

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EDAP  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DIJEISON TIAGO RIOS NASCIMENTO**

**APLICABILIDADE DA LEI N. 12.527/2011 AOS PARTIDOS POLÍTICOS.  
RANKING DA TRANSPARÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS  
EM 2019**

**BRASÍLIA,  
NOVEMBRO/2019**

**DIJEISON TIAGO RIOS NASCIMENTO**

**APLICABILIDADE DA LEI N. 12.527/2011 AOS PARTIDOS POLÍTICOS.  
RANKING DA TRANSPARÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS  
EM 2019**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do curso de Direito e obtenção do título de bacharel em Direito pela Escola de Direito e Administração Pública do IDP – EDAP.

Orientador: Prof. Me. Rafael Araripe Carneiro

**BRASÍLIA,  
NOVEMBRO/2019**

**DIJEISON TIAGO RIOS NASCIMENTO**

**APLICABILIDADE DA LEI N. 12.527/2011 AOS PARTIDOS POLÍTICOS.  
RANKING DA TRANSPARÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS  
EM 2019**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do curso de Direito e obtenção do título de bacharel em Direito pela Escola de Direito e Administração Pública do IDP – EDAP.

Orientador: Prof. Me. Rafael Araripe Carneiro

Brasília, 21 de novembro de 2019.

---

Prof. Me. Rafael Araripe Carneiro  
Escola de Direito e Administração  
Pública do IDP (EDAP)  
Professor Orientador

---

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira  
Escola de Direito e Administração  
Pública do IDP (EDAP)  
Membro da Banca Examinadora

---

Prof. Me. Suélio Alves de Moura  
Centro Universitário do Instituto de  
Educação Superior de Brasília (IESB)  
Membro da Banca Examinadora

## RESUMO

Os princípios que regem o acesso à informação têm sido cada vez mais desenvolvidos e aplicados pela sociedade contemporânea. No Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988 e da Lei n. 12.527/2011, as instituições públicas têm buscado instituir transparência às suas atividades. Nesse contexto de ampliação do acesso à informação de caráter coletivo, surgiu razoável controvérsia sobre a necessidade de os partidos políticos brasileiros observarem a Lei de Acesso à Informação (LAI). Nessa perspectiva, foi analisada a aplicabilidade da Lei n. 12.527/2011 às informações produzidas pelos partidos políticos brasileiros no exercício das atividades custeadas com dinheiro público. Foram apresentados os fundamentos principiológicos do acesso à informação; a abrangência da referida lei às pessoas jurídicas de direito público e de direito privado; a natureza jurídica dos partidos políticos brasileiros; as formas de financiamento público; e a possibilidade de aplicação dos preceitos da transparência ativa às agremiações. Buscou-se analisar, de forma comparada, o tratamento dado pela legislação chilena, colombiana, mexicana e espanhola à aplicação dos preceitos de transparência aos seus partidos políticos. Na sequência, foi realizado estudo empírico com o objetivo de apurar o nível de transparência das agremiações partidárias brasileiras, tendo como parâmetro as informações constantes dos *sites* dos partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. A metodologia utilizada no trabalho foi dividida em duas partes: a primeira delas foi baseada em aspectos eminentemente teóricos, partindo da análise da doutrina, da legislação e de alguns julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o tema; a segunda, na realização de pesquisa empírica, efetivada por meio da coleta de dados nos *sites* dos diretórios nacionais dos partidos políticos brasileiros. Referida coleta foi feita por meio da aplicação de um formulário contendo 37 questões elaboradas com base nos critérios de transparência ativa e em experiências semelhantes realizadas pela Transparência Internacional no Chile. Para a obtenção de precisão científica ao resultado final do ranqueamento, utilizou-se o consagrado modelo logístico unidimensional de um parâmetro (ML1), conhecido como modelo de Rasch (1960). Por fim, foram apresentadas recomendações gerais aos partidos políticos brasileiros e ao Tribunal Superior Eleitoral para a aplicação dos preceitos de transparência às informações produzidas por meio do exercício de atividades custeadas com recursos públicos.

**Palavras-chaves:** Lei de Acesso à Informação; Transparência; Partidos políticos; Autonomia; Recursos públicos.

## ABSTRACT

The principles governing access to information have been increasingly developed and applied by contemporary society. In Brazil, after the promulgation of the Constitution of 1988 and the Law 12.527/2011, public institutions have sought to introduce transparency into their activities. In this context of increased access to information of collective character emerged the reasonable controversy about the need for Brazilian political parties to observe the Access to Information Law. From this perspective, the applicability of Law 12.527/2011 to the information produced by the Brazilian political parties exercising activities funded with public money was analyzed. The fundamental principles of access to information were presented; the scope of the aforementioned law to legal entities of public and private rights; the legal nature of Brazilian political parties; methods of public funding; and the possibility of applying the principles of active transparency to associations. It sought to analyze, in a comparative manner, the treatment given by Chilean, Colombian, Mexican and Spanish law regarding the application of transparency principles to their respective political parties. Following that, an empirical study was conducted in order to determine the level of transparency of the Brazilian party associations, utilizing the information on the websites of political parties registered with the Superior Electoral Court as a parameter. The methodology used in the study was divided into two parts: the first, based on highly theoretical aspects, stemming from the analysis of the doctrine, legislation and some of the Supreme Court's judged cases on the matter; the second was based on the conduction of the empirical research, carried out by collecting data on the websites of national directories of Brazilian political parties. The collection mentioned was carried out through the application of a survey containing 37 questions drawn up based on the criteria of active transparency and in similar experiments conducted by Transparency International, in Chile. In order to obtain scientific accuracy for the final outcome of the ranking, a used dedicated one-dimensional logistic model of a parameter (ML1), known as the Rasch model (1960), was used. Finally, general recommendations were presented to the Brazilian political parties and the Supreme Electoral Court for the application of transparency principles to the information produced by activities exercised with public funding.

**Keywords:** Access to Information Law; Transparency; Political parties; Autonomy; Public funding.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CTA – Consulta  
DC – Democracia Cristã  
DEM – Democratas  
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos  
FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha  
FOIA – *Freedom of Information Act*  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
ML1 – Modelo Logístico Unidimensional de Um Parâmetro  
MS – Mandado de Segurança  
NOVO – Partido Novo  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OAB-DF – Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal  
PC – Prestação de Contas  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PCO – Partido da Causa Operária  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PHS – Partido Humanista da Solidariedade  
PJE – Processo Judicial Eletrônico  
PL – Partido Liberal  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PODE – Podemos  
PP – Progressistas  
PPS – Partido Popular Socialista  
PROS – Partido Republicano da Ordem Social  
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSL – Partido Social Liberal  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC – Partido Trabalhista Cristão  
PV – Partido Verde  
REDE – Rede Sustentabilidade  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão  
SS – Suspensão de Segurança  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TRI – Teoria da Resposta ao Item  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1 ORIGEM E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA</b> .....	5
1.1 Princípios Norteadores do Acesso à Informação .....	9
1.1.1 <i>Máxima Divulgação das Informações</i> .....	10
1.1.2 <i>Celeridade e facilidade de acesso</i> .....	11
1.1.3 <i>Universalidade</i> .....	12
1.1.4 <i>Boa-fé</i> .....	13
1.1.5 <i>Obrigação de divulgar</i> .....	14
1.1.6 <i>Promoção de um Governo aberto</i> .....	15
1.1.7 <i>Excepcionalidade das hipóteses de restrições</i> .....	16
1.1.8 <i>Gratuidade</i> .....	17
1.1.9 <i>Não motivação do pedido</i> .....	17
1.2 Fundamentos normativos da transparência no Brasil pós 1988.....	19
1.3 �mbito de aplicação da Lei de Acesso � Informação.....	26
<b>2 PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	34
2.1 Conceito e importância dos partidos políticos .....	34
2.2 Natureza jurídica e características essenciais dos partidos políticos .....	36
2.3 Financiamento público dos partidos políticos brasileiros.....	39
2.4 Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) .....	40
2.5 Fundo Especial de Financiamento de Campanhas - FEFC.....	45
<b>3 APLICABILIDADE DA LAI AOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS</b> .....	50
3.1 Utilização da transparência ativa pelos partidos políticos .....	56
3.2 Transparência ativa e <i>compliance</i> aplicados aos partidos políticos .....	59
3.3 Transparência partidária no Chile, Colômbia, México e Espanha .....	61
<b>4 PESQUISA DE DADOS E CRIAÇÃO DO RANKING DA TRANSPARÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS EM 2019</b> .....	68



4.1	Metodologia aplicada na pesquisa de dados .....	68
4.2	Apresentação do <i>Ranking</i> de Transparência dos Partidos Políticos Brasileiros em 2019	72
4.2.1	<i>Recomendações gerais aos partidos políticos brasileiros</i> .....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....		91
<b>REFERÊNCIAS</b> .....		94
<b>APÊNDICE</b> .....		105
APÊNDICE A – Lista de países com dispositivos de acesso à informação - 2014 .....		105
APÊNDICE B - Distribuição do Fundo Partidário entre janeiro de 2009 e julho de 2019 .....		107
APÊNDICE C – Despesa Total por Categoria de Gasto – Síntese do SPCA – Exercício Financeiro de 2017.....		109
APÊNDICE D – Distribuição do FEFC entre os partidos políticos em 2018.....		112
APÊNDICE E – Datas das pesquisas, nomes, siglas e <i>sites</i> dos partidos registrados no TSE.....		114
APÊNDICE F - Questões aplicadas nos <i>sites</i> dos Diretórios Nacionais dos partidos políticos com registro no Tribunal Superior Eleitoral.....		117
APÊNDICE G – Mapa de Respostas por Partido Político: S = quesito satisfeito; N = quesito não satisfeito.....		121
APÊNDICE H – Solicitação de informação aos 33 partidos políticos registrados no TSE.....		122
ANEXO 1 – Documentos de prestação de contas com baixa legibilidade .....		123
ANEXO 2 - Índice de confiança nas instituições brasileiras elaborado pelo IBOPE Inteligência.....		124
ANEXO 3 – Metodologia elaborada pelo Movimento Transparência Partidária para <i>Ranking</i> da Transparência Partidária ano de 2018.....		125

## INTRODUÇÃO

No ano de 2011, foi publicada a Lei n. 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – que objetivou regulamentar o art. 5º, XXXIII, da Constituição de 1988. Trata-se, em síntese, do instrumento normativo infraconstitucional mais relevante no tocante à defesa do acesso às informações de caráter público. A criação da LAI representou um marco que modificou enormemente a rotina das instituições públicas brasileiras, pois ficou definido que, a partir de então, o acesso aos documentos públicos seria a regra e, o sigilo, a exceção.

A LAI apresenta um conjunto de normas que busca garantir ao cidadão o direito obter, de forma simples e objetiva, informações não sensíveis à segurança da sociedade e do Estado, bem como à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Logo, tornou-se, desde sua publicação, um instrumento de extrema relevância para a garantia e defesa dos direitos fundamentais dos indivíduos. Por esse motivo, tem recebido, ao longo dos últimos anos, forte apoio da opinião pública, que demanda, cada vez mais, transparência do Estado e das instituições privadas que recebem recursos do Tesouro Nacional.

Com efeito, o tema objeto deste estudo encontra apoio no crescente interesse da sociedade brasileira por transparência em relação ao uso da verba pública. Nos últimos anos, a sociedade civil tem buscado se organizar e questionar abertamente o uso irregular e indiscriminado dos recursos públicos por instituições públicas e privadas. Prova disso é verificada na atuação da Associação Contas Abertas, que reúne pessoas físicas e jurídicas interessadas em contribuir para o controle social sobre os orçamentos públicos. Ela estimula a transparência e o acesso às informações públicas por parte da sociedade, concretizando o conceito de cidadania participativa e estimulando o uso ético e eficiente do dinheiro do Estado.

No Brasil, na última década, houve importante mudança na forma de interpretação do alcance da transparência na gestão da coisa pública, o que fez florescer o debate sobre os limites da LAI em relação às instituições que possuem natureza jurídica de direito privado.

Nesse contexto de plena evolução conceitual e interpretativa da lei que rege o acesso à informação, desperta-se para a possibilidade de que parcela das informações produzidas no âmbito dos partidos políticos brasileiros sejam públicas e

não estejam sendo devidamente disponibilizadas aos cidadãos. Assim, buscar-se-á analisar a aplicabilidade, ou não, da LAI às informações produzidas no exercício das atividades partidárias custeadas com recursos públicos, bem como verificar a forma como essas informações vêm sendo disponibilizadas para o cidadão.

Destaca-se que o estudo a respeito da aplicabilidade da LAI aos partidos políticos brasileiros demonstra-se de grande relevância social, pois, conforme dados retirados do *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e que serão apresentados ao longo desta pesquisa, nos últimos 10 anos o Estado aportou aproximadamente R\$ 6,7 bilhões do Tesouro Nacional nas agremiações partidárias, sendo que destes, R\$ 2,5 bilhões foram transferidos apenas do ano de 2018. Logo, a transparência em relação à utilização desses recursos torna-se elemento fundamental para o cumprimento dos princípios constitucionais da moralidade, publicidade, legalidade e transparência; tendo em vista, sempre, atender de forma plena aos ditames da cidadania participativa.

Os elementos teóricos que norteiam o acesso à informação permitem depreender que todos que administram verbas oriundas do Tesouro Nacional devem agir com o máximo de transparência possível, pois, dessa forma, as pessoas interessadas poderão ter pleno conhecimento das práticas adotadas pelos gestores dos recursos estatais, sejam eles destinados a pessoas jurídicas de direito público ou privado. Entretanto, as agremiações partidárias se valem do tratamento genérico apresentado pela legislação brasileira, com o objetivo de não aplicarem os conceitos de transparência ativa às suas informações. A indefinição normativa e a consequente diversidade de interpretações referentes ao art. 2º da LAI podem dificultar o acesso às informações concernentes à utilização dos recursos públicos destinados aos partidos políticos, o que tem o poder de prejudicar a efetividade da LAI como instrumento de controle do gasto do dinheiro público.

A metodologia utilizada na pesquisa teve como base a análise conceitual dos institutos jurídicos que envolvem a transparência pública e os partidos políticos, tendo como foco o estabelecimento de um estudo descritivo, mais coerente com o detalhamento dos aspectos conceituais que envolvem a temática. Foi realizada, também, uma análise envolvendo a legislação que dispõe sobre a organização das agremiações partidárias – Lei n. 9.096 de 1995 – e suas recentes atualizações, tendo em vista a necessidade de compreensão detalhada da natureza jurídica das referidas

instituições e se há, na legislação pertinente, previsão de institutos ligados ao acesso à informação.

Na sequência, foi efetivado um estudo dedicado à apreciação das leis de acesso à informação e de organização partidária vigentes no Chile, na Colômbia, no México e na Espanha, destacando seus pontos de conexão com os partidos políticos. A escolha desses ordenamentos está relacionada ao fato de possuírem leis de acesso à informação recentes e por serem países com sistemas eleitorais em que os partidos políticos também são destinatários de recursos públicos.

Destaca-se que o eixo dogmático instrumental da primeira parte da pesquisa foi calcado em aspectos eminentemente teóricos, objetivando, por meio do estudo da doutrina, da legislação e de decisões judiciais, obter o referencial teórico necessário ao delineamento do problema apresentado. Neste ponto, a metodologia utilizada foi fundada na revisão de literatura, tendo em vista a necessidade explícita de se fazer o devido aprofundamento em relação a conceitos considerados elementares ao desenvolvimento do tema e ao enfrentamento do problema da pesquisa.

A segunda parte do trabalho foi dedicada à realização de análise empírica nos *sites* oficiais dos diretórios nacionais dos partidos políticos registrados na Justiça Eleitoral brasileira, motivo pelo qual a existência do espaço virtual é elemento preponderante para o levantamento das informações necessárias ao estudo. Referida coleta de dados foi realizada por meio da obtenção de respostas a 37 perguntas que são, em conjunto, capazes de apontar o nível de transparência dos partidos políticos brasileiros.

O rol de perguntas teve como base as experiências realizadas pela Transparência Internacional que, desde o ano de 2016, mede o nível de transparência dos partidos políticos chilenos. Da mesma forma, foram levados em consideração os dispositivos de transparência ativa da própria LAI brasileira, por ser um conjunto de normas dedicadas ao tema e aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público e privado. Os tópicos a serem respondidos foram divididos em dois blocos. O primeiro deles, com 21 questões, tem o objetivo de coletar dados sobre a estrutura, procedimentos internos, acesso à informação e vínculos com terceiros. O segundo bloco, composto por 16 questões, foi direcionado à coleta de dados sobre as receitas, despesas, informações fiscais, contratos, patrimônio e ética.

O escore final foi definido por meio da utilização de uma escala que pode variar de -4 (menor nível de transparência) até +4 (maior nível de transparência), e foi elaborado de acordo com o modelo estatístico de Rasch (1960), buscando, assim, gerar um *Ranking* da Transparência dos Partidos Políticos Brasileiros em 2019.

