil trezentos e trinta e três reais e noventa e dois centavos) ao final de um mandato de 4 anos, considerando o total de 513 cadeiras para deputados federais a serem preenchidas, de acordo com a unidade da federação correspondente, da seguinte forma:

Tabela 2 - Gasto Total em Potencial por Mês da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP

Unidade da Federação	Total de Cadeiras	Valor da Cota (R\$)	Total Geral Potencial (R\$)
Acre	8	44.632,46	357.059,68
Alagoas	9	40.944,10	368.496,90
Amazonas	8	43.570,12	348.560,96
Amapá	8	43.374,78	346.998,24
Bahia	39	39.010,85	1.521.423,15
Ceará	22	42.451,77	933.938,94
Distrito Federal	8	30.788,66	246.309,28
Espírito Santo	10	37.423,91	374.239,10
Goiás	17	35.507,06	603.620,02
Maranhão	18	42.151,69	758.730,42
Minas Gerais	53	36.092,71	1.912.913,63

Mato Grosso do Sul	8	40.542,84	324.342,72
Mato Grosso	8	39.428,03	315.424,24
Pará	17	42.227,45	717.866,65
Paraíba	12	42.032,56	504.390,72
Pernambuco	25	41.676,80	1.041.920,00
Piauí	10	40.971,77	409.717,70
Paraná	30	38.871,86	1.166.155,80
Rio de Janeiro	46	35.759,97	1.644.958,62
Rio Grande do Norte	8	42.731,99	341.855,92
Rondônia	8	43.672,49	349.379,92
Roraima	8	45.612,53	364.900,24
Rio Grande do Sul	31	40.875,90	1.267.152,90
Santa Catarina	16	39.877,78	638.044,48
Sergipe	8	40.139,26	321.114,08
São Paulo	70	37.043,53	2.593.047,10
Tocantins	8	39.503,61	316.028,88
Total Geral em Potencial			20.088.590,29

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Tabulação Própria.

Além das passagens aéreas, a CEAP compreende também diversas outras despesas, desde serviços de telefonia à complementação do auxílio-moradia, de acordo com o art. 2º do referido ato (BRASIL, 2009):

Art. 2º A Cota de que trata o artigo anterior atenderá às seguintes despesas:

I - passagens aéreas;

II - telefonia;

III - serviços e produtos postais previstos nos contratos firmados pela Câmara dos Deputados, vedada a aquisição de selos e a aquisição e remessa de cartões postais. (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 107, de 7/7/2016)

IV - manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar, compreendendo:

- a) locação de imóveis;
- b) condomínio; c) IPTU e seguro contra incêndio; (Alínea com redação dada pelo Ato da Mesa nº 49, de 3/9/2015)
- d) serviços de energia elétrica, água e esgoto;
- e) locação de móveis e equipamentos;
- f) material de expediente e suprimentos de informática;
- g) acesso à Internet;
- h) assinatura de TV a cabo ou similar;
- i) locação ou aquisição de licença de uso de software;
- j) contratação de espaço compartilhado de trabalho, na modalidade coworking, incluindo os serviços indispensáveis ao funcionamento da unidade. (Alínea acrescida pelo Ato da Mesa nº 50, de 17/4/2019)

V - assinatura de publicações;

VI - fornecimento de alimentação do parlamentar;

VII - hospedagem, exceto do parlamentar no Distrito Federal;

VIII - outras despesas com locomoção, contemplando:

- a) locação ou fretamento de aeronaves;
- b) locação ou fretamento de veículos automotores, até o limite inacumulável de R\$ 12.713,00 (doze mil, setecentos e treze reais) mensais; (Alínea com redação dada pelo Ato da Mesa nº 183, de 16/5/2017)
- c) locação ou fretamento de embarcações;
- d) serviços de táxi, pedágio e estacionamento, até o limite global inacumulável de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) mensais; (Alínea com redação dada pelo Ato da Mesa nº 4, de 25/2/2015, publicado no DCD, Supl., em 26/2/2015, produzindo efeitos financeiros a partir de 1/4/2015) e)
- e) passagens terrestres, marítimas ou fluviais. (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 112, de 15/10/2013, publicado no DCD, Supl., em 16/10/2013, em vigor 30 dias após a publicação)

IX - combustíveis e lubrificantes, até o limite inacumulável de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais; (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 49, de 3/9/2015)

X - serviços de segurança prestados por empresa especializada, até o limite inacumulável de R\$ 8.700,00 (oito mil e setecentos reais) mensais; (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 4, de 25/2/2015, publicado no DCD, Supl., em 26/2/2015, produzindo efeitos financeiros a partir de 1/4/2015)

XI - contratação, para fins de apoio ao exercício do mandato parlamentar, de consultorias e trabalhos técnicos, permitidas pesquisas socioeconômicas;

XII - divulgação da sua atividade parlamentar, exceto nos 120 (cento e vinte) dias anteriores à data das eleições de âmbito federal, estadual ou municipal, salvo se o Deputado não for candidato à eleição; (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 40, de 20/4/2012)

XIII - participação do parlamentar em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres, realizados por instituição especializada, até o limite mensal inacumulável correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor da menor cota mensal fixada no Anexo deste Ato; (Inciso acrescido pelo Ato da Mesa nº 48, de 3/9/2015)

XIV - complementação do auxílio-moradia de que trata o Ato da Mesa n. 104/88, até o limite inacumulável de R\$1.747,00 (um mil, setecentos e quarenta e sete reais) mensais. (Inciso acrescido pelo Ato da Mesa nº 59, de 17/9/2015, em vigor a partir de 1/10/2015)

Merece destaque, nesse sentido, o art. 16 do Ato da Mesa nº 43/2009, que determina que as despesas decorrentes da utilização da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP correrão à conta do orçamento da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2009).

A partir da análise dos anos de 2019 e 2020, que compreendem a maior parte dos meses do primeiro biênio da atual (56º) legislatura dos deputados federais do Brasil, tem-se que a soma do valor efetivamente gasto da CEAP de todos os parlamentares no referido período, totalizou o valor de R\$382.748.493,85 (trezentos e oitenta e dois milhões setecentos e quarenta e oito mil quatrocentos e noventa e três reais e oitenta e cinco centavos).

No ano de 2019, o gasto foi de R\$210.264.979,70 (duzentos e dez milhões duzentos e sessenta e quatro mil novecentos e setenta e nove reais e setenta centavos), com destaque para o mês de outubro que, com o valor indenizado de R\$19.898.595,83 (dezenove milhões oitocentos e noventa e oito mil quinhentos e noventa e cinco reais e oitenta e três centavos), superou em mais de R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais) a estrondosa média mensal de R\$17.522.081,64 (dezessete milhões quinhentos e vinte e dois mil oitenta e um reais e sessenta e quatro centavos) daquele ano. Outro destaque vai para a despesa com passagens aéreas, correspondendo a mais de  $\frac{1}{4}$  (um quarto), aproximadamente 26,12% (vinte e seis vírgula doze por cento) do gasto total de CEAP daquele ano, figurando como o maior gasto de

2019, no valor total de R\$54.920.568,03 (cinquenta e quatro milhões novecentos e vinte mil e quinhentos e sessenta e oito reais e três centavos). O segundo maior gasto foi referente à divulgação da atividade parlamentar, no importe de R\$48.902.609,26 (quarenta e oito milhões novecentos e dois mil seiscentos e nove reais e vinte e seis centavos), figurando em aproximadamente 23,26% (vinte e três vírgula vinte e seis por cento) do gasto geral.

Já no ano de 2020, que a partir do mês de março foi assolado pela pandemia da Covid-19, portanto, logo no início do ano, esperava-se uma considerável queda no valor total gasto com a CEAP. Contudo, o gasto de R\$172.483.514,15 (cento e setenta e dois milhões quatrocentos e oitenta e três mil quinhentos e quatorze reais e quinze centavos) mostrou-se praticamente igual ao do ano anterior. Consoante à situação pandêmica, o mês de abril de 2020 com o gasto de R\$10.664.821,90 (dez milhões seiscentos e sessenta e quatro mil oitocentos e vinte e um reais e noventa centavos), quase R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais) a menos que a média mensal de R\$14.373.626,17 (quatorze milhões trezentos e setenta e três mil seiscentos e vinte e seis reais e dezessete centavos). Entretanto, nada explica que sete meses depois, portanto, naquele mesmo ano de pandemia, o gasto tenha sido de R\$25.619.942,19 (vinte e cinco milhões seiscentos e dezenove mil novecentos e quarenta e dois reais e dezenove centavos), despesa maior que o dobro do gasto do mês de menor gasto. Além disso, chama atenção que as despesas com passagem aérea cederam lugar à despesa com a divulgação da atividade parlamentar como a despesa de maior custo no referido ano, correspondendo a quase  $\frac{1}{3}$  (um terço), mais precisamente R\$54.369.453,58 (cinquenta e quatro milhões trezentos e sessenta e nove mil quatrocentos e cinquenta e três reais e cinquenta e oito centavos) da despesa total.

Considerando esses montantes efetivamente pagos nos anos de 2019 e 2020 e o que pode ser gasto em potencial, tem-se uma despesa orçamentária e financeiramente muito elevada, na ordem de centenas de milhões de reais. Conforme foi visto, os princípios da eficiência e da economicidade, a Administração Pública deve buscar realizar as atividades administrativas sempre levando em conta os custos públicos. Deve ser cumprida plenamente a função que se pretende com o menor dispêndio do dinheiro dos contribuintes possível, ou seja, evitando-se gastos desnecessários ao lançar mão de alternativas mais eficientes e mais econômicas.