Por fim, cumpre destacar que, para alcançar o objetivo almejado, o trabalho foi dividido em 4 capítulos estruturados da seguinte forma: i) origem e princípios norteadores da transparência pública; ii) partidos políticos; iii) aplicabilidade da LAI aos partidos políticos brasileiros; iv) pesquisa de dados e criação do *Ranking* da Transparência dos Partidos Políticos Brasileiros em 2019.

## 1 ORIGEM E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O direito de acesso à informação é um requisito indispensável para o funcionamento das democracias modernas, pois torna públicos os conjuntos documentais do Estado à sociedade, propiciando maior nível de transparência e boa gestão na condução dos negócios estatais.

Para Luhtanen:

A transparência do governo é uma questão central da democracia e uma condição prévia para aproximar qualquer governo de seus cidadãos. Se um governo não confia em seus cidadãos, como esperar que os cidadãos confiem em seu governo? (LUHTANEN, 2006, p. 57)

As bases estruturantes da democracia demandam uma atuação consistente dos cidadãos. Mas, para que isso ocorra de forma efetiva, é preciso que o Estado, detentor de parcela considerável das informações públicas produzidas, forneça aos interessados, dentro dos limites legais vigentes, o máximo de acesso possível.

O Poder Público deve atuar no sentido de fomentar a cultura da transparência no âmbito da sua estrutura burocrática e despertar nas pessoas o interesse pelos negócios governamentais, propiciando, assim, o desenvolvimento de um governo verdadeiramente aberto e democrático.

Segundo os ensinamentos de Sales:

A publicidade ampla visa assegurar condições de legalidade objetiva, porque dá ao povo o direito de conhecer o modo como a administração atua e toma decisões. A visibilidade, a cognoscibilidade e a acessibilidade se congregam e se ligam à controlabilidade dos atos públicos (SALES, 2014, p. 76).

O desenvolvimento da cultura do acesso à informação pública é considerado uma realidade em diversos países ao redor do mundo, e tem se expandido de forma considerável nas últimas décadas. A transparência pública tem suas raízes no século XVIII. Desde 1766, a Suécia possui uma lei específica sobre o direito de acesso aos registros públicos. A mencionada norma passou a prever o livre acesso a documentos administrativos e ficou reconhecida, pela doutrina especializada, como sendo a primeira orientação normativa voltada especificamente ao tema. Assim, é possível

afirmar que a Suécia já acumula mais de duzentos anos de experiência no fortalecimento da cultura de abertura de dados ao público em geral, o que a deixa em situação de destaque quando o assunto é transparência.

Sales argumenta, de forma muito precisa, que:

[...] a primeira nação a tratar de forma específica do acesso à informação pública como um direito foi a Suécia, quando, através e seu parlamento, adota, em 1766, uma lei sobre liberdade de expressão.

[...] o acesso era bastante amplo em relação aos documentos, às autoridades cedentes e aos cidadãos requisitantes.

[...] o livre acesso deveria ser permitido a todos os arquivos, com finalidade de copiar tais documentos in loco ou de obter certificado dos mesmos. Era prevista, ainda, responsabilidade pelo não fornecimento de informações, que estava sujeita à sanção prevista na lei (SALES, 2014, p. 83-86).

De acordo com Cunha Filho e Xavier:

A Suécia possui outras peculiaridades, como o fato de a totalidade da Lei integrar a Constituição do país. Atualmente, a Lei sueca dispõe que “para incentivar o livre intercâmbio de opiniões e o esclarecimento da população, todo súdito sueco terá livre acesso a documentos oficiais”. (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 21–22).

No âmbito do contexto internacional, é imprescindível destacar a previsão do direito de acesso à informação constante da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. De acordo com o art. 15 desse instrumento normativo, aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte Francesa, “a sociedade tem o direito de pedir a prestação de contas a todos os agentes públicos responsáveis pela sua administração”. Esse dispositivo garante às pessoas o direito ao pleno acesso aos documentos que testemunham as atividades do Estado.

O direito de acesso à informação também está previsto, dentre outros, nos seguintes instrumentos normativos supranacionais: na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela ONU, em 1948; no Pacto de Direitos Civis e Políticos, aprovado em 1966; e na Convenção Americana de Direitos Humanos, aprovada em 1969. Tais normas possuem textos semelhantes e defendem que as

peças tenham o direito de procurar, receber e transmitir informações e ideias de toda natureza, por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Para Mendel:

Os responsáveis pela redação de tratados internacionais de direitos humanos tiveram visão de longo alcance em seu enquadramento do direito de liberdade de expressão, inclusive no âmbito do direito não apenas de transmitir, mas também de buscar e receber informações e ideias. Eles reconheceram o importante papel social não só da liberdade de expressão individual “liberdade para falar”, mas também da noção mais profunda de livre fluxo de informações e ideias na sociedade. Reconheceram a importância da proteção não apenas do emissor, mas também do destinatário da informação. Este reconhecimento agora está sendo compreendido como inclusivo do direito à informação no sentido do direito de pedir e receber acesso à informação sob o controle de órgãos públicos (MENDEL, 2009, p. 8).

A partir da segunda metade do século XX, o acesso à informação passou a ganhar contornos mais modernos, sendo reconhecido pela jurisprudência de Cortes Internacionais como um direito humano, movimento altamente relacionado com o crescimento da administração pública estatal e com a valorização dos direitos fundamentais que caracterizaram o pós-guerra. Para Bento (2015, p. 37), o Caso *Claude Reyes e Outros Vs. Chile*, julgado em setembro de 2006, foi paradigmático. Pela primeira vez, um tribunal internacional reconheceu expressamente que o direito de acesso à informação é um direito humano inerente à liberdade de pensamento e de expressão. Assim, no julgamento daquele caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que:

[...] de acordo com a proteção concedida pela Convenção Americana, o direito à liberdade de pensamento e de expressão compreende “não apenas o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza. Assim como a Convenção Americana, outros instrumentos internacionais de direitos humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelecem um direito positivo a buscar e a receber informação (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2006. p. 40, tradução dos autores).

Envolto em um contexto de maior abertura das informações públicas, os Estados Unidos da América, em 1966, criaram um relevante marco normativo sobre



acesso à informação. Ele foi intitulado de *Freedom of Information Act* (FOIA) e influenciou o desenvolvimento de diversas leis de acesso à informação de outros países. Seu texto se caracteriza por apresentar mecanismos considerados modernos e eficientes à proteção do direito de solicitar informações às instituições federais americanas.

De acordo com Sales, essa norma é considerada:

[...] o marco moderno do direito fundamental de acesso à informação, pois serviu de exemplo e modelo para várias nações, até mesmo pelo papel de poder político central assumido pelos EUA no cenário internacional no pós 2ª guerra (SALES, 2014, p. 91).

Para o legislador americano, a função básica da lei de acesso à informação é garantir cidadãos bem informados, sendo este o fundamento vital para o funcionamento de uma sociedade democrática. Nesse sentido, a FOIA fornece as ferramentas adequadas para que seja possível requisitar registros públicos de qualquer instituição federal, sendo considerada um instrumento essencial para a fiscalização da atuação dos gestores, contribuindo, por consequência, para o combate à corrupção, ao nepotismo, ao clientelismo e às demais práticas desviadas do espírito republicano.

A esse respeito, Sales defende que:

A FOIA dos EUA cresceu sobre uma base substancialmente burocrática, como mais um dentre vários outros mecanismos de *accountability* e eficiência, onde se criou toda uma estrutura para se possibilitar a liberdade de informação (SALES, 2014, p. 94, grifo no original).

A FOIA determina que as instituições públicas restrinjam o acesso apenas às informações que sejam capazes de comprometer interesses protegidos pela legislação, por exemplo: defesa nacional, política externa, dados financeiros confidenciais, geológicos e geofísicos, entre outros. Com o objetivo de estabelecer ampla divulgação à informação pública, as instituições do governo são orientadas no sentido de adotarem todas as medidas necessárias à disponibilização da parte não sigilosa dos documentos, quando não for possível, por motivo de sigilo, divulgar o todo.

Para que a legislação de acesso à informação seja efetivamente aplicada, o Departamento de Justiça do Estados Unidos tornou-se a instituição responsável pela emissão de orientações às demais agências governamentais, de modo que a interpretação do texto legal seja a mais uniforme possível.

Inspirados por um contexto global inclinado para o desenvolvimento das políticas de acesso às informações públicas, diversos países inseriram dispositivos que buscam assegurar o direito à informação nos seus ordenamentos jurídicos. Isso demonstra a importância que a temática tem conquistado ao longo dos últimos anos, e evidencia uma clara mudança de tendência em direção à implementação de uma cultura da transparência em diversas nações.

Para Luhtanen, os países da União Europeia também seguiram essa tendência mundial:

Na UE, os principais passos em direção ao governo aberto foram dados nos anos 90. Um grande avanço foi a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2000. A Carta inclui tanto a liberdade de expressão quanto o direito de acesso aos documentos. Em 2001, foi adotado o primeiro regulamento sobre acesso a documentos (LUHTANEN, 2006, p. 56).

De acordo com dados disponibilizados pela Right2INFO.org (2012, n. p.), organização internacional que reúne informações sobre o direito de acesso à informação, pelo menos 102 países garantem expressamente esse direito e impõem obrigação normativa de disponibilização de informações públicas aos interessados. A relação completa de todos os países pesquisados está disponível para consulta no Apêndice A.

Após a criação e o desenvolvimento das primeiras políticas de acesso à informação, a doutrina especializada passou a se debruçar cada vez mais sobre a temática. Esse progresso científico tem sido um aspecto relevante nessa jornada, pois a fundamentação teórica fez surgir uma série de princípios específicos voltados para a transparência pública, os quais serão apresentados no tópico seguinte.

### **1.1 Princípios Norteadores do Acesso à Informação**

O progresso da criação doutrinária voltada ao acesso à informação tem contribuído bastante para a uniformização da interpretação do texto legal e para a

criação de importantes princípios relacionados à transparência no tocante às informações públicas. São princípios normativos que carregam orientações substanciais que devem ser observadas por pessoas físicas ou jurídicas, quando da aplicação da lei ao caso concreto.

Sobre o tema, Alexy defende que os princípios jurídicos são:

[...] mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas (ALEXY, 2008. p. 90).

A literatura especializada no estudo da transparência tem se aperfeiçoado bastante nas últimas décadas. No Brasil, a matéria passou a ter mais atenção dos doutrinadores após a promulgação da Constituição de 1988 e, principalmente, após a entrada em vigência da LAI, em 2011. Nesse momento do curso da história, surgiu um maior número de pesquisas acadêmicas e obras jurídicas voltadas ao tema, dado o impacto daquela norma de regulamentação do acesso à informação no âmbito das rotinas da administração pública brasileira.

Sendo assim, serão apresentados, de forma sucinta, alguns princípios que orientam o acesso à informação no Brasil. Eles são encontrados em estudos especializados e servem de balizas para a compreensão global do sistema jurídico que norteia a transparência nas instituições públicas e privadas sob influência da LAI:

### *1.1.1 Máxima Divulgação das Informações*

A transparência é a regra; o sigilo, a exceção. O Poder Público brasileiro, no desempenho das suas atividades cotidianas, produz considerável quantidade de informações com o objetivo finalístico de servir à sociedade. As informações categorizadas como de interesse público pertencem aos cidadãos, que devem possuir a elas acesso facilitado. Observar o princípio da máxima divulgação das informações não se trata de um favor estatal direcionado às pessoas, mas de uma obrigação relacionada ao atendimento do interesse público. Nessa perspectiva, cabe salientar que a premissa da máxima divulgação somente poderá ser afastada de forma excepcional, motivada por questões voltadas à segurança da sociedade e do Estado, bem como a proteção à vida privada, à honra e à imagem das pessoas.

Para Mendel:

O princípio da divulgação máxima implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito.

[...]

Deve haver presunção em favor da divulgação (MENDEL, 2009, p. 32).

Para a concretização do interesse público, por meio do princípio da máxima divulgação das informações, é recomendável que seja feita a revisão de todas as normas atinentes ao tema, dando preferência a um modelo centralizado de regulação que facilite o controle da sociedade sobre as exceções.

A máxima divulgação das informações consubstancia-se, desse modo, em um princípio balizador de toda a aplicação da LAI, vinculando as atividades da Administração Pública brasileira e determinando que os órgãos públicos forneçam as informações de maneira mais completa possível, mesmo que não seja permitido ofertá-la na integralidade. Portanto, depreende-se que as negativas ao acesso devem ter caráter eminentemente excepcional.

### *1.1.2 Celeridade e facilidade de acesso*

As informações demandadas pelos cidadãos devem ser disponibilizadas de forma rápida, completa e objetiva. Para isso, as instituições detentoras de documentos públicos devem criar canais específicos, físicos e virtuais, que facilitem o atendimento dos requerimentos.

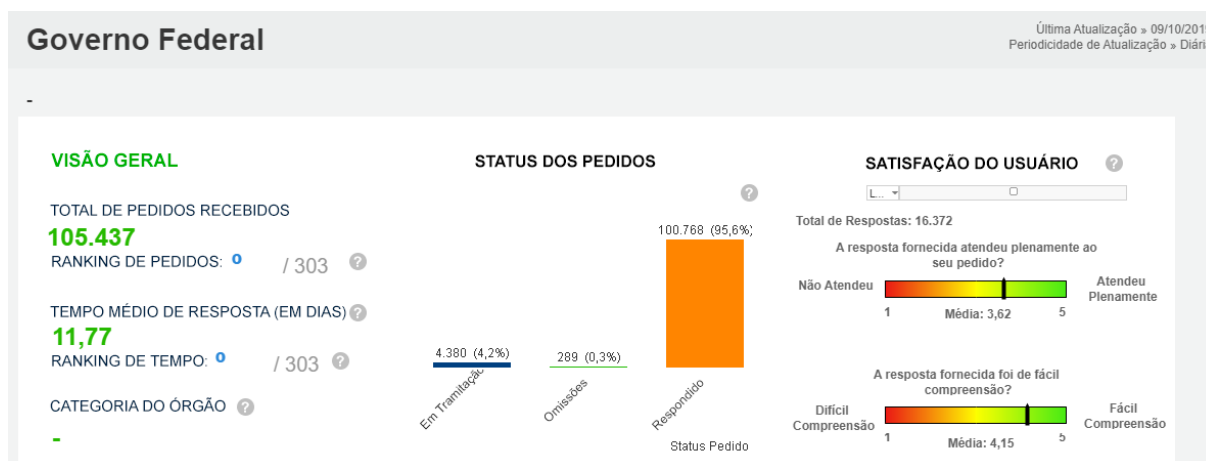
Segundo Bento:

[...] o procedimento para solicitar informações deve ser simples, compreensível pelo cidadão comum, e as solicitações devem tramitar e ser respondidas em um prazo razoável, de modo a não desestimular a sua propositura (BENTO, 2015, p. 111).

A Controladoria-Geral da União (CGU) é a instituição responsável por realizar o monitoramento dos pedidos de informação direcionados aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal. Até o dia 9 de outubro de 2019, foram efetuadas 105.437

solicitações de informações. Desse total, 100.768 restaram atendidas, sendo o tempo médio de resposta de 11,77 dias, conforme pode ser visualizado na Figura 1:

**Figura 1** – Status dos pedidos de informação realizados ao Poder Executivo Federal



**Fonte:** Controladoria-Geral da União, 2019.

O prazo médio registrado pelo Poder Executivo Federal para ofertar as respostas aos pedidos de informação está dentro dos parâmetros estipulados pelo artigo 10 da LAI, que determina que o Poder Público não poderá demorar mais do que 20 dias para finalizar a solicitação, podendo esse prazo, mediante justificativa expressa e de forma excepcional, ser prorrogado por mais 10 dias.

Com o objetivo premente de atender ao interesse público, alguns requisitos devem ser observados pelo Poder Público quando da efetivação de medidas tendentes ao cumprimento do princípio da celeridade e facilidade de acesso, por exemplo: estabelecimento de prazos razoáveis para as respostas às demandas, fundamentação das negativas de acesso, fornecimento das informações de forma gratuita (ressalvados os casos em que haja necessidade de reprodução), otimização dos procedimentos administrativos (mínimo de formalidade possível), e possibilidade de interposição de recursos quando da negativa de acesso.

### 1.1.3 Universalidade

Qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, tem o direito de receber informações de caráter público. O Estado não pode fazer diferenciação entre os

interessados, que podem ser brasileiros natos ou naturalizados, bem como estrangeiros, residentes ou não no Brasil. As diferenciações não serão toleradas, pois o objetivo maior do princípio da universalidade é satisfazer o maior número de pessoas com informações de interesse coletivo. Segundo Cunha Filho e Xavier (2014, p. 124), “a aplicabilidade deste direito não deve estar submetida a requisitos de capacidade civil, eleitoral, política, dentre outros. [...] a realização de pedidos de acesso deve estar desprovida de qualquer tipo de requisito de caráter burocrático ou institucional”.

#### *1.1.4 Boa-fé*

Incumbe ao Poder Público orientar os cidadãos quanto ao exercício do direito de acesso e sobre a forma correta de encaminhamento dos pedidos de informações. Assim, visando ao atendimento do interesse coletivo e agindo com diligência e profissionalismo, cabe ao Estado assumir, de modo proativo, as seguintes práticas: a) fomentar a cultura da transparência; b) dar assistência aos solicitantes; c) capacitar seus servidores; e d) divulgar à população informações essenciais sobre o direito de acesso.

Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos:

É essencial que, para garantir o direito à informação, os poderes públicos atuem de boa-fé e realizem diligentemente as ações necessárias para assegurar a efetividade desse direito.

[...]

Adicionalmente, para garantir o exercício pleno e efetivo desse direito, é necessário que a legislação e a gestão estatal sejam regidas pelos princípios de boa-fé e de máxima divulgação, de modo que toda a informação em poder do Estado se presuma pública e acessível, submetida a um regime limitado de exceções (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 80 – 85)

Portanto, o comportamento que se espera por parte dos gestores públicos é que estes canalizem todos os esforços possíveis com o objetivo de disponibilizar a informação solicitada, além de fomentar o desenvolvimento de um governo aberto, em que as relações com os cidadãos sejam sempre pautadas pelos preceitos da lealdade e da boa-fé, que, segundo Mello (2015, p. 123), são caracterizados pelo dever da “Administração proceder em relação aos administrados com sinceridade e honestidade,

sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos”.

#### *1.1.5 Obrigação de divulgar*

O acesso à informação compreende tanto a dimensão passiva (transparência promovida por meio da solicitação dos interessados), quanto a dimensão ativa (divulgação das informações por iniciativa das próprias instituições detentoras, ou seja, independentemente de solicitação). A obrigação de divulgar é um princípio que preza pela ampliação do acesso público às informações. Ela tem como foco, principalmente, a disponibilização de informações sobre os recursos financeiros e sobre as estruturas das instituições custeadas com verba estatais, buscando garantir transparência às atividades voltadas ao atendimento do interesse público.

De acordo com o entendimento de Mendel:

O acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma proativa, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido (MENDEL, 2009, p. 34).

Destaca-se que as informações disponibilizadas por meio da transparência ativa devem ser, sempre que possível, integrais, claras e objetivas, pois as instituições devem levar em consideração o diversificado nível instrucional dos interessados.

Para Ricas e Alves:

A linguagem cidadã e a usabilidade compreendem a disponibilização da informação de maneira que o usuário tenha um entendimento do seu conteúdo, ou seja, a informação deve ser apresentada de forma simples, amigável e de fácil uso, viabilizando o acesso pleno à informação, inclusive para transferi-la a outros meios e programas existentes, como exemplo, um computador pessoal, smartphone ou uma planilha eletrônica (RICAS; ALVES, 2019, p. 148).

Cumprir informar que a implementação progressiva da transparência ativa nas instituições públicas brasileiras possibilita a diminuição da quantidade de solicitações direcionadas ao Estado (dimensão passiva da transparência), o que pode ocasionar a redução dos custos operacionais envolvidos nas atividades de localização e de

disponibilização das informações aos usuários finais, o que contribui, por consequência, para a diminuição dos gastos da máquina pública.

### *1.1.6 Promoção de um Governo aberto*

Princípio que busca o desenvolvimento de estratégias capazes de promover a abertura informacional do governo. A CGU tem atuado intensamente na criação de políticas voltadas ao incentivo e ao acompanhamento das ações das instituições públicas e demais entes federativos na implementação da LAI. Ela desenvolve cursos, palestras e manuais destinados ao aperfeiçoamento do acesso à informação pública, além de disponibilizar uma base de dados com as decisões sobre pedidos, respostas e recursos.

Outra medida considerada essencial à promoção de um governo aberto trata da gestão adequada dos acervos documentais no âmbito do Poder Público.

Segundo Mendel:

Em vários países, um dos maiores obstáculos do acesso à informação é o péssimo estado de manutenção dos registros. Os servidores, muitas vezes, não sabem de quais informações dispõem ou, mesmo que saibam, não são capazes de localizar os registros procurados. A boa gestão de documentos oficiais não só é essencial para o efetivo estabelecimento do direito à informação, como também é uma das funções básicas do governo moderno, sendo de importância crucial para a efetiva consecução de todas as metas do funcionalismo público (MENDEL, 2009, p. 35).

O gestor público deve levar em consideração que o acesso aos documentos jamais poderá ser efetivado se estes não puderem ser localizados pelos responsáveis, prejudicando, por consequência, a disponibilização das informações de interesse público à sociedade. Tão importante é a importância desse princípio que o legislador fixou a possibilidade de punição dos agentes públicos e de pessoas ou entidades administrativas que, por exemplo, se recusem a fornecer a informação requerida ou utilizem indevidamente informação que se encontre sob a sua guarda, como informa o § 2º, do art. 32 da LAI:

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:  
[...]



§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 2011, grifo dos autores).

A severidade das penalidades prescritas na Lei de Improbidade Administrativa serve de alerta aos gestores e servidores de que a obstrução intencional e imotivada ao acesso à informação não será mais uma prática tolerada na sociedade brasileira.

#### *1.1.7 Excepcionalidade das hipóteses de restrições*

Nas sociedades democráticas, qualquer restrição ao acesso às informações de interesse público deve se compatibilizar com os princípios constitucionais. Mendel (2009, p. 11) defende que “as limitações impostas ao direito de acesso devem ser excepcionais, definidas previamente em lei, e em resposta a um perigo real e iminente que ameace a segurança nacional”.

Esse entendimento é compartilhado por Cunha Filho e Xavier:

A restrição deve estar autorizada pela Constituição ou por Lei, não podendo ser produto de mero ato administrativo; a norma restritiva de acesso à informação deve estabelecer limite claro e objetivo ao acesso; deve-se estabelecer restrição temporária ao acesso à informação; deve haver formas de controle administrativo e judicial das decisões que restringem acesso; a reserva somente pode se referir ao conteúdo do documento público, e nunca sobre sua existência; a restrição está sujeita aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, o que significa, na prática, que, ademais de todo o acima exposto, a divulgação da informação em questão precisa causar danos concretos substanciais ao interesse protegido, e este dano precisa ser maior que o interesse público de obter a informação (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 130).

Sendo assim, o Poder Público tem a incumbência de encontrar o justo equilíbrio entre a transparência, a privacidade e a segurança da sociedade e do Estado. Ao impor determinado nível de sigilo às informações, os responsáveis pela classificação dos documentos devem levar em consideração o princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), além da temporariedade legal das medidas restritivas e o interesse público envolvido.

### 1.1.8 Gratuidade

O custo para a obtenção de informações não pode se tornar uma barreira para o acesso. A legislação brasileira estabeleceu que o serviço de busca e fornecimento de informação deve ser gratuito. A exceção fica por conta de situações em que haja gastos por parte do Poder Público com a reprodução. Nesse caso, o valor a ser ressarcido deverá se ater aos estritos limites dos custos dos serviços e materiais utilizados, sendo necessária total transparência em relação aos valores.

De acordo com a LAI:

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983 (BRASIL, 2011).

Cumprido destacar que a gratuidade do acesso à informação é um imperativo para a garantia da transparência, pois evita que o acesso à informação de caráter público seja negado em virtude da falta de condições financeiras dos postulantes, permitindo um largo alcance da política e a consequente concretização desse direito fundamental.

### 1.1.9 Não motivação do pedido

O cidadão não pode ser compelido a motivar seu pedido de informação pública. Esse princípio foi incorporado à legislação brasileira por meio da LAI, conforme pode ser verificado no fragmento a seguir:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

[...]

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (BRASIL, 2011, grifo dos autores).

A desnecessidade de motivação do pedido de informação foi inserida no texto legal com o objetivo de não desestimular o interessado na formulação da sua demanda. Assim, a LAI assegura que o cidadão precisará apenas se identificar e demonstrar interesse na informação pleiteada. Caso não haja restrições legais ao acesso, a informação deverá ser disponibilizada de acordo com os prazos estabelecidos em lei, sendo que a negativa de acesso estará sujeita aos recursos legais e à apreciação por parte do Poder Judiciário.

Sales argumenta que:

[...] é preciso compreender que prescinde de motivação a transmissão de informações em todas as suas dimensões, visando-se evitar a criação de exigências que inviabilizem o acesso, o que denota que tem natureza de princípio a proposição de inexigência de motivação, pois ela prevê *um estado das coisas a ser alcançado*, qual seja, o de que toda a informação pública, em todos os meios e de todas as formas, seja acessível a todas as pessoas, sem a criação de requisitos limitadores e sem restrição quanto aos seus interesses e motivos, mas pelo simples fato de serem indivíduos titulares do direito fundamental. (SALES, 2014, p. 358, grifo no original).

Contudo, destaca-se que a legislação brasileira orienta o usuário a não apresentar pedido com as características citadas a seguir, tendo em vista o interesse de se evitar o não atendimento da demanda: a) genérico - aquele que não delimita o objeto da pesquisa, o que torna o atendimento extremamente complexo; b) desarrazoado - aquele que não se compatibiliza com as finalidades da LAI nem com as garantias constitucionais. Por exemplo: o cidadão que solicita a cópia das plantas do Banco Central do Brasil; c) desproporcional - aquele que compromete, sozinho, o desenvolvimento das demais atividades da unidade e o atendimento a outros usuários. Ele cria grande dificuldade operacional à entidade por um período considerável de tempo. Nesse caso, o que compromete a disponibilização da informação é a complexidade operacional, não o conteúdo informacional; d) pedido que exija trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados e

informações; e e) pedido que exija serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

A observância ao princípio da não motivação por parte das instituições detentoras das informações públicas deve ser prestigiado para assegurar a transparência. Contudo, resta evidente que a condição de interessado e o respaldo legal não podem servir de pretexto para que as pessoas solicitem informações de forma desarrazoada, desproporcional ou genérica, pois essa forma de atuação por parte do cidadão pode comprometer a prestação de serviço por parte da entidade demandada, objetivo que não encontra respaldo na LAI.

## **1.2 Fundamentos normativos da transparência no Brasil pós 1988**

Para não desviar do objetivo deste trabalho, ficou estabelecido como ponto de corte temporal a promulgação da Constituição de 1988, pois a análise do período anterior à redemocratização demandaria um amplo estudo de textos normativos esparsos e de seus complexos contextos de produção.

A Constituição de 1988 apresentou uma série de dispositivos que fundamentam o acesso à informação e a participação ativa dos cidadãos nas atividades políticas e administrativas do Poder Público. São ferramentas essenciais que foram inseridas no texto constitucional com o intuito de combater a cultura do segredo que, por diversos motivos, se enraizou na estrutura da administração pública brasileira ao longo dos anos, tornando o acesso à informação extremamente dificultoso à sociedade.

O art. 5º, inciso XIV, assegura a todos o direito de acesso à informação, desde que seja resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. É uma garantia constitucional à liberdade de expressão, que visa, sobretudo, fortalecer e preservar o sistema democrático brasileiro.

O art. 5º, inciso XXXIII, prevê que todo e qualquer indivíduo, brasileiro ou estrangeiro, pessoa física ou jurídica, tem garantido o direito de 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. Este é, por excelência, o conteúdo normativo que concretiza a possibilidade de investigação social sobre a atuação do Poder Público, tornando o acesso à informação um relevante aliado ao trabalho da imprensa e de outros atores sociais, que passaram a

demandar todo tipo de informação dos órgãos públicos brasileiros, com a finalidade de assegurar o exercício de direitos e de consagrar o dever de transparência do Estado.

Em relação à Administração Pública, o art. 37, § 3º, inciso II, da Constituição de 1988, determina que a lei deve disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando o acesso a registros administrativos e às informações sobre atos de governo. Supracitada orientação normativa foi inserida na Carta Magna por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que teve o objetivo de estreitar as relações entre o Estado e os cidadãos, visando ao aprimoramento da cultura da transparência no âmbito da estrutura estatal brasileira.

Segundo Sales:

A publicidade é elevada à categoria de princípio geral da Administração Pública, no art. 37 da Constituição. Com a Reforma Administrativa do Estado perpetrada pela Emenda Constitucional 19/1998, o art. 37 recebe os §§ 3º, II, e 7º, onde se reconhece o direito de acesso à informação pública como uma das formas de participação dos cidadãos na Administração Pública, cujo procedimento a ser regulado por lei deverá observar os incisos X e XXXIII do art. 5º (SALES, 2014, p. 131).

O rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação ocorrido nas últimas décadas fez com que dados institucionais relevantes passassem a ser divulgados por meio de estruturas montadas nos *sites* oficiais dos órgãos públicos, conferindo maior eficiência administrativa e atendendo de forma mais célere ao usuário.

Por fim, ainda no âmbito constitucional, cumpre destacar a inteligência do art. 216, § 2º, da Constituição de 1988, que determina que cabe ao Poder Público fazer a gestão da documentação governamental e adotar as providências necessárias para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. As instituições públicas têm o dever de organizar e manter acessíveis seus conjuntos documentais, pois essa é uma medida essencial para a disponibilização dos acervos aos interessados. Contudo, não se pode afirmar que seja uma tarefa simples, tendo em vista o elevado custo financeiro de projetos de organização de documentos e a necessidade de adoção de metodologias específicas que nem sempre apresentam resultados na rapidez

demandada pelo gestor, fazendo com que diversas iniciativas acabem sendo descontinuadas.

Mesmo sendo uma garantia constitucional presente no rol dos direitos fundamentais, o acesso à informação permaneceu em estado de dormência por vários anos, uma vez que carecia de regulamentação para sua ampla aplicação. Alguns normativos esparsos surgiram após a promulgação da Constituição de 1988, mas eles eram direcionados para o atendimento de demandas específicas, por exemplo: relações de consumo, licitações e contratos, processo administrativo, responsabilidade fiscal, políticas ambientais, entre outras.

Pode-se afirmar que a criação desses mecanismos legais contribuiu para o surgimento do ambiente necessário à regulamentação geral do tema, que veio somente após forte pressão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) contra República Federativa do Brasil, em 2010. No caso, o Brasil estava sendo julgado, dentre diversas acusações, pela negativa de acesso às informações estatais sobre as mortes e os desaparecimentos ocorridos no evento conhecido como Guerrilha do Araguaia, entre os anos de 1972 e 1975.

De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010, p. 80), o Brasil violou o direito de buscar e de receber informação, consagrado no artigo 13 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, em relação com os artigos 1.1, 8.1 e 25 do mesmo instrumento normativo.

**Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão**

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, n. p.).

Nas suas alegações perante a Corte, o Estado brasileiro informou que estava tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 5.228 de 2009, o qual reformaria substancialmente o marco normativo que regulamenta o direito de acesso à informação. Os representantes do Tribunal pronunciaram-se positivamente e

salientaram que o novel instrumento era bem-vindo, e que sua tramitação deveria ser agilizada. Além disso, os julgadores ponderaram que:

[...] para garantir o exercício pleno e efetivo desse direito, é necessário que a legislação e a gestão estatal sejam regidas pelos princípios de boa-fé e de máxima divulgação, de modo que toda a informação em poder do Estado se presuma pública e acessível, submetida a um regime limitado de exceções. Igualmente, toda negação de informação deve ser motivada e fundamentada, correspondendo ao Estado o ônus da prova referente à impossibilidade de revelar a informação e, ante a dúvida ou o vazio legal, deve prevalecer o direito de acesso à informação. Por outro lado, a Corte recorda o indicado sobre a obrigação das autoridades estatais de não se amparar em mecanismos, como o segredo de Estado ou a confidencialidade da informação, em casos de violações de direitos humanos. Igualmente, a Corte destaca a obrigação de garantir a efetividade de um procedimento adequado para a tramitação e resolução das solicitações de informação, que fixe prazos para resolver e entregar a informação e que se encontre sob a responsabilidade de funcionários devidamente capacitados. Finalmente, ante a recusa de acesso à determinada informação sob seu controle, o Estado deve garantir que exista um recurso judicial simples, rápido e efetivo que permita determinar se houve uma violação do direito de acesso à informação e, se for o caso, ordenar ao órgão correspondente proceda à entrega da mesma (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2010, p. 85).

Nesse contexto efervescente, no ano de 2011, o Poder Legislativo decidiu, após amplo debate parlamentar na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, finalizar os trabalhos em torno do Projeto de Lei n. 5.228 de 2009, encaminhado pelo Poder Executivo. Assim, no dia 18 de novembro de 2011, com o objetivo de regulamentar o inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição de 1988, a LAI foi sancionada. Fruto de um gradual processo de amadurecimento do Estado brasileiro rumo à aplicação dos preceitos da transparência e de forte pressão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, incumbiu-se de apresentar os contornos objetivos do acesso à informação de caráter público e as balizas que permeiam as situações de sigilo.

Uma das medidas mais impactantes da LAI em relação ao cidadão é a instituição da obrigatoriedade do Estado adotar os preceitos da transparência ativa para disponibilização das informações públicas por meio da internet, pois ela é uma ferramenta que propicia maior integração entre o Poder Público e os administrados, facilitando o acesso destes às informações de interesse coletivo.