Nesse sentido, o alto volume de gastos com aluguéis de veículos e combustíveis, por exemplo, pode ser diminuído com o uso frequente do transporte público por parte dos

parlamentares. Consultorias e pesquisas podem ser feitas por servidores efetivos da própria Câmara dos Deputados, atendendo mais de um parlamentar, para que cada deputado não tenha que procurar por sua conta um autônomo para essa finalidade, o que frequentemente sai mais oneroso no fim das contas. A divulgação da atividade parlamentar pode ser feita predominantemente através das plataformas de redes sociais gratuitas, que inclusive são as mais populares, tendo, por tanto, mais alcance. Esses exemplos de boas práticas e de rigor na aplicação dos princípios em estudo são a regra na política sueca, que podem e devem ser universalizados, inspirando, inclusive, o modelo político brasileiro.

### 3.2 SUÉCIA

Visto o elevado volume de gastos parlamentares no Brasil, na Suécia, tem-se uma realidade bastante distinta também neste aspecto. Conforme revela o trabalho da repórter Cláudia Wallin (2014), na obra “*UM PAÍS SEM EXCELÊNCIAS E MORDOMIAS*”, a Suécia pode ser considerada uma referência para vários países, inclusive o Brasil, com relação à economicidade e eficiência nos gastos públicos. Um forte indicativo de tamanha credibilidade em matéria de preservação do dinheiro do contribuinte é o fato de ser o país pioneiro em todo o mundo na criação de uma lei de transparência, que data do ano de 1766 (WALLIN, 2014).

O livro se debruça sobre o impacto financeiro que diversos cargos públicos causam ao Estado, nas três esferas de poder, Judiciário, Executivo e Legislativo em seus diferentes níveis. De modo amplo, toda a máquina pública neste país escandinavo se revela sempre em busca de estar em dia com a economicidade e com o gasto público eficiente, visto que o custo com os agentes públicos cinge-se basicamente ao pagamento de (justos) salários, sem quaisquer outros tipos de cotas ou verbas indenizatórias.

Enquanto no Brasil há luxuosos apartamentos funcionais ou recebimento de auxílio-moradia, e verba indenizatória para aluguel de escritório na base eleitoral, na Suécia, de acordo com Cláudia Wallin (2014), os deputados da capital não possuem direito ao auxílio-moradia e nem a apartamentos oficiais, estes são só para os parlamentares que possuem base eleitoral distante do parlamento. Os apartamentos oficiais na Suécia só foram criados por questões de segurança e de meio ambiente, uma vez constatado que era perigoso e insalubre a prática usual de morar nos próprios gabinetes, mas são aposentos realmente funcionais: poucos metros quadrados, sem cama de casal e sem nenhum conforto a mais.

Outras despesas conhecidas da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) são tratadas de forma bem diferente na Suécia. Mais de um parlamentar da mesma sigla divide um assessor coletivo. Não há assessores pessoais ou secretárias particulares e os assessores coletivos não cuidam da agenda pessoal de nenhum parlamentar. A assessoria e consultoria é feita pelo serviço do próprio parlamento, com profissionais capacitados a serviço de todos os parlamentares de todos os partidos (WALLIN, 2014).

Além disso, diversas mordomias usufruídas pelos deputados federais e naturalizados pelos brasileiros não existem na Suécia. Segundo Cláudia Wallin (2014), para os deputados suecos não há pensões vitalícias após alguns anos de mandato, há uma espécie de seguro desemprego, por tempo limitado, e deve ser constantemente comprovado que o ex-parlamentar ainda não está trabalhando, mas está em constante busca por um novo emprego. Destaca-se que mesmo havendo um sistema de "seguro desemprego" bem rígido para os ex-parlamentares, é algo que irrita os suecos em geral, pois é um benefício maior do que os cidadãos comuns possuem. Transporte público coletivo é a regra para as locomoções diárias dos parlamentares. Não há aumento do próprio salário. Eventual reajuste é feito por uma comissão independente que possui decisão soberana. Não há cotas de passagem de avião. Há uma verba para viajar modesta e restrita a toda legislatura, sujeita ainda a sofrer deduções quando algo é oferecido de graça ao parlamentar em virtude da viagem, além de sempre haver a necessidade de ser aprovado o detalhamento da viagem pela presidência. Nesse sentido, existe o “manual de viagens do deputado” que expõe regras sobre economia de dinheiro público em relação a gastos com locomoção dos parlamentares.

Sem se olvidar das demais diferenças econômicas, culturais e sociais, a temática do transporte é bastante explicativa para demonstrar o verdadeiro intuito do presente trabalho. Levando em consideração os aspectos geográficos e demográficos, os gastos com locomoção, tendo em vista que a Suécia é um país bem menor e menos populoso que o Brasil, tendem a ser bastante distintos. As despesas com viagens, principalmente com passagens aéreas, invariavelmente serão maiores no Brasil, um país com dimensões continentais com uma área de extensão total quase vinte vezes maior que a Suécia e, conseqüentemente, com modais de transportes também bastante distintos.

Por essas e outras diferenças que o Brasil não deve se pautar cegamente no modelo político sueco, mas utilizá-lo como um exemplo de boa prática. A comparação aqui exposta não é linear, gasto a gasto, em termos absolutos, dos valores despendidos pelos dois países,

mas sim sobre como se dá a aplicação dos princípios da eficiência e da economicidade no que tange aos gastos parlamentares de modo efetivo. Deve-se usar o modelo sueco como inspiração para a criação de um modelo próprio, adequado às necessidades brasileiras.