De acordo com o a LAI:

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

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

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

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

Cumprir destacar que o IBGE (2017) realizou uma edição da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) voltada especificamente à coleta de dados sobre o acesso à internet no Brasil. A pesquisa demonstrou que 74,9% dos lares brasileiros possuem acesso à *internet*, sendo que, no âmbito da área urbana, a utilização da rede internacional atingiu o patamar de 80,1%. Nesse sentido, é possível atestar a relevância e a atualidade do art. 8º da LAI, pois a internet tem o reconhecido potencial de se tornar o principal vetor de divulgação de informações de interesse coletivo por parte do Poder Público, tendo em vista o acelerado estágio de evolução e alastramento dos meios de comunicação na sociedade brasileira contemporânea.

De acordo com Sales:

Além do aparelhamento das burocracias estatais e dos avanços da ciência da informática, que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação, há um aumento exponencial do uso de dados por meio da internet, fato que contribui para o aumento da importância do direito à informação para o povo (SALES, 2014. p. 95).



Entretanto, a própria LAI, ao regulamentar o inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição de 1988, apresenta um conjunto de restrições à divulgação de informações por parte do Poder Público. São informações de alta sensibilidade que, de alguma forma, podem comprometer a segurança da sociedade e do Estado. Entre elas estão: a) informações relacionadas à soberania nacional; b) relações internacionais; c) estabilidade financeira; d) inteligência; e) investigações; f) segurança de autoridades e seus familiares, entre outras. Além do rol exemplificativo apresentado, também são consideradas de acesso restrito as informações que possam colocar em risco aspectos da vida privada das pessoas, por exemplo: informações relativas à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem, às liberdades e às garantias individuais.

Segundo Mendes e Branco:

[...] o art. 5º, XXXIII, da Constituição condiciona a divulgação de informações de interesse público individual, coletivo ou geral à segurança da sociedade e do Estado.

[...]

Também por meio da interpretação do art. 5º, X, da Constituição apreende-se que a divulgação pública de informações e dados de domínio estatal está condicionada à preservação da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (MENDES; BRANCO, 2017, p. 768).

Apesar das restrições impostas pelo sistema normativo brasileiro, o que se tem percebido, ao longo dos últimos anos, é um movimento liderado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de impor uma interpretação mais favorável ao acesso às informações públicas, principalmente quando a demanda judicial envolve a necessária ponderação entre o interesse público e a intimidade dos destinatários do dinheiro proveniente dos cofres estatais. Esse entendimento é ratificado pela decisão exarada no Mandado de Segurança n. 28.178 – Distrito Federal, de relatoria do Ministro Roberto Barroso:

1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I.

2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.
3. Ordem concedida” (BRASIL, 2015).

Conforme pode ser analisado no julgado, foi realizada a ponderação entre o direito de acesso à informação e o alegado risco à segurança ou à intimidade do parlamentar. Ficou estabelecido que a transparência é a regra e, o sigilo, a exceção, sendo que eventuais ponderações sobre a necessidade de impor sigilo às informações devem ser específicas. Destaca-se que a decisão proferida no indigitado Mandado de Segurança está em linha de concordância com a que foi pronunciada na Suspensão de Segurança n. 3.902-AgR, de relatoria do Ministro Ayres Britto:

14. De saída, percebe-se claramente que se está diante de um conflito aparente de normas constitucionais cuja solução passa pela exata compreensão dos valores consagrados nos princípios aplicados ao caso, tantas vezes referidos ao longo desta decisão. Se, por um lado, temos o princípio da moralidade e o princípio da publicidade (sendo ambos dedutíveis do princípio republicano - res publica); de outra banda, temos o risco de violação à intimidade, à vida privada, ao sigilo de dados e ao direito à segurança, princípios que desautorizariam a divulgação tal como pretendida pela Administração municipal.

[...]

18. Em suma, esta encarecida prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a república enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicaneamente administrado (BRASIL, 2011).

Por fim, é possível verificar que, com a entrada em vigência da LAI, seguida das decisões da Suprema Corte expostas acima, o cidadão ficou munido de instrumentos mais estáveis para demandar informações custodiadas por instituições públicas e privadas. Entretanto, cumpre informar que a aplicação da lei de acesso a casos concretos trouxe ao campo dos debates a necessidade de se analisar a possibilidade, ou não, da sua observância pelos partidos políticos, assunto extremamente controvertido e que é objeto de análise detalhada no Capítulo 3.

### 1.3 Âmbito de aplicação da Lei de Acesso à Informação

O legislador traçou dois critérios básicos para estabelecer o âmbito de aplicação da LAI, deixando evidente sua tentativa de abranger o maior número possível de instituições públicas e privadas. Percebe-se que a interpretação dos dispositivos que tratam da aplicabilidade da LAI ainda é objeto de viva controvérsia, que vai desde a alegação de simples omissão textual, como ocorre no caso dos partidos políticos, à argumentação de inconstitucionalidade por invasão de competência.

Salgado pondera que:

Uma leitura possível é compreender a competência legislativa em matéria administrativa como privativa de cada ente federado, como expressão de sua autonomia e de seu poder de auto-organização, o que poderia implicar na inconstitucionalidade da previsão do caráter vinculativo da legislação administrativa que exorbite das hipóteses constitucionais para Estados e Municípios (SALGADO, 2015, p. 44).

Entretanto, enquanto o Supremo Tribunal Federal não é instado a se manifestar sobre a matéria, será adotada a premissa de que o legislador atuou em consonância com a Constituição, possuindo presunção de constitucionalidade a norma ordinária que trata do âmbito de aplicação da LAI.

Nesse sentido são os ensinamentos de Silva:

Milita presunção de validade constitucional em favor de leis e atos normativos do Poder Público, que só se desfaz quando incide o mecanismo de controle jurisdicional estatuído na Constituição. Essa presunção foi reforçada pela Constituição pelo teor do art. 103, § 3º, que estabeleceu um contraditório no processo de declaração de inconstitucionalidade, em tese, impondo o dever de audiência de Advogado-Geral da União que obrigatoriamente defenderá o ato ou texto impugnado (SILVA, 2014, p. 55).

O primeiro critério de aplicação da LAI é relacionado ao fato de as instituições estarem diretamente vinculadas à estrutura orgânica do Estado. O segundo, refere-se à função desempenhada por pessoas jurídicas de direito privado que, embora não estejam diretamente vinculadas ao organograma estatal, exercem atividades públicas

ou recebem algum tipo de financiamento por parte do Poder Público para o atendimento a uma finalidade de interesse coletivo.

De acordo com a LAI, seus preceitos normativos vinculam: a) os Entes Federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; b) os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Sendo que o Ministério Público e as Cortes de Contas igualmente devem obediência à LAI; c) os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público; d) as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e e) as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos.

A LAI, por ser uma lei nacional, aplica-se a todos os entes federados que compõem o Estado brasileiro. Cabe ressaltar que a inclusão explícita das Cortes de Contas e do Ministério Público reflete o objetivo do legislador de deixar claro o amplo espectro de abrangência da norma e de eliminar eventuais questionamentos sobre o posicionamento das referidas instituições na estrutura orgânica do Estado.

De acordo com os ensinamentos de Salgado:

[...] as Cortes de Contas são elementos essenciais no controle do Poder Público, indispensáveis para a *accountability* e para a transparência. Elas próprias, no entanto, como integrantes do Poder Público, também devem ser transparentes e controláveis.

[...]

O próprio Ministério Público também se submete à Lei de Acesso à Informação. O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 89/2012, regulamentando a lei. Segundo sua ementa, a regulamentação vale para o Ministério Público da União e dos Estados (SALGADO, 2015, p. 62 – 63, grifo no original).

No caso das Defensorias Públicas, apesar de não haver previsão expressa na LAI, a doutrina especializada defende que essas instituições são igualmente obrigadas a observarem os preceitos legais da transparência. Logo, devem ser submetidas à lei de acesso. Esse é o entendimento firmado por Cunha Filho e Xavier:

A Defensoria Pública não foi citada expressamente na Lei. Entretanto, ela também se encontra submetida à LAI. É que, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 74/2013, as Defensorias Públicas

passaram a se equiparar aos Ministérios Públicos, sofrendo, portanto, o mesmo regramento jurídico (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 82).

Salgado (2015, p. 63) corrobora esse raciocínio ao alegar não haver sentido a exclusão das defensorias públicas. A referida autora cita Heinen (2014), para o qual “a omissão não prejudica a aplicação da LAI às Defensorias Públicas, por serem pessoas jurídicas nitidamente estatais – públicas ao ‘extremo da palavra”.

É interessante destacar que, mesmo sendo considerada uma lei de alcance nacional (que obriga a todos os entes), há dispositivos no texto da LAI que somente possuem aplicação na esfera de influência da União. De igual forma, há comandos normativos que são direcionados especificamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Logo, não há dúvida de que essa diferenciação de alcance, em determinadas situações, pode gerar razoável insegurança quando da regulamentação interna no âmbito de cada ente federado.

Em relação aos órgãos públicos, é possível afirmar que eles estão plenamente inseridos no raio de influência da LAI. Para Meirelles (2018, p. 70), “eles são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”.

Segundo Justen Filho:

Órgão público é uma organização, criada por lei, composta por uma ou mais pessoas físicas, investidas de competência para formar e exteriorizar a vontade de uma pessoa jurídica de direito público e que, embora destituída de personalidade jurídica própria, pode ser titular de posições jurídicas subjetivas (JUSTEN FILHO, 2015, p. 250).

Na doutrina administrativista há diversas classificações para os órgãos públicos, mas, por não apresentarem relevância prática para este trabalho, não serão objeto de análise pormenorizada. São exemplos de órgãos públicos: ministérios, secretarias, departamentos, etc.

A Administração Indireta também foi inserida no âmbito de abrangência da LAI. Ela é composta por instituições com personalidade jurídica própria e que possuem o objetivo de executar suas atividades finalísticas de forma descentralizada. São entidades ligadas às pessoas políticas por meio de vinculação e são caracterizadas por possuírem patrimônio, recursos orçamentários e pessoal próprios. São exemplos

de entidades da Administração Indireta: as autarquias, as empresas estatais, as fundações públicas, as agências executivas, as agências reguladoras, as associações públicas, entre outras.

Na esfera federal, algumas instituições da Administração Indireta foram contempladas com exceções em relação à disponibilização de acesso à informação. As restrições foram fundamentadas no art. 173 da Constituição de 1988 e no Decreto n. 7.724 de 2012, que regulamenta a LAI. As referidas ressalvas possuem o objetivo de atender às particularidades das instituições que desempenham atividades econômicas e que, por atuarem em regime de competição com empresas privadas, precisam manter sigilo de determinadas informações. A ideia é evitar ao máximo a incidência de riscos à atividade empresarial. É o caso, por exemplo, de dados estratégicos de Sociedades de Economias Mistas, tal como ocorrem, em algumas situações, no Banco do Brasil S/A.

De acordo com a Constituição de 1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

O Decreto n. 7.724 de 2012 defende que:

Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade.

governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários (BRASIL, 2012, grifo dos autores).

Um exemplo de aplicação das restrições ao acesso à informação na Administração Indireta foi evidenciado quando da divulgação da remuneração dos servidores públicos estatutários no Portal da Transparência do Governo Federal. À época, surgiu forte controvérsia em relação à divulgação dos salários dos funcionários públicos celetistas pertencentes aos quadros das instituições que atuam em regime de concorrência, a exemplo da Petrobrás. No caso concreto, ficou estabelecido que a remuneração dessa categoria de funcionários não deveria ser divulgada. As particularidades do caso impuseram que as empresas estatais exploradoras de atividades econômicas fossem tratadas da mesma maneira que as instituições privadas, não sendo, portanto, compelidas a divulgarem informações capazes de colocar em risco a estratégia empresarial da instituição frente aos seus concorrentes.

De acordo com os ensinamentos de Bento:

As empresas estatais que exploram atividade econômica em regime concorrencial não estão obrigadas a divulgar informações sobre seus negócios, sempre que essa divulgação puder expor a estratégia da empresa, fornecendo assim uma vantagem competitiva aos seus concorrentes (BENTO, 2015, p. 147).

Impende destacar, ainda, que o Estado tem a obrigação de preservar o sigilo de informações privadas de que tenha a guarda em função da atividade de fiscalização e controle, pois a divulgação de informações de empresas privadas custodiadas pelo Poder Público pode ocasionar enorme prejuízo à livre iniciativa. É o caso, por exemplo, de informações de instituições bancárias custodiadas pelo Banco Central do Brasil.

Nessa perspectiva, Salgado defende a aplicação da LAI às entidades da administração indireta nos seguintes termos:

Não há dúvida: as autarquias são plenamente submetidas às exigências de transparência, o que decorre diretamente de seu conceito.

[...]

A Lei de Acesso à Informação deve aplicar-se plenamente também às fundações públicas, tendo em vista sua finalidade.

[...]

As empresas estatais, no entanto, submetem-se a uma lógica distinta conforme explorem atividade econômica ou prestem serviços públicos. Se a finalidade da empresa pública ou da sociedade de economia mista for a prestação de serviços públicos, a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação é plena.

A questão se mostra mais complexa quando as empresas estatais exploram atividade econômica e, portanto, estão sob a incidência do artigo 173, § 1º, II, que determina a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

A Lei de Acesso à Informação deve aplicar-se também aos consórcios públicos, previstos no artigo 241 da Constituição [...] e às Parcerias Público-Privadas em sentido estrito, ao menos em relação ao contrato e à sua execução (SALGADO, 2015, p. 64 - 65).

Em relação às entidades privadas, a LAI definiu um determinado nível de influência. O art. 2º determina a aplicação da referida lei, no que couber, às instituições sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos provenientes do Tesouro Nacional, sem prejuízo das prestações de contas a que as instituições estejam legalmente obrigadas. Assim, as pessoas jurídicas que atuam de forma colaborativa com o Estado estão sujeitas aos mandamentos de transparência em relação à parcela de recursos de origem pública. A doutrina cita como exemplo de entidades colaborativas as paraestatais.

Segundo Meirelles (2018, p. 70), entidades paraestatais “são pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivo do Estado”. São instituições que possuem autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio e que atuam no regime da iniciativa privada. Para Carvalho Filho (2016, p. 563-576), “elas se subdividem em serviços sociais autônomos e organizações colaboradoras”.

Os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em conjunto com o Estado na execução de atividades de interesse público. São criados mediante autorização legal e inscrição no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas, sendo sujeitos à fiscalização estatal. Os recursos destinados aos serviços sociais autônomos são oriundos de contribuições parafiscais, recolhidas compulsoriamente pelos contribuintes e vinculados aos objetivos da entidade, sendo caracterizados como dinheiro público.



Para Carvalho Filho:

Esses recursos não provêm do erário, sendo normalmente arrecadados pela autarquia previdenciária (o INSS) e repassados diretamente às entidades. Nem por isso deixam de caracterizar-se como *dinheiro público*. E isso por mais de uma razão: primeiramente, pela expressa previsão legal das contribuições; além disso, essas contribuições não são facultativas, mas, ao revés, compulsórias, com inegável similitude com os tributos; por fim, esses recursos estão vinculados aos objetivos institucionais definidos na lei, constituindo desvio de finalidade quaisquer dispêndios voltados para fins outros que não aqueles (CARVALHO FILHO, 2015, p. 557, grifo no original).

Os serviços sociais autônomos são submetidos ao controle por parte do Poder Público, principalmente no que toca aos recursos financeiros destinados ao desempenho das suas funções. Eles possuem imunidade tributária referente às atividades vinculadas a seus fins e devem estar sujeitos ao amplo controle do cidadão. São exemplos de serviços sociais autônomos: SESI, SESC, SENAI, etc.

As organizações colaboradoras, igualmente conhecidas por “Parceiras”, embora não façam parte do corpo institucional do Estado, atuam em conjunto com o Poder Público por meio da celebração de instrumentos com natureza jurídica de convênio. Segundo Carvalho Filho (2015, p. 565), são exemplos de instituições Parceiras “as organizações sociais (Lei n. 9.637, de 15.5.1998), as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei n. 9.790, de 23.3.1999) e as organizações da sociedade civil (Lei n. 13.019, de 31.7.2014)”.

Tais instituições recebem recursos financeiros para a consecução de finalidades de interesse público, razão pela qual devem prestar contas da execução da parceria, do cumprimento do objeto e do alcance das metas e resultados previstos. Além da prestação de contas a que estão obrigadas, as entidades paraestatais devem se vincular aos preceitos da LAI em relação às informações produzidas pelo exercício de atividades custeadas exclusivamente com recursos públicos, pois essa é uma premissa legal. Ou seja, as informações geradas no exercício de atividades eminentemente privadas ficam resguardadas em relação à obrigatoriedade de publicação.

Um exemplo de aplicação da LAI no âmbito das entidades paraestatais pode ser visualizado no Portal da Transparência do SESI (2019). Lá constam informações sobre o orçamento, contabilidade, licitações, contratos, estrutura remuneratória dos

empregados, entre outras. No referido Portal, é possível saber, por exemplo, que um superintendente pode ter remuneração de até R\$ 59.846,00 mensais.

A LAI também é aplicável às empresas privadas prestadoras de serviços públicos por meio de contratos de terceirização, nos limites das atividades relacionadas ao contrato, mesmo que a vinculação já esteja encerrada. Essas instituições geralmente possuem grande quantidade de informações relevantes para a sociedade e são capazes de fornecer indicadores úteis para explicitar a forma como o serviço está sendo prestado à população e possíveis alternativas de melhorias, o que pode justificar a necessidade de *publicização* da informação.

Esse é o entendimento que se extrai do texto da LAI:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado (BRASIL, 2011).

Por fim, no contexto de aplicação da LAI às pessoas jurídicas de direito privado, ganha destaque a necessidade de se realizar a análise pormenorizada da situação dos partidos políticos brasileiros. Para que se possa cumprir este objetivo, esboçado de forma clara no problema da pesquisa, são apresentados, no Capítulo 2, alguns elementos considerados basilares para este estudo, sendo eles: a) o conceito e a importância dos partidos políticos; b) a natureza jurídica e as características essenciais dos partidos políticos; e c) o financiamento público dos partidos políticos. Na sequência, no âmbito do Capítulo 3, é estudada a aplicabilidade, ou não, da LAI às agremiações partidárias e suas diversas nuances.

## **2 PARTIDOS POLÍTICOS**

Conforme apresentado no capítulo anterior, a utilização do conceito da transparência ativa no âmbito do Poder Público é pacífica na legislação e na doutrina. Contudo, o objeto de análise desse estudo é a aplicabilidade da LAI, no que couber, aos partidos políticos brasileiros, especificamente no tocante às informações produzidas em virtude da execução de atividades custeadas com recursos do Tesouro Nacional, que são destinados, em tese, ao financiamento das estruturas partidárias e das campanhas eleitorais.

A LAI determina que suas disposições devem ser aplicadas às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para realização de atividades de interesse coletivo, bem como orienta que a publicidade a que estão submetidas as referidas instituições é relacionada à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação. Essa imposição normativa genérica tem força suficiente para enquadrar os partidos políticos brasileiros no sentido de fazê-los cumprir os preceitos de transparência ativa presentes na norma? Para responder a essa pergunta, é preciso, antes, compreender algumas peculiaridades atinentes às agremiações partidárias.

### **2.1 Conceito e importância dos partidos políticos**

Embora existam numerosas conceituações doutrinárias acerca do termo partido político, pode-se adotar aquela que esclarece se tratar de um conjunto de pessoas, associadas de forma permanente, em pleno exercício do poder político e unidas em torno de propostas e objetivos comuns, a saber: conquista, manutenção do poder e perpetração de ideais políticos.

Sobre o tema, é valiosa a lição de Paulo Bonavides, que defende que o partido político é:

[...] uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conserva-se para realização dos fins propugnados (BONAVIDES, 2017, p. 372).

Nesse mesmo sentido são as ponderações de Hans Kelsen:

Em uma democracia parlamentar, o indivíduo tem pouca influência sobre a criação dos órgãos legislativos e executivos. Para obter influência, ele tem de se associar a outros que compartilham suas opiniões políticas. Desse modo, surgem os partidos políticos. Em uma democracia parlamentar, o partido político é um veículo essencial para a formação da vontade pública (KELSEN, 2005, p. 421).

Buscando a defesa dos seus princípios básicos, as agremiações partidárias procuram atuar de forma ativa na definição da política estatal por meio da efetivação de um conjunto de ações, a saber: a) elaboração de propostas legislativas; b) formação de dirigentes políticos; b) seleção de candidatos para o exercício de mandatos eletivos; e e) atuação no desenvolvimento do progresso e da unidade nacional. Para Gomes (2018, p. 125), a evolução histórica das agremiações partidárias caminhou a ponto de elas se tornarem peças fundamentais para o funcionamento do complexo mecanismo democrático.

A respeito, Branco argumenta que:

Na nossa experiência histórica, as noções de partidos políticos e de democracia (governo do povo e para o povo) estão intimamente ligadas, pois a divulgação, pelos partidos, de diversas doutrinas filosóficas e políticas existentes no mundo tem fomentado o debate e a busca de soluções para as diversas mazelas que afligem nossa sociedade, favorecendo a formação de opinião sobre as principais questões que envolvem o país e o amadurecimento do eleitor para o exercício da cidadania (BRANCO, 2018, n. p.).

É igualmente valiosa a orientação de Santos (2017, p. 2014), que pondera que os partidos políticos possuem função específica no arcabouço normativo da democracia, qual seja, a de representação. De acordo com o referido autor, todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, sendo que é imperioso o reconhecimento da posição de destaque das agremiações partidárias nesse contexto.

Tamanha é a importância institucional atribuída aos partidos políticos no seio da sociedade moderna que Kelsen (2005, p. 421) defende ser justificável transformá-los em órgãos do Estado, inclusive regulamentando as suas constituições. Embora

não seja a única forma de exercício da cidadania – haja vista a possibilidade de participação direta – os partidos políticos são, de fato, instrumentos essenciais disponíveis aos cidadãos para que estes possam se posicionar em relação ao contexto político, contribuindo de forma decisiva no processo de tomada de decisões por parte dos atores envolvidos. Nesse sentido é a orientação de Bastos (1999, p. 220), que pondera que o partido político é uma necessidade, porque é através dele que é obtido o indispensável apoio social para a consecução de objetivos governamentais.

## **2.2 Natureza jurídica e características essenciais dos partidos políticos**

Em 1988, o legislador constituinte originário, com o objetivo de consolidar e adequar a existência dos partidos políticos à nova realidade normativa brasileira, atuou no sentido de garantir às agremiações elevado nível de liberdade para que pudessem criar, fundir, incorporar e extinguir suas estruturas. Contudo, essas garantias constitucionais vieram acompanhadas do compromisso das agremiações não atuarem de forma a comprometer a soberania nacional, o regime democrático de direito, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

No novo contexto político-normativo brasileiro, os partidos passaram a ser categorizados como pessoas jurídicas de direito privado destinadas a contribuir para a consolidação do regime democrático. A Lei n. 9.096 de 1995 apresenta o comando normativo infraconstitucional criado para definir e objetivar a natureza jurídica dos partidos políticos brasileiros:

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (BRASIL, 1995).

Nessa perspectiva também é a redação do Código Civil de 2002, que defende que:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:  
[...]  
V - os partidos políticos.  
[...]

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica (BRASIL, 2002).

Definida a natureza jurídica de direito privado dos partidos políticos, cumpre destacar que essas instituições devem ter caráter nacional, sendo rechaçada qualquer proposta tendente à criação de agremiações que defendam interesses meramente locais. Também é vedado, por parte delas, o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros, sob o fundamento do não comprometimento da soberania nacional.

O ordenamento jurídico brasileiro buscou assegurar aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional uma série de instrumentos que ampliam sua margem de atuação e fortalecem seu posicionamento institucional. Ficou garantida, por exemplo, a legitimidade para o ajuizamento de mandado de segurança coletivo e para a deflagração do controle concentrado de constitucionalidade, sendo que, neste último caso, o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu, em sede da ADI n. 1.404 do Distrito Federal, de relatoria do Ministro Celso de Mello, a legitimidade universal das agremiações partidárias. No referido acórdão, os Ministros decidiram que:

Os partidos políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática (BRASIL, 2000).

De acordo com Carvalho Neto:

O STF, acertadamente, reconheceu a importância democrática das agremiações partidárias em face de seu caráter singular, situado na conexão e atuando como intermediário entre a sociedade civil e o Estado, mormente considerando seu papel fundamental na produção legislativa. Se o partido, por meio de seus representantes no Congresso Nacional, tem poder quase ilimitado de "legislador positivo", igualmente relevante é o seu papel de "legislador negativo" (CARVALHO NETO, 2018, p. 459).

Outra significativa conquista constitucional dos partidos políticos é o reconhecimento da autonomia administrativa e da liberdade para determinar seu

funcionamento interno. Esses são relevantes avanços que foram estabelecidos com o objetivo precípua de preservar as agremiações de eventuais ingerências do Estado, o que poderia vir a comprometer a atuação independente da instituição.

Nesse sentido é a redação do § 1º, do art. 17, do texto constitucional:

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento [...] (BRASIL, 1988).

A autonomia partidária foi regulamentada pelo legislador infraconstitucional por meio do art. 3º, da Lei n. 9.096 de 1995, ao dispor que é “assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”. Contudo, cumpre destacar que a autonomia partidária não representa liberdade total e indiscriminada de atuação. Ela deve ser exercida de acordo com os preceitos constitucionais e infraconstitucionais vigentes. Por exemplo, a alegação da defesa da autonomia constitucional das agremiações não se sustentará de forma inabalável quando houver conflito entre os interesses da sigla e os princípios fundamentais de índole constitucional. Esse é o entendimento de Carvalho Neto:

[...] não há como isentar os partidos da sujeição ao princípio democrático, que deve ser refletido em suas normas, suas estruturas e seus procedimentos. A inobservância do referido princípio concorre, de forma decisiva, para desencadear uma crise de representatividade (CARVALHO NETO, 2018, p. 149).

Outro ponto que merece destaque é o marco legal para o início da existência do partido, que começa com o registro do ato constitutivo no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal. O requerimento de registro precisa ser subscrito pelos seus fundadores, com número não inferior a cento e um, sendo que eles devem possuir domicílio eleitoral em, pelo menos, um terço dos Estados-membros. Após o registro como pessoa jurídica, é fundamental que o partido político promova a inscrição do seu estatuto junto ao Tribunal Superior Eleitoral, o que lhe permitirá participar das eleições, receber recursos financeiros públicos, ter exclusividade de uso de sua denominação, siglas e símbolos, etc.

Após formalmente constituídos na qualidade pessoa jurídica de direito privado, a Constituição de 1988 e o Código Tributário Nacional garantem aos partidos políticos

brasileiros imunidade tributária, que retira do Estado a competência de atuar sobre as agremiações. A referida medida foi inserida na legislação com o objetivo de incentivar o desenvolvimento e a consolidação das agremiações, tendo em vista que a pluralidade partidária fortalece, em última análise, a própria estruturação do Estado Democrático.

Por fim, em seguida a esse breve estudo referente à natureza jurídica e aos elementos essenciais caracterizadores dos partidos políticos, destaca-se que, para o cumprimento de sua missão institucional, o Texto Constitucional impôs ao Estado o dever legal de repassar aos partidos políticos registrados no TSE recursos públicos provenientes do Tesouro Nacional, sobre os quais é feita uma análise nos tópicos subsequentes.

### **2.3 Financiamento público dos partidos políticos brasileiros**

A alta competitividade em busca do voto faz com que as agremiações partidárias gastem elevadas somas de dinheiro com equipes de propaganda e de comunicação. O objetivo precípua de constituição de todo o aparato de divulgação é o convencimento do eleitorado e a conquista de mais espaço no cenário político nacional. Assim, a busca pela atenção do votante brasileiro demanda dos partidos políticos a utilização de sofisticadas estratégias de *marketing*, tendo em vista que a disputa na quadra política é extremamente acirrada.

Sobre o tema, são valiosas as lições de Rizek e Rizek Junior:

As eleições brasileiras representam um fenômeno político-social com interessantes reflexos econômicos. O grande número de eleitores, de partidos políticos, de zonas e seções eleitorais, além da forte disputa entre candidatos em campanha colocam as eleições no Brasil em posição de destaque em relação a outras democracias. [...] De forma geral, a intensa movimentação política nacional em época de eleições contribui para o alargamento dos pleitos e para o desenvolvimento e aperfeiçoamento constantes de técnicas de convencimento eleitoral (RIZEK; RIZEK JUNIOR, 2013, n. p.).

Com efeito, para custeio dos gastos administrativos e para a realização das campanhas eleitorais, alcançando, com isso, os 146.674.256 eleitores existentes no Brasil, segundo dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (2019), os partidos políticos precisam angariar uma quantidade considerável de recursos financeiros, que podem



ser públicos ou privados. Atualmente, existem dois fundos públicos destinados ao financiamento dos partidos políticos, a saber: a) Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (comumente denominado apenas de Fundo Partidário); e b) Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC. Somados, eles demandam vultosas quantidades de dinheiro do Tesouro Nacional, tendo alcançado a cifra de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões somente no ano de 2018.

#### **2.4 Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário)**

O Fundo Partidário foi criado por lei e é composto por recursos entregues pelo Estado aos partidos políticos para que estes possam realizar suas atividades de maneira independente. O dinheiro do Fundo Partidário representa uma das formas públicas de financiamento das agremiações e contribui para a proteção à autonomia institucional.

Para Carvalho Neto:

Situadas na intersecção entre o público e o privado, para adequado exercício de suas funções, é imprescindível que as agremiações partidárias não só detenham prerrogativas junto ao Estado, mas também sejam dotadas de instrumentos para representar a sociedade civil. Com esse intuito, a Constituição assegura aos partidos recursos públicos, do Fundo Partidário, e acesso gratuito ao rádio e à televisão (CARVALHO NETO, 2018, p. 461).

O Fundo Partidário possui o papel fundamental de garantir que todas as agremiações tenham uma quantidade mínima de recursos para disputar as eleições, o que proporciona maior diversidade partidária e consolida o pluripartidarismo. Além disso, objetiva combater eventual abuso de poder econômico por parte dos candidatos e busca trazer isonomia às eleições. Segundo Zavascki (2016, p. 738), “o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção do regime democrático”.

Nesse mesmo sentido, é o ensinamento de Ramayana:

Os recursos do Fundo Partidário possuem natureza constitucional correlacionada com o princípio fundamental da República Federativa do Brasil insculpido no art. 1º, inciso V da Carta Magna, que se traduz

na garantia e manutenção do pluralismo político no Estado Democrático (RAMAYANA, 2010, p. 234).

De acordo com o art. 38 da Lei n. 9.096 de 1995, o Fundo Partidário possui a seguinte composição:

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995 (BRASIL, 1995).

Cumprido destacar, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal, em 17/09/2015, por meio da ADI n. 4.650, declarou a inconstitucionalidade da expressão “ou pessoa jurídica”, constante do art. 38, inciso III, da Lei n. 9.096 de 1995, e atribuiu eficácia *ex tunc* à nova orientação, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até a data da decisão. Nesse momento, foi decretada a interrupção do financiamento das estruturas partidárias por pessoas jurídicas, o que gerou um alegado desequilíbrio financeiro nas contas das agremiações, que passaram a contar, em grande medida, com recursos públicos para financiamento dos seus custos.

Para que os partidos possam receber os recursos do Fundo Partidário, o Tesouro Nacional fica incumbido de fazer o depósito mensal do dinheiro em uma conta bancária do Tribunal Superior Eleitoral, que se torna responsável pela redistribuição dos duodécimos orçamentários aos diretórios nacionais, conforme os parâmetros estabelecidos pela legislação eleitoral. As cotas repassadas aos partidos políticos são divulgadas periodicamente no Diário da Justiça Eletrônico em até 72 horas após a realização das transferências bancárias. Elas são calculadas por meio da divisão, em 12 partes iguais, da dotação orçamentária destinada ao Fundo Partidário.

De acordo com informação extraída do *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o volume total de recursos públicos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), no ano de 2018, destinados ao Fundo Partidário foi de R\$ 780.357.505,03 (setecentos e oitenta milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e cinco reais e três centavos). Para o ano de 2019, a LOA reservou para financiamento dos partidos o

total de R\$ 810.050.743,00 (oitocentos e dez milhões, cinquenta mil, setecentos e quarenta e três reais), dos quais R\$ 586.654.678,95 (quinhentos e oitenta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e setenta e oito reais e noventa e cinco centavos) já foram repassados até o mês de setembro.