Nessa toada, destaca-se a problemática da cópia integral de um modelo acabado, pois nesta incluem-se as suas falhas. “Os suecos também colecionam seus escândalos políticos” (WALLIN, 2014, p. 128). A criação e manutenção de uma notória Agência Nacional Anticorrupção, por si só, já indica que a Suécia não é totalmente livre de problemas com relação aos gastos públicos. Principalmente na esfera municipal, casos de uso abusivo do dinheiro público ocorrem, deixando latente a necessidade de, assim como no âmbito federal, auditar as contas em tempo real. “Porém, no geral, este é um país sem vícios explícitos de corrupção. Se as estatísticas não mentem, são poucos os predadores de impostos que habitam este país como representantes do povo” (WALLIN, 2014, p. 129).

Desse exposto, denota-se um outro nível de maturidade da classe política e da população em geral na Suécia. Conforme pontua Cláudia Wallin (2014), a ausência de assessores e secretárias particulares demonstra também o forte grau de coesão partidária. Não se justifica gastar com funcionários para servir um único parlamentar se estes podem servir outros parlamentares também. Possuir assessores por siglas é, além de mais econômico, mais eficaz, uma vez que as equipes são compostas por verdadeiros especialistas.

#### **4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO**

Os direitos fundamentais são disciplinados em um amplo rol na Constituição Federal de 1988, sendo essenciais para a dignidade da pessoa humana e para a manutenção de uma sociedade democrática. Dentre eles, os direitos políticos ou de cidadania, possuem posição de destaque, sendo colocados em um capítulo próprio, o Capítulo IV (dos direitos políticos). Nesse sentido, tal capítulo assegura a democracia participativa como forma de exercício do poder político, baseado na universalidade, isto é, todo o indivíduo que atenda às condições preestabelecidas na Constituição tem o direito de votar e o direito de ser votado, exercendo sua capacidade eleitoral ativa e passiva, respectivamente (TELES; TEIXEIRA, 2016, p. 73-74). Tais direitos concorrem para a participação popular qualificada nas atividades do Estado, possibilitando que os cidadãos intervenham na atuação do governo, em termos de programação, execução e fiscalização destas ações (TELES; TEIXEIRA, 2016, p. 48-49).

A confiança dos cidadãos, baseada na proximidade entre o político e o eleitor, é uma das manifestações da democracia. A exemplo disso, na Suécia, quando o assunto é cortar gastos, os próprios políticos dão o exemplo. Além do princípio da igualdade, prepondera também o princípio da justiça, uma vez que mordomias tendem a transformar os políticos em pessoas superiores aos eleitores, criando uma distância entre eles e gerando nos cidadãos um sentimento de desconfiança e descrença em relação aos seus representantes (WALLIN, 2014).

O tema da representatividade política é algo bastante discutido em todo o mundo atualmente. No caso brasileiro, esse debate, todavia, se mostra atrasado em relação aos anseios e avanços republicanos e democráticos. Representatividade, com base no conceito trazido por Hanna Fenichel Pitkin, professora de Teoria Política da Universidade de Berkeley, é um fenômeno político, cultural e humano extremamente abstrato e complexo. Em sua teoria da representação simbólica, apresenta uma perspectiva que trata o fenômeno da representação como uma encarnação ou reflexo do que está sendo representado (PITKIN, 2006, p. 17-18).

Segundo Pitkin, algumas teorias explicam o complexo fenômeno da representação política. Uma delas se baseia na representação simbólica, sendo ela relativa ao significado, ao símbolo que o representante é para os seus representados, indicando a ideia de símbolo como abstração da realidade concreta através de uma crença, como a encarnação de seus representados. Assim, a representação simbólica pode ser entendida como um espelhamento entre o representante e aqueles que são representados, no qual os interesses do representante são iguais aos dos representados, sendo, portanto, um reflexo deles em uma relação de semelhança, preocupando-se com as suas características, bem como com os motivos e com as circunstâncias em que foi eleito (PITKIN, 2006, p. 19-25).

Nesse sentido, nota-se grandes diferenças entre Brasil e Suécia quanto à relação da sociedade civil com a democracia. Segundo Cláudia Wallin (2014), na Suécia os políticos se tratam como o próprio povo, sem mordomias, havendo uma notória igualdade entre governantes e governados. O poder não confere excelências, o mandato não concede um título de nobreza, logo, os agentes políticos são cidadãos como quaisquer outros. Nessa toada, os pronomes formais foram abolidos em 1960, demonstrando que a igualdade é algo levado à sério na Suécia, uma vez que todos cidadãos são iguais, ninguém é ou deve ser tratado como extraordinário.