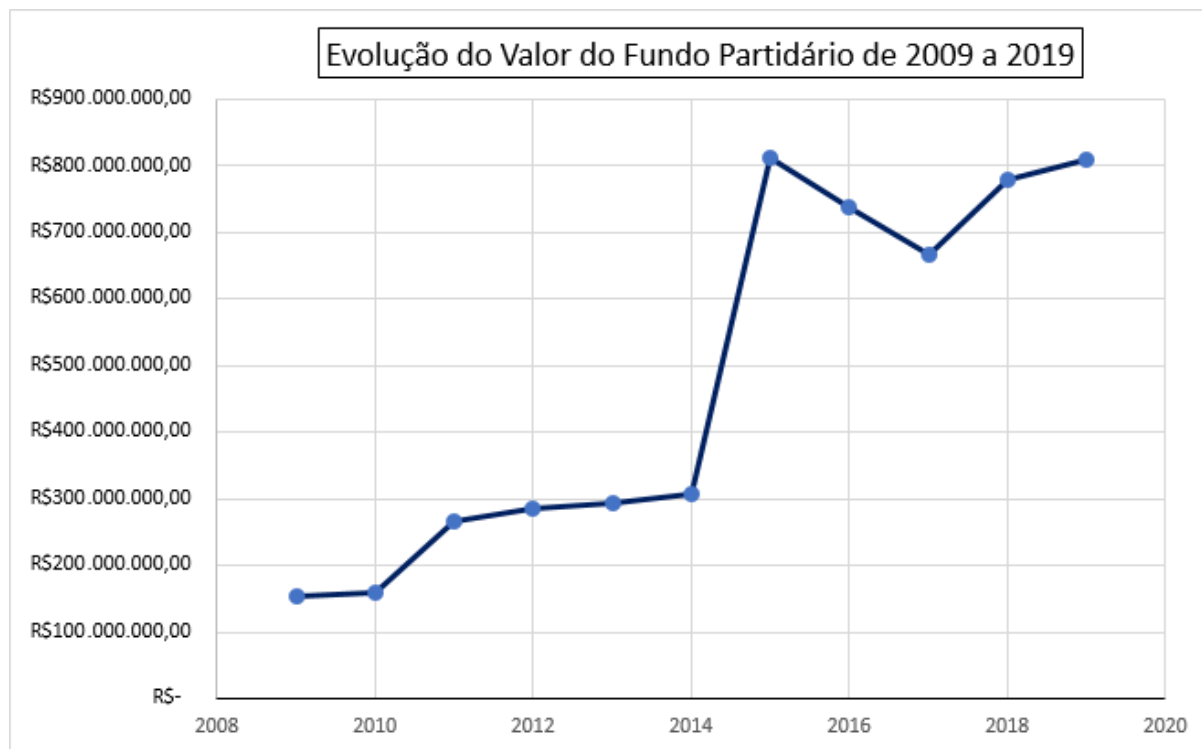
A distribuição dos recursos aos partidos políticos deve levar em consideração o disposto no art. 41-A, da Lei n. 9.096 de 1995:

- I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e
- II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (BRASIL, 1995).

Para facilitar a visualização dos montantes recebidos por cada agremiação nos últimos 10 anos, foi elaborada uma tabela com dados coletados no *site* do TSE. Ela apresenta a destinação individualizada dos recursos do Fundo Partidário entre 2009 e 2019. Por meio da análise dos dados disponíveis no *site* da Corte Eleitoral, é possível verificar que o Estado injetou nos cofres das agremiações partidárias, na última década, o valor de R\$ 5.035.237.530,68 (cinco bilhões, trinta e cinco milhões, duzentos e trinta e sete mil, quinhentos e trinta reais e sessenta e oito centavos). A relação completa com o valor recebido por cada partido pode ser analisada no Apêndice B.

A coleta dos dados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral também permitiu a elaboração do Gráfico 1, que demonstra o histórico de evolução dos valores do Fundo Partidário nos últimos 10 anos. As informações constantes do referido gráfico representam apenas os montantes destinados pela LOA aos partidos, ou seja, a parcela pública dos recursos. Desse modo, os valores das multas não foram contabilizados em nenhum dos cálculos.

**Gráfico 1** - Evolução dos Valores do Fundo Partidário nos últimos 10 anos.



**Fonte:** Gráfico elaborado pelo autor com dados coletados do *site* do TSE, 2019.

Ao observar o Gráfico 1, verifica-se, de forma clara e objetiva, o aumento expressivo da cifra destinada ao custeio dos partidos políticos a partir do ano de 2015. Este fenômeno coincide com a decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI n. 4.650, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas aos partidos. Tendo em vista que as agremiações tiveram uma essencial fonte de receita extinta, a saída engenhosa encontrada foi o substancial aumento, por meio da legislação, do valor dos recursos destinados ao Fundo Partidário. Elevação esta que custou aos cofres públicos aproximadamente R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões) anuais desde 2015.

Os recursos do Fundo Partidário possuem destinação vinculada pela legislação eleitoral brasileira. A orientação normativa vem do art. 44 da Lei n. 9.096, de 1995, atualizado pela Lei n. 13.165, de 2015, e pela Lei n. 13.877, de 2019, que definem as diversas possibilidades de uso dos valores recebidos pelas agremiações.

Mesmo havendo limitações normativas quanto ao uso do dinheiro público entregue aos partidos, a aplicação dos recursos possui larga margem de discricionariedade e categorias excessivamente genéricas, por exemplo: a) manutenção das sedes e serviços; b) pagamento de pessoal; c) propaganda doutrinária e política; d) alistamento e campanhas eleitorais; e) pagamento de despesas com alimentação; f) contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia de interesse partidário; g) compra ou locação de bens móveis e imóveis; h) edificação ou construção de sedes e afins; i) realização de reformas e outras adaptações; e j) impulsionamento para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet.

Como visto, as agremiações possuem garantia legal que ampara o recebimento de expressiva quantidade de recursos públicos destinados ao custeio do funcionamento institucional e à divulgação dos programas partidários, sendo a aplicação do dinheiro balizada por um conjunto de normativos específicos e vinculantes.

Nesse sentido, o Movimento Transparência Partidária (2018, p. 127) fez um levantamento detalhado da aplicação dos recursos do Fundo Partidário do Exercício Financeiro de 2017 e apurou as rubricas pré-estabelecidas pelo TSE para a prestação de contas. São dados extremamente interessantes, que podem ser verificados na sua completude no Apêndice C. A análise integral do material permite constatar que a generalidade é a tônica na prestação de contas, sendo que algumas categorias de despesas merecem ser destacadas, o que foi feito na Tabela 1:

**Tabela 1** - Categorias genéricas de gastos constantes do Sistema de Prestação de Contas Anuais do TSE – Exercício de 2017.

Rubrica	Valor Alocado (R\$)
Pessoal	139.848.429,97
Fundações	130.607.127,08
Outras despesas	10.244.172,91
Outras despesas com propaganda	6.585.069,20
Hospedagens e diárias	5.136.508,13

Outras obrigações	3.578.327,96
Outras despesas eleitorais	2.763.691,48
Outras despesas com pessoal	2.636.140,92
Outras despesas com viagens	1.993.839,95
Outros materiais de consumo	905.131,71
Outros adiantamentos diversos	682.120,45

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor com dados do Movimento Transparência Partidária, 2018.

O uso do dinheiro público e a prestação de contas de modo genérico, conforme exemplos apresentados na Tabela 1, tem levado ao intenso debate sobre qual seria o montante ideal destinado à manutenção de partidos políticos fortes e atuantes, tendo em vista a indispensabilidade das agremiações para fortalecimento e para a consolidação do regime democrático.

Velloso e Agra (2018, n. p.) argumentam que “o montante do Fundo Partidário fica muito aquém das reais exigências de manutenção da vida partidária e do financiamento eleitoral”, sendo essa tese, juntamente com a decisão do STF sobre o fim das doações por parte das pessoas jurídicas, as principais linhas argumentativas utilizadas pelas agremiações para a criação, no ano de 2017, do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que será melhor estudado no tópico 2.5 deste trabalho.

## **2.5 Fundo Especial de Financiamento de Campanhas - FEFC**

O FEFC foi criado pela Lei n. 13.487 de 2017 com o objetivo de financiar campanhas eleitorais. Ele foi elaborado com base no texto do Projeto de Lei n. 206 de 2017, do Senado Federal, que teve como justificativa dos parlamentares os seguintes argumentos: a) a proibição do recebimento pelos partidos políticos de doações oriundas de pessoas jurídicas; b) o fato de não haver nos eleitores brasileiros a cultura de doação às agremiações partidárias; e c) a limitação imposta às pessoas físicas de doações de até 10% dos rendimentos declarados no ano anterior. Nesse contexto, o FEFC foi instituído e obteve dotações orçamentárias fixadas diretamente no texto da LOA, sendo os recursos provenientes do caixa do Tesouro Nacional.

Apesar de todos os argumentos enumerados acima, é sabido que o grande impacto nas contas dos partidos políticos, conforme já apontado, foi originado pela proibição de recebimento de doações de pessoas jurídicas, que representava, até então, parte considerável da arrecadação das agremiações partidárias. Esse é o entendimento apresentado por Carvalho Neto:

[...] nas eleições gerais de 2014, cerca de 30% dos recursos destinados às campanhas eleitorais originaram-se de doações efetuadas por pessoas jurídicas. No Brasil, país em que há baixa cultura política de doação de pessoas físicas, a vedação decorrente da decisão do STF, que visava evitar a captura do poder político pelo poder econômico, significou forte baque financeiro às campanhas eleitorais, cujo custo é elevado. Nesse sentido, o Legislativo criou o FEFC de modo a evitar gastos adicionais ao Erário, redirecionando custos já existentes (CARVALHO NETO, 2018, p. 463).

Os recursos do FEFC são depositados em conta bancária gerenciada pelo TSE, que fica responsável por redistribuí-los à executiva nacional dos partidos políticos. Caso as agremiações partidárias não utilizem todo o montante disponibilizado, o valor residual deve ser devolvido ao Tesouro Nacional no momento da apresentação das contas à Justiça Eleitoral.

Consulta realizada ao *site* do Tribunal Superior Eleitoral aponta que, para custeio do pleito eleitoral do ano de 2018, o montante de recursos destinados ao FEFC foi de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais). Em função da elevada cifra envolvida, a aprovação do FEFC no Congresso Nacional foi bastante polêmica e carregada de debates exaltados, tendo em vista a alegação de falta de recursos para serem aplicados em áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança.

De acordo com o art. 16-D, da Lei n. 9.504 de 1997, a distribuição dos recursos do FEFC aos partidos políticos deve observar os seguintes parâmetros:

- I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;
- II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
- III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (BRASIL, 1997).

Segundo as disposições legais, a divisão igualitária dos recursos do FEFC entre os partidos políticos está restrita a 2% do valor total do Fundo. O restante, ou seja, 98%, estão vinculados ao desempenho do partido nas eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, o que acaba por gerar o favorecimento das agremiações com maior número de cargos eletivos ocupados.

A título de ilustração, e de acordo com informações extraídas do *site* do TSE (2019), o partido político que recebeu o maior volume de recursos do FEFC foi o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que embolsou o valor de R\$ 230.974.290,08 (duzentos e trinta milhões, novecentos e setenta e quatro mil, duzentos e noventa reais e oito centavos). Na sequência, vieram o Partido dos Trabalhadores (PT), com R\$ 212.244.045,51 (duzentos e doze milhões, duzentos e quarenta e quatro mil, quarenta e cinco reais e cinquenta e um centavos), e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com R\$ 185.868.511,77 (cento e oitenta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, quinhentos e onze reais e setenta e sete centavos).

Cumprе ressaltar que o valor destinado aos três partidos citados no parágrafo anterior (MDB, PT e PSDB) representa aproximadamente 36% do total dos recursos disponíveis no FEFC, o que dá às referidas agremiações partidárias larga vantagem de caixa frente aos demais partidos engajados na disputa.

Nas últimas colocações, seis siglas receberam montantes idênticos, são elas: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido Pátria Livre (PPL), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da Causa Operária (PCO), Partido da Mulher Brasileira (PMB) e Partido Novo (NOVO). O montante que cada um dos citados recebeu foi de R\$ 980.691,10 (novecentos e oitenta mil, seiscentos e noventa e um reais e dez centavos).

Para ser possível visualizar a discrepância na distribuição do FEFC, a soma dos valores recebidos pelas seis siglas (PSTU, PPL, PCB, PCO, PMB e NOVO) dá o total de R\$ 5.884.146,60 (cinco milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, cento e quarenta e seis reais e sessenta centavos), sendo que, em termos percentuais, a quantia representa aproximadamente 0,34% de todo o montante destinado ao



conjunto dos partidos, o que demonstra clara desproporção na distribuição dos recursos financeiros entre as agremiações em disputa. A relação completa dos valores entregues a cada agremiação pode ser verificada no Apêndice D.

De acordo com o entendimento consolidado no âmbito da Justiça Eleitoral, a distribuição dos recursos entre os candidatos é considerada matéria *interna corporis*, não sendo possível qualquer ingerência por parte do Poder Judiciário, sob pena de comprometer a autonomia constitucional conferida às agremiações partidárias. Nessa linha é o posicionamento de Rodrigues e Jorge:

[...] quatro garantias que regem a disciplina dos partidos políticos: a *liberdade partidária externa*, a *liberdade partidária interna*, a *subvenção pública* (pelo fundo partidário e pelo acesso gratuito aos meios de comunicação de rádio e televisão) e a *intervenção estatal mínima* (RODRIGUES; JORGE, 2014. n. p, grifo no original).

Cumprir destacar que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020, em tramitação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, recebeu uma emenda parlamentar que prevê a possibilidade de aumento do valor do FEFC para a cifra aproximada de R\$ 3,7 bilhões. Na ocasião, o argumento apresentado pelos parlamentares para sustentar a emenda legislativa foi a necessidade de dar o suporte adequado para as campanhas municipais de 2020. Caso seja aprovada a modificação, ocorrerá o aporte de mais R\$ 2 bilhões nos cofres das agremiações partidárias, valor que será somado ao R\$ 1,7 bilhão já garantido por lei. Diante da repercussão negativa do referido aumento em momento de contenção de gastos públicos e em razão da situação fiscal da União, o Poder Executivo sugeriu ao Congresso Nacional o reajuste do FEFC para o valor final de R\$ 1,87 bilhão. Por causa de toda a polêmica instaurada, ficou decidido pelos congressistas que o valor do montante somente será definido na votação da Lei Orçamentária (PLN 22/2019), no final do ano.

Por fim, cabe lembrar que no Capítulo 1 deste trabalho foi realizada uma importante análise sobre os aspectos históricos, conceituais, principiológicos e a respeito do âmbito de aplicação, já pacificado, da LAI, sobre pessoas jurídicas de direito público e de direito privado. O Capítulo 2 buscou estabelecer o enfoque no conceito, na natureza jurídica, nos elementos caracterizadores dos partidos políticos e nos gastos públicos envolvidos no custeio das referidas agremiações partidárias. O

Capítulo 3 será dedicado ao estudo da aplicabilidade da LAI aos partidos políticos brasileiros.

### 3 APLICABILIDADE DA LAI AOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

Apesar do comportamento insubmisso da quase totalidade dos partidos políticos brasileiros, principalmente quando a transparência recai sobre o recebimento e utilização do dinheiro público proveniente do Fundo Partidário e do FEFC, não resta dúvida de que, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à informação deve ser franqueado à sociedade, conforme determinam os preceitos legais.

Segundo o art. 2º da LAI, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse coletivo, recursos públicos diretamente do orçamento devem se submeter, no que couber, às disposições contidas na referida lei.

As agremiações partidárias se enquadram perfeitamente no preceito normativo apontado, pois são entidades privadas que recebem recursos diretamente do orçamento do Estado – Fundo Partidário e FEFC – para a realização de atividades que objetivam atender o interesse público. Segue o entendimento esboçado por Salgado sobre a matéria:

Em relação aos Partidos Políticos, a leitura é ainda mais refratária. As agremiações partidárias se julgam excluídas da aplicação da Lei, inclusive quanto à aplicação dos recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. [...] Para 2015, o Congresso Nacional aprovou recursos que superam 867 milhões de reais. Sua finalidade é determinada pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995). Nenhum partido político divulga informações sobre dinheiro público recebido, nem mesmo mediante solicitação (SALGADO. 2015, p. 74).

Em verdade, a lógica a ser seguida é a de que, onde houver aporte de dinheiro público, deve haver transparência. Com base nesse preceito, todas as entidades destinatárias de recursos públicos devem ser obrigadas a prestar contas dos gastos realizados com verbas dessa natureza, tanto por meio dos instrumentos característicos da transparência ativa, quanto por meio da transparência passiva, sem que isso comprometa os processos formais de apuração das contas definidos em ordenamentos específicos.

Esse é o entendimento compartilhado por Cunha Filho e Xavier:

Este dispositivo alcança associações civis, fundações de direito privado, além de entidades paraestatais, entidades de colaboração, partidos políticos e sociedades de propósito específico.

[...]

Estas instituições, conforme referiu-se, submetem-se à Lei n. 12.527/11. No entanto, como não integram a estrutura da Administração Pública Federal, não se aplica a elas o Decreto n. 7.724/12. A matéria já foi objeto de manifestação expressa por parte da CGU (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 96 – 98).

Heinen, em preciso comentário sobre o art. 2<sup>a</sup> da LAI, aborda a situação dos partidos políticos brasileiros de forma precisa:

Também pode causar expressiva complexidade o caso dos partidos políticos. É certo que a CF/1988 definiu serem eles pessoas jurídicas de direito privado com total autonomia (art. 17). Assim, em uma interpretação rápida, pode-se pensar que tais pessoa jurídicas estariam completamente afastadas da incidência da lei de acesso. Não é essa a compreensão a ser conferida ao tema, dado que os partidos políticos recebem recursos públicos do fundo partidário, o que revela, claro, a incidência específica do art. 2<sup>o</sup> caput, da LAI. Logo, nesse específico aspecto, ou seja, no que se liga aos recursos do fundo partidário, os partidos políticos podem estar sujeitos aos pedidos de acesso à informação, com base normativa na Lei n<sup>o</sup> 12.527/2011 (HEINEN, 2014, p. 110).