Tudo isso converge para o respeito ao uso do dinheiro dos impostos dos cidadãos suecos, que é usado de forma inteligente, uma vez que a conquista do respeito dos cidadãos que são representados passa também por usar o dinheiro dos contribuintes de forma sensata. Nesse sentido, o uso eficiente do dinheiro público aumenta a confiança nas instituições públicas. Marca a existência da Suécia “o costume bizarro das autoridades desta terra de consultar o povo em assuntos que diziam respeito ao próprio povo, já nos primeiros tempos da sua longa história” (WALLIN, 2014, p. 163), demonstrando ser de longa data a proximidade entre os representantes políticos e seus representados, uma vez que é sabido que a política depende demasiadamente do grau de confiança que os cidadãos têm no sistema, é constante o desejo por cada vez mais transparência e menos políticos afastados da realidade das ruas. O povo sabe a quem os seus representantes devem prestar contas, quem verdadeiramente mantém a classe política, não existindo nenhuma razão para proporcionar a eles uma vida luxuosa. Na Suécia, a sociedade demonstra que o exercício da função política pode ser digno, sendo consenso que devem ser eleitos representantes mais próximos da realidade dos seus eleitores, políticos que não colocam seus interesses particulares em primeiro plano (WALLIN, 2014).

Nesse sentido, a participação social na política não deve se limitar apenas ao cenário eleitoral. A possibilidade de acesso e participação do povo na gestão da res-pública deve ser feita de forma a priori (voto), concomitante e a posteriori (controle social) (OLIVEIRA; CATAPAN; VICENTIN, 2015, p. 117). A Constituição Federal dispõe que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos (BRASIL, 1988). Sendo o verdadeiro titular do poder, o brasileiro não deve participar da política somente de dois em dois anos através do voto. A manifestação desse poder se dá de diversas formas, especialmente na fiscalização pela sociedade da atuação dos candidatos eleitos.

Dessa forma, é possível observar que a participação na política vai além de um direito dos brasileiros, podendo ser entendido como um “poder-dever”, podendo ser utilizado como uma forma de controle contra o mau uso do poder, do dinheiro público e da má administração pública (OLIVEIRA; CATAPAN; VICENTIN, 2015, p. 120).

Portanto, para fiscalizar a atuação dos deputados federais eleitos, o cidadão brasileiro pode participar verificando o destino que é dado ao dinheiro público nos gastos dos parlamentares, através do portal da transparência disponível no site da Câmara dos

Deputados. O cidadão, verdadeiro titular do poder, que não concordar com os gastos realizados a título de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) ou tiver indícios de quaisquer irregularidades pode noticiar o Ministério Público, que por sua vez, no interesse da coletividade, elabora denúncias e representações ao Tribunal de Contas da União, indicando eventual mau uso do dinheiro público. Percebe-se, assim, que a participação política do cidadão brasileiro não deveria se limitar ao cenário eleitoral, uma vez que após as eleições o gasto dos parlamentares deve ser fiscalizado, tendo em vista que representam os interesses do povo.

#### 4.1 TRANSPARÊNCIA

Como trazido anteriormente, na Suécia, a igualdade entre os cidadãos realmente se mostra efetivamente como um valor fundamental. Lá existem modestos privilégios para a classe política que, mesmo não sendo extravagantes, são contestados por muitos cidadãos. A própria imprensa é bastante criteriosa quanto aos gastos com dinheiro público e existe a Agência Nacional Anticorrupção para investigar quaisquer casos suspeitos. “Os suecos detestam quando vêem alguém que ocupa posição de poder enchendo o próprio bolso” (WALLIN, 2014, p. 31).

Nesse sentido, nas palavras de Cláudia Wallin (2014), a Suécia é o caso mais antigo de transparência pública, que nem é considerada uma lei, mas um princípio que vale para todas as instâncias do poder, de maneira a reduzir o fosso entre governantes e governados e cercear as oportunidades de corrupção. A transparência sendo a regra caracteriza uma sociedade aberta, inclusive com a mídia sempre denunciando os atos corruptos. A essência do sistema político sueco é não manter os atos desonestos no escuro, a sociedade sabe que, se algum ato impróprio for cometido, ele será denunciado, tanto para a polícia quanto para a mídia.

Claudia Wallin (2014) assevera que, na Suécia, a transparência é a regra e o sigilo, a exceção. O acesso a documentos oficiais é um direito básico dos suecos, e a principal ferramenta para combater a corrupção e o mau uso dos recursos públicos. Até mesmo investimentos privados, inclusive no mercado acionário, devem ser divulgados pelos agentes políticos a fim de evitar conflitos de interesse. Destaca-se que para as pessoas com necessidades especiais há serviços específicos para atendê-las e fornecer a elas a

transparência e que existem órgãos, como a Ouvidoria do parlamento e do governo, para supervisionar se a transparência está sendo feita de forma regular.

Toda essa preocupação e cuidado converge com a tese de que a burocracia é sigilosa por natureza, nas palavras do sociólogo Max Weber (2016, p.168):

Toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração burocrática tende sempre a ser uma administração de “sessões secretas”: na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica. As autoridades eclesiásticas prussianas ameaçam agora usar medidas disciplinares contra os pastores que fazem reprimendas ou admoestações de forma acessível a terceiros. Fazem-no porque o pastor, ao divulgar essas críticas, é “culpado” de facilitar uma possível crítica às autoridades eclesiásticas. Os funcionários do tesouro do Xá da Pérsia fizeram uma doutrina secreta da sua arte orçamentária e usam mesmo a escrita secreta. As estatísticas oficiais da Prússia, em geral, só divulgam aquilo que nenhum prejuízo pode trazer às intenções da burocracia poderosa.

Para chegar no nível de transparência e maturidade política da Suécia, Claudia Wallin (2014) explica que os suecos entenderam que se trata de uma guerra diária, que a transparência não tem valor sem uma população vigilante e que regras rígidas tornam o sistema mais limpo, como a determinação de que todas as notas fiscais devem ser discriminadas com todos os itens, nomes, local e motivo do evento. É um serviço totalmente gratuito, que conta com um departamento de arquivos próprio, que a lei determina que seja prestado com rapidez, não sendo necessário se identificar e nem revelar o motivo da busca. A exemplo disso, pela lei da transparência local, a comunicação oficial entre autoridades do estado é pública, visto que até mesmo os e-mails podem ser acessados, inclusive os ainda não lidos pelos próprios agentes políticos.

Reforçando a questão do enraizamento cultural da transparência pública, nas faculdades de jornalismo suecas, existe uma cadeira específica sobre a lei da transparência e também cursos para ensinar os jornalistas a analisar relatórios financeiros e prestações de contas dos representantes políticos. Com a ajuda da transparência e da imprensa, a consequência para os políticos que cometem qualquer deslize é quase sempre a renúncia, pela forte pressão que sofrem por todos os lados. Um Estado corrupto é uma ameaça à democracia. Casos de mau uso do dinheiro público afetam a confiança dos cidadãos no sistema, uma vez

que eles passam a se perguntar por que deveriam seguir as regras do sistema, se os políticos não o fazem (WALLIN, 2014).

Já no caso brasileiro, ainda que relativamente recente, não é possível dizer que falta legislação em matéria de acesso à informação e transparência pública. Partindo da legislação mais geral e abrangente para a mais específica, tem-se que a Constituição da República, ainda em 1988, demonstrou preocupação com esse assunto, como se depreende dos seguintes dispositivos (BRASIL, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

...

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

...

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Já em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19, ainda mais se dedicou a regular nesse sentido (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

...

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Com vistas a atender esses ditames constitucionais, no ano de 2011, foi sancionada a Lei nº 12527, a Lei de Acesso à Informação, ou seja, dois anos após a instituição da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) através do Ato da Mesa nº 43 de 2009, tratado alhures. Destaca-se que esse ato, ainda que anterior à Lei de Acesso à Informação, não se olvidou de tratar da divulgação e transparência quanto à utilização da CEAP, senão vejamos (BRASIL, 2009):

Art. 18. A utilização da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar será publicada no Portal Transparência da Câmara dos Deputados na internet, na forma dos incisos seguintes:

I - quando se tratar da utilização de serviços de transporte aéreo: nome do passageiro, data de emissão do bilhete, percurso e valor.

II - nos demais casos: tipo de gasto, nome e CNPJ do fornecedor, número da nota fiscal e valor reembolsado.

No ano seguinte à publicação da Lei de Acesso à Informação entrou em vigor o Ato da Mesa nº 45 de 2012, com objetivo de dispor sobre a aplicação da Lei nº 12.527, no âmbito da Câmara dos Deputados, da seguinte forma (BRASIL, 2012):

Art. 3º Cabe aos órgãos da Câmara dos Deputados, observado o disposto neste Ato e nas demais normas aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

...

Art. 5º É dever dos órgãos da Câmara dos Deputados, nos termos deste Ato e das demais normas aplicáveis, promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas no âmbito da Casa.

...

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, a Câmara dos Deputados deverá utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuser, sendo obrigatória a divulgação em sítio oficial da rede mundial de computadores (internet).

Contudo, somente dois anos depois, com a alteração promovida pelo Ato da Mesa nº 143 de 2014, foi aperfeiçoada a regulação da transparência pública quanto ao uso da CEAP, acrescentando ao artigo 18 do Ato da Mesa nº 43 de 2009 o seguinte parágrafo único: “Em todas as hipóteses previstas no caput, serão publicadas no Portal da Câmara dos Deputados as imagens digitalizadas dos documentos comprobatórios da despesa indenizada, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo”, e dando nova redação aos seguintes parágrafos do artigo 4º do citado Ato (BRASIL, 2014):

§ 16. A digitalização dos comprovantes de despesa não isenta o solicitante da entrega dos originais ao Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade.

§ 17. Portaria do Diretor-Geral definirá os procedimentos operacionais e os requisitos técnicos para a digitalização de que trata o § 16.