Para Bento (2015, p. 143), “os partidos políticos devem prestar informações acerca da utilização dos recursos públicos, nos termos do art. 2<sup>o</sup> da LAI”. A linha de argumentação do referido autor está em consonância com a busca da máxima concretização do direito de acesso à informação, previsto de forma clara no inciso XXXIII, art. 5<sup>o</sup>, da Constituição Federal de 1988, permitindo, assim, maior nível de publicidade às atividades realizadas no âmbito das agremiações partidárias e maior controle por parte da sociedade.

Nessa perspectiva é o entendimento de Salgado:

Os Partidos Políticos, destinatários de recursos públicos e atores fundamentais da *accountability*, submetem-se à Lei de Acesso à Informação, inclusive aos ditames de transparência ativa. Devem dar plena publicidade, em linguagem acessível, à aplicação dos recursos públicos e, ainda, às doações recebidas. Esta transparência não apenas atenderia às exigências do princípio republicano e colaboraria

para a formação consciente da decisão eleitoral da cidadania mas também impulsionaria a democracia interna nos Partidos Políticos, permitindo o controle por seus filiados (SALGADO, 2015, p. 74 – 75, grifo do autor).

Destaca-se que a divulgação das informações públicas por meio da transparência ativa não tem o objetivo de comprometer a autonomia partidária em relação aos assuntos internos, pois essa é uma garantia constitucional incontroversa. Por outro lado, a autonomia das agremiações não pode servir de escudo indestrutível para a não observação de outros princípios constitucionais, tais como o da moralidade, da transparência e o da legalidade, sendo a efetivação do acesso à informação uma importante iniciativa a ser tomada com a finalidade de atender ao interesse público e de aproximar as agremiações do seu público-alvo.

Os dirigentes partidários devem adotar premissas éticas e práticas contemporâneas de governança, levando em consideração os preceitos de transparência e de integridade constantemente aprimorados na modernidade por intuições públicas e privadas. Nessa lógica, as ferramentas de transparência precisam ser vistas como instrumentos de melhoria da reputação das agremiações e de geração de valor para a sociedade em geral, que passou a requerer a disponibilização de informações públicas atualizadas e de qualidade.

Conforme analisado no capítulo anterior, apenas no ano de 2018, a União fez o aporte de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões nos cofres dos partidos para que esses pudessem custear suas estruturas organizacionais e suas campanhas eleitorais. Diante desse elevado aporte de recursos públicos, as agremiações têm sido confrontadas diariamente sobre a falta de transparência na condução das suas atividades.

Além disso, os partidos políticos estão sendo obrigados a refletir sobre as significativas mudanças perpetradas pelo uso massivo das novas tecnologias de comunicação ocorridas na última década. Com efeito, as redes sociais têm sido largamente utilizadas por grande parte da população, conseguido unir, sem a necessária intermediação direta das agremiações, pessoas com objetivos comuns, fato que coloca em ponto de intensa reflexão a indispensabilidade das siglas na intermediação do debate entre a sociedade e o Estado.

No Brasil, esse contexto de profunda mudança ficou visível nos protestos ocorridos no ano de 2013 e na campanha eleitoral do ano de 2018, em que as redes

sociais tiveram protagonismo na mobilização de pessoas e influenciaram de forma decisiva o resultado final dos eventos, colocando em evidência que os gastos bilionários com as estruturas partidárias devem ser efetivamente analisados e devidamente questionados.

Sobre o tema, Carvalho Neto se manifesta da seguinte forma:

De se ver, pois, que os partidos políticos não podem ficar indiferentes à nova realidade, sob pena de serem fortemente questionados quanto à sua necessidade existencial. Não por acaso, cogita-se no Brasil candidaturas avulsas (CARVALHO NETO, 2018, p. 461).

Tamanho é a crescente indignação popular com as campanhas bilionárias, que há pessoas defendendo até mesmo a extinção da destinação de recursos públicos para partidos políticos, pois o aporte de dinheiro tem fomentado a criação de agremiações puramente fisiológicas, cujo objetivo é apenas enriquecer seus membros à custa dos valores recebidos por meio dos Fundos Públicos.

Nesse sentido, o Movimento Transparência Partidária (2018, p. 129) realizou um interessante estudo da prestação de contas dos partidos políticos em relação ao ano de 2017, apontando os valores gastos pelas agremiações com empresas pertencentes a seus próprios dirigentes. O resultado pode ser verificado na Tabela 2:

**Tabela 2** - Valor total dispendido por partido em contratações de empresas pertencentes a seus próprios dirigentes - Exercício financeiro de 2017.

<b>Partido</b>	<b>Valor pago (R\$)</b>
<b>SDD</b>	1.297.944,00
<b>PSD</b>	1.297.944,00
<b>DEM</b>	455.172,50
<b>PPL</b>	415.951,12
<b>PSB</b>	227.735,00
<b>PRP</b>	199.805,00
<b>PPS</b>	161.000,00
<b>DC</b>	97.549,21

<b>PRB</b>	94.450,00
<b>PSDB</b>	81.946,55
<b>PDT</b>	60.000,00
<b>PCdoB</b>	57.224,00
<b>PRTB</b>	24.000,00
<b>PATRI</b>	18.000,00
<b>AVANTE</b>	15.000,00
<b>PTC</b>	8.000,00
<b>MDB</b>	360,00
<b>PSOL</b>	350,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 4.512.431,38</b>

**Fonte:** Movimento Transparência Partidária, 2018.

De acordo com as informações apresentadas na Tabela 2, em exata consonância com o documento original, verifica-se que mais da metade dos partidos políticos brasileiros (total de 18 agremiações) gastaram dinheiro com empresas vinculadas aos seus próprios dirigentes, ao custo total de mais de 4,5 milhões de reais somente no ano de 2017. Sendo assim, não há outra opção ao Estado a não ser atuar para dar efetividade à sua legislação sobre acesso à informação, buscando adotar medidas concretas em relação aos aspectos da transparência no âmbito dos partidos políticos, prática já adotada em outros países. Essa ação pode contribuir para inibir situações como as apontadas acima.

Sobre esse aspecto, é importante informar que tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 6.467 de 2013. Ele dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos partidos políticos brasileiros com o fim de garantir acesso às informações partidárias aos cidadãos. A temática, contudo, parece não cativar o Congresso Nacional. O referido projeto de normatização, apesar de tramitar desde o ano de 2013, não chegou sequer a sair da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ele sofreu dois arquivamentos e dois desarquivamentos entre os anos de 2015 e 2019. O último registro de movimentação ocorreu em 20 de fevereiro do

corrente ano, não havendo apontamento de qualquer tipo de atividade desde então. Para Salgado (2015, p. 79), entretanto, “o referido Projeto de Lei, em realidade, é despiciendo. Basta aplicar a Lei de Acesso à Informação aos partidos políticos, como seu texto determina, ainda que não expressamente”.

É exatamente nessa perspectiva que caminha este trabalho. Apesar de não haver menção expressa aos partidos políticos no texto do art. 2º da LAI, o enquadramento das agremiações partidárias à referida norma é decorrente da lógica e do próprio sentido da lei, tendo em vista que elas são entidades privadas sem fins lucrativos que recebem elevada quantidade de recursos públicos para a realização de ações de interesse coletivo.

No atual contexto social brasileiro, em que as pessoas demandam cada vez mais informação e transparência, é inconteste que a LAI seja aplicada, no que couber, aos partidos políticos, pois não há justificativa razoável para a exclusão dessas instituições, mesmo que não haja citação expressa no texto legal. Entretanto, todas as ações devem ser tomadas com elevado nível de prudência, tendo em vista as diversas peculiaridades que rondam a realidade partidária e a grande amplitude normativa do texto da LAI, que foi criada para ser extremamente englobante.

Cumprido ressaltar que, no âmbito da transparência envolvendo entidades privadas, é pacífico que o acesso às informações deva se restringir à parcela dos recursos recebidos do Estado e à sua destinação. Nesse sentido, deve ser feito um minucioso estudo para apurar quais dispositivos da LAI devem ser efetivamente aplicados aos partidos, tendo em vista a necessidade de se preservar a autonomia partidária garantida pela Constituição de 1988 e a segurança jurídica dos procedimentos das siglas.

Ressalta-se que, salvo em situações de vinculação legislativa e/ou jurisprudencial expressas, como ocorre, por exemplo, no caso da lei que organiza os partidos políticos, não deve haver, por parte do Poder Público, determinação na forma como a verba partidária deve ser utilizada, pois se trata de matéria *interna corporis* e o ordenamento jurídico brasileiro não permite tal nível de intromissão estatal.

Tecidas essas breves considerações, pode-se concluir, com facilidade, que os partidos políticos se subordinam, efetivamente, ao regime jurídico da LAI, devendo eles, portanto, utilizar os preceitos e técnicas inerentes à transparência ativa na condução das atividades custeadas com recursos públicos.



### 3.1 Utilização da transparência ativa pelos partidos políticos

No mês de maio de 2019, foi realizada, como etapa desta pesquisa, análise acurada dos *sites* de todos os partidos políticos registrados no TSE. Os detalhes da referida pesquisa apontaram que são raras as agremiações que disponibilizam ao cidadão informações mínimas sobre o recebimento ou aplicação dos recursos públicos originados do Tesouro Nacional. Os dados coletados são objeto de análise específica no Capítulo 4, entretanto, uma leitura superficial foi capaz de demonstrar um evidente distanciamento entre a forma de atuação dos partidos políticos e os anseios de transparência exigidos pela sociedade moderna e pela LAI.

Com efeito, por meio do dever de transparência ativa preconizado na LAI, os partidos políticos deveriam disponibilizar aos cidadãos, em ambientes físico e virtual, informações financeiras, orçamentárias, patrimoniais, licitatórias, contratuais, acerca de projetos, obras, competências, estrutura organizacional, corpo de dirigentes, remunerações, formas de atendimento ao público, entre outras. Não só isso. Essa disponibilização deveria ser precisa, atualizada, íntegra, legível, acessível aos portadores de necessidades especiais e com possibilidade de geração de relatórios em diversos formatos eletrônicos.

Isso, entretanto, não é o que ocorre. Não se sabe se tal fato acontece por má-fé ou por acharem, os partidos, que é suficiente o conjunto de informações sobre a prestação de contas disponibilizado no portal do TSE. Sobre o tema, é importante destacar que, de fato, desde o ano de 2016, as prestações de contas passaram a ser realizadas via processo judicial eletrônico e estão disponíveis no *site* da Corte Eleitoral para consulta por qualquer interessado. Contudo, nem tudo é do jeito que parece. Após dedicada análise das prestações de contas apresentadas pelos partidos políticos no ano de 2018, percebeu-se que não há padronização na submissão dos documentos ao TSE e que o *site* não conta com uma ferramenta de busca para auxiliar na pesquisa das informações diretamente no conteúdo dos documentos, o que prejudica consideravelmente a verificação dos dados por parte do cidadão, que, caso necessite, deverá examinar cada documento de forma individual.

Seguem alguns exemplos das dificuldades encontradas no *site* da Corte Eleitoral em relação à prestação de contas dos partidos:

a) a documentação de 2018 do Democratas está dividida em 6 páginas *web*. Cada uma delas contém 15 arquivos em *.pdf*, com número variado de páginas. Isso equivale a dizer que o usuário deverá baixar aproximadamente 90 arquivos isolados para ter acesso ao conjunto da prestação de contas do ano de 2018 do referido partido. No outro extremo, a documentação de 2018 do Partido dos Trabalhadores está dividida em 581 páginas *web*. Cada uma delas, igualmente, contém 15 arquivos em *.pdf*, com número variado de páginas. Ou seja, o consulente deverá baixar aproximadamente 8.715 arquivos isolados para ter acesso ao conjunto da prestação de contas do ano de 2018 do referido partido. Essas disparidades são encontradas nos documentos de prestação de contas de diversas agremiações, independentemente de alinhamento ideológico. Logo, verifica-se que mesmo sob a tutela da Corte Eleitoral, responsável pela análise formal das contas, não se conseguiu chegar a um padrão para a submissão dos documentos contábeis e financeiros dos partidos, o que acaba por prejudicar demasiadamente o pesquisador;

b) não há ferramenta de busca adequada, a localização de informações no conjunto da prestação de contas dos partidos torna-se extremamente desgastante e demorada, pois demanda a consulta ao texto de cada arquivo individualmente, prejudicando o controle social;

c) o caminho que o usuário deve percorrer para efetivamente conseguir acessar as contas dos partidos é pouco intuitivo. Após navegar por quatro páginas no *site* da Corte, é necessário ingressar no sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJe), disponibilizado em um modesto *link* encontrado em uma página *web* carregada com muitas informações, o que torna a experiência demasiadamente trabalhosa;

d) a Corte não se atentou para a baixa legibilidade de diversas cópias digitalizadas entregues pelos partidos, sendo que há situações em que mesmo se o usuário utilizar a ferramenta de *zoom* do leitor de *.pdf* em 200%, a informação continuará com a legibilidade comprometida, o que prejudica o acesso ao conteúdo informacional das peças. A título de exemplo, foi extraído, aleatoriamente, um documento da prestação de contas da REDE Sustentabilidade e disponibilizado no Anexo 1; e

e) por fim, foi verificada, em algumas situações, a falta de encadeamento lógico dos documentos submetidos ao TSE, o que é capaz de deixar o usuário bastante confuso no momento da pesquisa, pois nem sempre a submissão dos arquivos segue

uma sequência coerente. Ressalta-se, ainda, que a descrição dos documentos não costuma obedecer a um padrão de inserção de metadados que possa facilitar a experiência do consulente. Aparentemente, o que se percebe é que cada agremiação partidária denomina seus arquivos conforme sua conveniência e envia para a análise do TSE.

Nesse sentido, no dia 23 de abril de 2019, a BBC Brasil publicou uma reportagem com o seguinte título: “Como partidos políticos gastam milhões em dinheiro público praticamente sem fiscalização”. O texto, assinado por Camilla Veras Mota, relata a precariedade da atuação do Tribunal Superior Eleitoral na apreciação das contas partidárias. Para se ter uma dimensão da problemática, no ano de 2019 ainda estão sendo julgadas as contas referentes ao pleito eleitoral de 2014. Ou seja, os gastos dos partidos referentes aos últimos anos seguem sem qualquer análise meritória e com o prazo prescricional de 5 anos em pleno andamento.

Gonçalves, Procurador Regional Eleitoral de São Paulo, argumenta que:

[...] a gente precisaria ter 10 vezes o tamanho de uma (auditoria) Ernst&Young pra conseguir fiscalizar isso tudo. [...] é de interesse dos partidos protelar ao máximo, por causa da prescrição. [...] Na prática, os partidos costumam, de antemão, entregar a documentação incompleta - e muitas vezes fora do prazo. A fiscalização, por sua vez, leva três ou quatro anos para detectar a falta de algum comprovante - que, a essa altura, muitas vezes nem existe mais (GONÇALVES, 2019, n. p.).

Assim, diante da necessidade de melhor informar a sociedade sobre o gasto do dinheiro público aplicado nos partidos, as agremiações devem se mobilizar com o intuito de adotar o modelo de transparência ativa estipulado pela LAI. Apesar de imprescindível, o acesso às informações referentes ao recebimento e ao gasto do dinheiro público somente no *site* do TSE tem se mostrado ineficiente e complexo ao cidadão.

Os partidos e o TSE precisam levar em consideração que a disponibilização das informações para a Corte Eleitoral, no formato atual, não segue os princípios norteadores do acesso à informação nem os parâmetros legais exigidos para a confecção de um Portal da Transparência. Além disso, ressalta-se que os servidores do Tribunal que analisam as prestações de contas dos partidos políticos, na forma

precária como são disponibilizadas, são altamente especializados em auditorias, conhecimento técnico que não se pode esperar do cidadão comum. Todo esse impasse poderia ser mitigado ou suprimido de duas formas: a) se as agremiações passassem a obedecer – como devem – o ordenamento jurídico de transparência vigente e seguissem os princípios norteadores do acesso à informação; e b) e se o TSE adotasse os requisitos da LAI no âmbito do PJe.

Por fim, destaca-se que a adoção de medidas voltadas à transparência pode contribuir de forma positiva para que os partidos políticos recuperem um pouco da confiança da população brasileira. De acordo com o Índice de Confiança medido pelo IBOPE Inteligência (2019), publicado no mês de agosto, a credibilidade das agremiações partidárias perante a população é a menor de todas as instituições avaliadas, ficando atrás, até mesmo, do Congresso Nacional, dos sindicatos e do sistema público de saúde. Não resta dúvida quanto à importância dessa informação, pois tamanho descrédito das pessoas em relação aos partidos tende a gerar justificável desconfiança no tocante à qualidade da representatividade que está sendo colocada em prática e a respeito dos custos envolvidos na manutenção de instituições que não estão cumprindo sua finalidade. A lista completa com as instituições avaliadas pelo IBOPE é bastante interessante e está disposta no Anexo 2.