E quanto ao Ato da Mesa nº 45 de 2012, o aperfeiçoamento promovido pelo Ato da Mesa posterior à sanção da Lei de Acesso à Informação, foi no seguinte sentido (BRASIL, 2012):

Art. 5º É dever da Câmara dos Deputados, nos termos deste Ato e das demais normas aplicáveis, promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral, por ela produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

II - na esfera administrativa:

d) registros dos reembolsos e respectivos documentos comprobatórios das despesas de cotas para o exercício da atividade parlamentar, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo;

Merece destaque um trecho da justificção do Ato da Mesa nº 45 de 2012, que incumbe à Mesa Diretora a indicação de órgãos da Câmara que serão responsáveis por atividades vinculadas à Lei de Acesso à Informação, em especial para o presente estudo o fomento à cultura da transparência e do acesso à informação na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, é necessário um movimento de contracultura na sociedade brasileira. Considerando

que a transparência é o mais importante instrumento, uma vez que quanto mais transparência, menos corrupção, temos que as recentes legislações sobre transparência pública no Brasil estão sendo devidamente cumpridas pelo site da Câmara dos Deputados, de onde se tirou os dados brasileiros do presente estudo. Contudo, como é a cobrança da mídia e da sociedade de como e quanto do dinheiro público é utilizado uma vez que os gastos públicos estão regularmente disponibilizados no portal da transparência?

#### 4.2 REFLEXO CULTURAL E POLÍTICO

De acordo com Cláudia Wallin (2014), na Suécia, a ausência de privilégios políticos, em primeiro lugar, se deve à opinião da sociedade sobre isso, depois viria a abdicação dos próprios parlamentares. Nesse sentido, também não há lei que proíba o emprego de parentes como assistentes ou assessores dos partidos, mas mesmo assim essa prática não ocorre em território sueco. Muitos gastos como alimentação e material de expediente são retirados dos próprios salários dos deputados e as mídias sociais comuns e gratuitas são as formas de divulgação da atividade parlamentar. O chefe do Poder Executivo não possui residência oficial e os vereadores sequer possuem gabinetes próprios ou recebem salários. Todos que detêm posições oficiais no poder devem dar bons exemplos. Em uma sociedade em que a tolerância com a desonestidade é zero, os representantes políticos são os responsáveis por cultivar a confiança dos cidadãos e promover uma sociedade cada vez mais honesta.

Já no Brasil, é possível enriquecer sendo político e ter uma vida de confortos e mordomias. A "estrutura" permite que haja interferências entre os poderes e tanta "harmonia" que trocam-se indicações políticas. O resultado é a combinação de políticos ricos e gestores incapazes. Assim como no caso brasileiro, os sistemas que concedem certos benefícios aos representantes políticos são perigosos, porque transformam esses agentes em uma espécie de casta superior, que não sabe como vivem os cidadãos comuns, e se um político não vivencia as mesmas condições de vida de seus eleitores, ele não pode saber o que precisa ser mudado. Outra grande diferença que elucidada como o sistema político brasileiro não está estruturado de forma a contribuir com a igualdade entre representantes e representados é a ausência, na Suécia, do privilégio da imunidade e do foro privilegiado, podendo os políticos serem processados como qualquer cidadão (WALLIN, 2014).

Como abordado, a ferramenta que se mostra decisiva para varrer os excessos de poder é a transparência pública. Conforme pontua Claudia Wallin (2014), a particularidade da estratégia que limpou todo território sueco é que apenas algumas das reformas objetivaram atacar diretamente as práticas corruptas, a estratégia principal foi confrontar indiretamente as práticas corruptas através de uma manobra incisiva no nervo central das instituições políticas do país. A meta principal foi gerar uma metamorfose na cultura política. Simultaneamente, a confiança nas instituições foi gradualmente formada, através de reformas estruturais que diminuíram a corrupção e originaram uma administração pública imparcial e transparente.

Portanto, mais que a ausência de uma cultura de impunidade, foi o desenvolvimento na Suécia de uma cultura de honestidade e confiança nas instituições públicas, passando pela utilização da transparência pública como ferramenta primordial para investigar os atos escusos da administração acompanhada de uma imprensa livre, tendo em vista que uma vez escandalizado politicamente, a confiança da sociedade no candidato nunca mais é restabelecida. Para combater a corrupção, é necessário implementar um sistema de ampla transparência pública, elevar o nível de educação dos cidadãos e promover a igualdade social. Esta cultura da igualdade é algo bastante caro aos demais países nórdicos, como a Noruega e a Dinamarca. Na Suécia, dominada nos seus primórdios por uma população agrária e homogênea, caracterizada pela elevada participação democrática, a legitimidade dos representantes sempre esteve associada à simplicidade do modo de vida daqueles que são escolhidos para representar o povo (WALLIN, 2014).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como visto, ser agente político na Suécia é também uma forma de exercer a cidadania, é não ter um emprego normal. Na verdade, existem sacrifícios e não mordomias. Não há parlamentares profissionais pelo fato de não ser economicamente atraente, sendo consenso que os salários dos parlamentares não devem ser nem tão baixos, para não desinteressar as pessoas capazes, e nem tão altos para não atrair o tipo errado de pessoa. Regalias e recebimento de altos salários são atrativos para ganhar dinheiro e fazer carreira na política e não para mudar as coisas para melhor. Além da ausência de mordomias, não há também o tratamento por "excelência". Nas palavras de Claudia Wallin (2014), na Suécia, o mandato não confere nenhum tipo de status ao representante político. Os pronomes de

tratamento formais foram abolidos. Enxergar os políticos como uma elite mostraria que estão distantes dos problemas dos cidadãos comuns. Não há nada que os eleitores suecos odeiem mais do que políticos que tentam se beneficiar de suas posições de poder.

O mau emprego dos recursos públicos é uma deformidade, um dispêndio desnecessário do dinheiro dos contribuintes. Uma semelhança interessante entre Suécia e Brasil é a elevada carga tributária a pretexto de garantir um verdadeiro estado de bem-estar social, logo, esse desperdício de recursos incomoda (ou deveria incomodar) muito mais. Havendo essa semelhança da alta quantidade de impostos, mostra que é possível haver outras semelhanças. A Suécia se tornou um país rico e com uma democracia sólida em menos de 100 anos. No Brasil, sem uma reforma política, não haverá nenhuma mudança nesse cenário de desigualdades entre a classe política e a população em geral.

No entanto, não apenas ações político-legislativas são suficientes. Não bastam leis de acesso à informação para que ocorram todas as mudanças esperadas. Leis que auxiliam no uso eficiente do dinheiro público são necessárias, mas marcam apenas o início de uma necessária reforma cultural, complexa e sem uma receita pronta a ser seguida. Tal reestruturação ampla e profunda do entendimento sobre a vida social possui a educação como seu maior instrumento. Como aconteceu na Suécia, o acesso a uma educação de qualidade e melhores condições de vida forma um povo mais consciente e, conseqüentemente, mais exigente em relação aos políticos. Lá, a valorização da educação tem como um dos seus reflexos o fato de que os professores ganham um salário satisfatório, inclusive, não muito menor que os próprios parlamentares federais.

Mudanças precisam ter um ponto de partida e aproximar-se do modelo sueco se mostra uma possibilidade. Tal inspiração não deve se basear na utopia da Suécia ser um país incorruptível, até porque, como visto, não o é, mas por ter criado um modelo consoante aos valores e ajustado às necessidades de sua população, pautado, de modo mais rigoroso, nos princípios da eficiência e da economicidade dos gastos públicos.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Revista de Direito Administrativo**. O princípio da eficiência. Rio de Janeiro, v. 237, p. 1-6, jul./set. 2004. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44361/44784>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BARRETO FILHO, Sérgio Alberto. **Revista Âmbito Jurídico**. O Estudo dos Princípios da Eficiência, Eficácia e Economicidade na Administração Pública. São Paulo, nº 112, 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-estudo-dos-principios-da-eficiencia-eficacia-e-economicidade-na-administracao-publica/>. Acesso em 1º dez. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado, 1988.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2º Câmara Cível). **Agravo de Instrumento-Cv AI 0837835-35.2012.8.13.0000**. Recurso em Ação Civil Pública. Relator: Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 19 fev. 2013. TJMG, [2013]. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/944316276/agravo-de-instrumento-cv-ai-10621120011625001-sao-gotardo/inteiro-teor-944316290>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4543** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 06 novembro 2013. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=267161872&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2022.

BRASIL. Ato da Mesa nº 43 de 21 de maio de 2009. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>. Acesso em 1º dez. 2021.

BRASIL. Ato da Mesa nº 45 de 16 de julho de 2012. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd-mesa.html>. Acesso em 1º dez. 2021.

BRASIL. Ato da Mesa nº 143 de 28 de maio de 2014. Altera os arts. 5º e 27 do Ato da Mesa n. 45 de 2012; e os arts. 4º e 18 do Ato da Mesa n. 43 de 2009. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2014/atodamesa-143-28-maio-2014-778846-norma-cd-mesa.html>. Acesso em 1º dez. 2021.

DE DAVID, Tiago Bitencourt. **Revista do Ministério Público do RS**. Eficiência, Economicidade e Direitos Fundamentais: um Diálogo Necessário e Possível. Porto Alegre, nº 67, 2010. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1303929957.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1303929957.pdf). Acesso em 1º dez. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8.ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; CATAPAN, Anderson; VICENTIN, Ivan Carlos. **GCG GEORGETOWN UNIVERSITY - UNIVERSIA**. A Apatia da Participação Política do Povo Brasileiro na Administração e Governança da República: Motivos e Consequências. Madrid, vol. 9, nº 2, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Frederico/Downloads/Dialnet-AApatiaDaParticipacaoPoliticaDoPovoBrasileiroNaAdm-6966908.pdf>. Acesso em 1º dez. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Método, 2013.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Idéias. Lua Nova, São Paulo 67: 15- 47 , 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em 10 dez. 2021.

TELES, Iolando da Silva; TEIXEIRA, Maria Cristina. Os Direitos Políticos nas Constituições Brasileiras. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 13, n. 13, 2016. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/download/6766/5244>. Acesso em 10 dez. 2021.

WALLIN, Claudia. **Um País sem Excelências e Mordomias**. São Paulo: Geração Editorial, 2014.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.