### **3.2 Transparência ativa e *compliance* aplicados aos partidos políticos**

Outra forma de alinhamento dos partidos políticos aos anseios da sociedade é a adoção do *compliance*, termo ligado ao verbo de origem inglesa *to comply*, que pode ser entendido como o dever de agir de acordo com as regras jurídicas e éticas. O *compliance* envolve a adoção de práticas que objetivam assegurar que as instituições e seus colaboradores cumpram os regramentos vigentes no ordenamento e que o eventual cometimento de infração seja devidamente identificado, apurado e punido.

Um programa de *compliance* envolve medidas destinadas à adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, transparência, controle das finanças, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, de modo a reduzir os riscos no desempenho das atividades.

Segundo Gabardo e Castella:

[...] o *compliance* tem como função principal garantir o cumprimento das normas e processos internos, prevenindo e controlando os riscos envolvidos na administração da empresa, seguindo as normas estabelecidas pela legislação nacional e internacional, conforme o ramo de atividade (GARBADO; CASTELA, 2015, p. 135, grifo dos autores).

Para que um projeto de *compliance* possa ser efetivamente implantado nas agremiações partidárias, estas devem se comprometer com o desenvolvimento integral do programa, investindo intensamente na concretização dos preceitos de transparência, nos mecanismos de controle e no treinamento contínuo dos colaboradores. A adoção do *compliance* pelos partidos políticos tem sido objeto de intenso debate no Congresso Nacional e, de acordo com a Justificativa constante do PLS n. 429 de 2017, de autoria do Senador Antônio Anastasia, essa é uma trajetória inevitável:

[...] a exigência de adoção de programa de *compliance* aos partidos políticos vem-se mostrando um caminho inexorável no plano legal. A adoção de programa de *compliance* pelas agremiações partidárias demonstrará a seus filiados (e, sobretudo, à população brasileira) o compromisso dessas entidades com os valores éticos pelos quais se pautam, mormente em tempos em que se tem exaltado a relevância da transparência, *accountability* e maior diálogo com a população.

[...]  
Além da previsão de elementos básicos do programa de integridade, o PLS promove a exigência de mecanismos de *compliance* nas operações e atividades mais sensíveis dos partidos políticos, notadamente: a) operações de fusão e incorporação das agremiações partidárias; b) contratação de terceiros (fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados); c) gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto à irregularidades; e d) recebimento de doações de alto valor (SENADO, 2017, p. 6 - 7).

Logo, não resta dúvida de que, por suas características, o *compliance* é um importante instrumento de prevenção e de combate às práticas de corrupção no âmbito das instituições e que a adoção da transparência tem uma importante função para a sustentação do programa como um todo. Alinhados a esse entendimento, Ricas e Alves (2019, p. 143) argumentam que:

[...] a transparência tem importante contribuição a dar à prevenção e ao combate à corrupção que assola a sociedade brasileira, fazendo com que atos que privilegiem interesses privados deixem de ser praticados (RICAS E ALVES, 2019, p. 143).

Nesse contexto, é certo que muitas questões deverão ser cuidadosamente avaliadas quando da efetiva aplicação da LAI e de um programa de *compliance* aos partidos políticos. Mas, em virtude da importância dessas instituições para a consolidação da democracia brasileira e do expressivo volume de dinheiro público investido nas suas atividades, esse é um debate que precisa ser enfrentado pela academia, pelos órgãos de controle, pela sociedade civil e pelos Poderes da República.

É possível afirmar que somente por meio de profunda reflexão sobre o papel dos partidos políticos no seio da sociedade contemporânea é que se poderá alcançar uma solução que contemple todas as partes envolvidas. Ela deverá ser capaz de gerar acentuada mudança de cultura no âmbito das agremiações partidárias, provocando, por conseguinte, a melhora da sua imagem perante a opinião pública e o fortalecimento da democracia representativa. Não resta dúvida de que onde impera a obscuridade também imperam os atos paternalistas e toda forma de corrupção e utilização de bens coletivos em benefício de interesses privados.

Por fim, tendo em vista a importância da adoção dos preceitos da transparência ativa no âmbito dos partidos políticos, seja isoladamente ou em conjunto com um programa de *compliance*, e com o objetivo de demonstrar que essa aplicação é plenamente viável e saudável ao Estado Democrático, serão apresentadas quatro situações em que o Poder Legislativo agiu e deixou explícita na legislação a vinculação dos partidos aos preceitos de transparência. São elas: a chilena, a colombiana, a mexicana e a espanhola. São experiências que têm apresentado resultados positivos e hoje contam com o apoio da sociedade, dos próprios partidos e dos meios de comunicação.

### **3.3 Transparência partidária no Chile, Colômbia, México e Espanha**

No Chile, a Lei n. 18.603 de 1987, que estabelece a organização constitucional dos partidos políticos, foi alterada pela Lei n. 20.915 de 2016, com a finalidade de fortalecer o caráter público e democrático das agremiações partidárias. Ficou

claramente prescrito o dever de conferir transparência às informações produzidas no âmbito dos partidos políticos. Além disso, o referido instrumento normativo passou a prever consequências e responsabilizações por eventuais infrações às regras.

Até 2016, as informações disponibilizadas pelas agremiações partidárias eram consideradas limitadas, o que ia de encontro aos anseios da população por níveis crescentes de transparência e de probidade nas instituições que atuam no atendimento ao interesse público coletivo. Nessa perspectiva, a lei que organiza os partidos políticos chilenos passou a contar com um capítulo específico para o acesso à informação. A norma determina que as agremiações partidárias devem manter um conjunto de informações acessíveis, atualizadas e disponíveis em seus *sites*, de forma que a busca e o acesso sejam facilitados a todas pessoas.

De acordo com a nova redação da Lei n. 18.603 de 1987, os partidos políticos passaram a ser obrigados a divulgar desde informações corriqueiras até informações que envolvam o recebimento e gasto de recursos públicos, sendo estas, geralmente, consideradas mais sensíveis às agremiações. Seguem alguns exemplos de categorias de informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas:

Artigo 36. - Os partidos políticos devem manter as seguintes informações atualizadas, no mínimo, trimestralmente, por meio de seus sites eletrônicos, de maneira completa e atualizada, de forma a permitir sua fácil identificação e acesso rápido:

[...]

i) As declarações de interesses e patrimônios dos candidatos do partido político para as eleições previstas na Lei nº 18.700 e dos membros do órgão executivo, nos termos da Lei nº 20.880.

[...]

k) Saldo anual aprovado pelo Serviço Eleitoral.

l) O valor total das contribuições ordinárias e extraordinárias das suas afiliadas, recebidas durante o respectivo ano civil.

m) As contribuições totais, doações, atribuições testamentárias e, em geral, todos os tipos de transferências públicas ou privadas, que recebem no momento da inscrição, de acordo com as disposições das leis.

n) As transferências de fundos, a partir dos fundos públicos que recebem, incluindo qualquer contribuição financeira entregue às pessoas singulares ou coletivas, em conformidade com as disposições da lei.

o) Todas as entidades em que tenham participação, representação e intervenção, qualquer que seja a sua natureza e base normativa que a justifique.

[...]

q) Relação de contratos, qualquer que seja o seu propósito, com indicação dos contratantes e identificação dos sócios e principais

acionistas das empresas ou prestadoras de serviços, quando for o caso.

[...]

t) O registro das despesas incorridas nas campanhas eleitorais a que se refere a alínea e) do artigo 39 da Lei nº 19.884.

u) O registro de contribuições para as campanhas eleitorais a que se refere o artigo 46 da Lei nº 19.884. (CHILE, 1989, tradução dos autores).

Para fins de garantir o cumprimento dos dispositivos relacionados à transparência, o legislador chileno procurou estabelecer as formas de o cidadão participar da fiscalização. Assim, caso o consulente encontre alguma desconformidade na divulgação dos dados, poderá apresentar queixa contra o partido político diretamente ao Conselho de Transparência, o que poderá acarretar a aplicação de multa à agremiação partidária, que será dobrada em caso de reincidência.

No que diz respeito à Colômbia, cumpre destacar que a normatização do acesso à informação pública partidária foi concretizada primeiramente no próprio texto constitucional:

Art. 109 O Estado participará do financiamento político e eleitoral dos partidos e movimentos políticos com status legal, de acordo com a lei.

[...]

Os partidos, movimentos, grupos significativos de cidadãos e candidatos devem prestar contas publicamente sobre o volume, origem e destino de suas rendas (COLOMBIA, 1991, tradução dos autores).

Nesse mesmo sentido, foi editada a Lei n. 1.712 de 2014, que regulamenta o acesso à informação na Colômbia. Ela reforça, no texto do art. 5º, que os partidos políticos são enquadrados como entidades obrigadas a observarem os parâmetros legais de transparência e o direito de acesso à informação pública:

Art. 5º As disposições desta lei aplicam-se às seguintes pessoas como sujeitos obrigados:

[...]

f) Partidos ou movimentos políticos e grupos significativos de cidadãos; (COLOMBIA, 2014, tradução dos autores).



Tendo em vista que as agremiações partidárias colombianas são igualmente destinatárias de recursos provenientes dos cofres estatais, a Lei n. 1.475 de 2011, que define a organização e o funcionamento dos partidos políticos, dedicou um tópico específico para a aplicação dos preceitos de transparência. Por fim, destaca-se que as agremiações colombianas são obrigadas a manter seus membros permanentemente informados sobre as atividades políticas, administrativas e financeiras, devendo adotar todas as medidas necessárias para que se garanta a transparência, a objetividade, a moralidade e a igualdade no uso do dinheiro público.

No México, a Lei Geral dos Partidos Políticos do México, sancionada em 23 maio de 2014, apresenta dispositivos próprios sobre a transparência no âmbito dos partidos políticos. Ela garante ao cidadão o direito de acessar as informações partidárias, que, se não estiverem disponíveis, poderão ser solicitadas por meio físico ou eletrônico. A lei destaca um rol extenso de informações que deve estar ao alcance do público. Seguem alguns exemplos retirados da lei e diretamente relacionados a aspectos financeiros, geralmente os mais controvertidos:

Art. 30.

1. Considera-se informação pública dos Partidos Políticos:

[...]

f) A remuneração ordinária e extraordinária recebida pelos membros dos órgãos referidos no parágrafo anterior, bem como qualquer pessoa que receba renda pelo partido político, independentemente da função ou posição que desempenhe dentro ou fora dele;

g) Os contratos e acordos assinados para aquisição, arrendamento, concessões e fornecimento de bens e serviços;

[...]

k) Os montantes de financiamento público concedido sob qualquer forma aos órgãos nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, nos últimos cinco anos e até o mês mais recente, assim como os descontos correspondentes às penalidades;

[...]

r) A lista de fundações, centros ou institutos de pesquisa ou treinamento, ou qualquer outro que receba apoio econômico do partido político;

[...]

Art. 31.

2. Não será possível restringir as informações relativas à alocação e ao exercício das despesas de campanhas, pré-campanhas e despesas em geral do partido político custeadas com o orçamento público, ou contribuições de qualquer tipo ou espécie feitas por indivíduos, independentemente do destino dos recursos fornecidos (MÉXICO, 2014, tradução dos autores).

Em complemento, a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública, sancionada no ano de 2017, apresenta de forma clara e objetiva a inclusão dos partidos políticos como instituições obrigadas a garantir o direito de acesso à informação pública:

Art. 1º. Esta lei é de ordem pública e observância geral em toda a República, é regulamento do artigo 6º da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, no que se refere à transparência e acesso à informação. Sua finalidade é estabelecer os princípios, bases gerais e procedimentos para garantir o direito de acesso às informações detidas por qualquer autoridade, entidade, órgão e agência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, órgãos autônomos, partidos políticos, fundos fiduciários e fundos públicos, bem como qualquer pessoa natural, moral ou sindical que receba e exerça recursos públicos ou realize atos de autoridade da Federação, das Entidades Federativas e dos municípios (MÉXICO, 2015, tradução dos autores).

A legislação determina que a não observação da norma de transparência e acesso à informação por parte dos partidos políticos mexicanos será comunicada ao Instituto Nacional Eleitoral, que é a instituição responsável por tomar as providências cabíveis nesse tipo de ocorrência, sendo uma delas a possibilidade de aplicação de multa à agremiação partidária.

Para o cumprimento dos preceitos de transparência dispostos na legislação dos partidos políticos mexicanos, os legisladores estabeleceram que as agremiações partidárias devem manter as informações sempre atualizadas em seus sítios eletrônicos, pois isso facilita o acesso dos cidadãos ao conjunto de dados.

Por fim, na Espanha, a Lei n. 19, sancionada em 9 de dezembro de 2013, denominada de Lei de Transparência, Acesso à Informação Pública e Boa Governança, dispõe que a transparência e o acesso à informação são eixos fundamentais de toda ação política, sendo que as instituições que balizam suas atuações com base nos delimitadores conceituais da transparência, tendem a ser mais fortes e consolidadas.

O escopo de abrangência da legislação espanhola é amplo e não deixa fora do seu raio de aplicação os partidos políticos, que, em função da sua relevância pública e do fato de serem destinatários de verbas estatais, são compelidos a atuar de forma

transparente no exercício das suas atividades. É o que demonstra a leitura do art. 3º, da Lei n. 19 de 2013:

Artigo 3. Outros sujeitos obrigados.

As disposições do capítulo II deste título também se aplicam a:

a) Partidos políticos, sindicatos e organizações empresariais (ESPANHA, 2013, tradução dos autores).

Com o objetivo de reforçar a aplicação da transparência às agremiações partidárias espanholas, o legislador trabalhou no sentido de atualizar a Lei Orgânica n. 8 de 2007, que trata do financiamento dos partidos políticos, introduzindo medidas inspiradas no princípio da transparência ativa:

Artigo 14. Obrigações relativas à contabilidade dos partidos políticos:  
[...]

Oito. Os partidos políticos devem publicar no seu sítio web, no prazo máximo de um mês a contar da data de apresentação ao Tribunal de Contas, o balanço, a demonstração dos resultados e, em especial: o montante dos empréstimos pendentes de amortização, com especificação da entidade concedente, o montante concedido, a taxa de juro e o prazo de reembolso, as subvenções recebidas e os donativos e heranças superiores a 25.000 euros, com referência específica à identidade do doador ou legatário, sem prejuízo das disposições do Artigo 7.5 da Lei Orgânica 2/1982, de 12 de maio, do Tribunal de Contas.

Nove. Os partidos políticos, uma vez emitido pelo Tribunal de Contas o relatório de auditoria correspondente a um determinado ano, devem publicá-lo através do seu sítio web no prazo máximo de 15 dias (ESPANHA, 2007, tradução dos autores).

Nota-se que a norma espanhola determina que os partidos políticos disponibilizem informações de natureza pública aos cidadãos no sítio *web* da própria agremiação partidária. A publicação no *site* do partido tem o objetivo de aumentar o alcance da divulgação da informação, de melhorar o controle do gasto do dinheiro público e de proporcionar maior nível de qualidade ao sistema eleitoral vigente, tendo em vista a capilaridade do acesso à informação pela internet.

Como se pode notar da legislação comparada, em alguns países, além da lei de acesso à informação de caráter geral, há dispositivos específicos sobre transparência nas leis de organização eleitoral ou nas regras de organização dos partidos políticos. Esse é considerado um esforço extremamente válido, pois ajuda a

consolidar a transparência pública no âmbito de instituições que tendem a ser refratárias à divulgação de determinados tipos de documentos, principalmente quando esses são referentes ao recebimento e ao gasto de dinheiro público.

Além disso, é possível afirmar que os quatro países analisados possuem uma situação jurídica bem mais consolidada do que a brasileira quando o assunto envolve transparência no âmbito dos partidos políticos, pois procuraram assegurar de forma bastante clara nas suas legislações a obrigatoriedade de os partidos políticos prestarem contas à população nos seus próprios *sites* institucionais, disponibilizando as informações para o público de maneira precisa e atualizada.

Após essa breve análise dos ordenamentos jurídicos do Chile, Colômbia, México e Espanha em relação à aplicação dos princípios da transparência aos partidos políticos, volta-se, mais uma vez, a atenção para o contexto brasileiro. Nesse sentido, é apresentada no próximo Capítulo a análise dos *sites* das agremiações partidárias nacionais com registro regular no TSE, com a finalidade de verificar o nível de aderência destas aos elementos fundamentais da transparência.

## 4 PESQUISA DE DADOS E CRIAÇÃO DO RANKING DA TRANSPARÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS EM 2019

Tendo em vista a conclusão jurídica alcançada nos capítulos anteriores – qual seja, a de que as normas de transparência previstas na Lei de Acesso à Informação devem, sim, ser aplicadas aos partidos políticos –, elaborou-se uma pesquisa empírica objetivando analisar se, na prática, isso vem sendo observado adequadamente pelos diretórios nacionais das agremiações partidárias.

### 4.1 Metodologia aplicada na pesquisa de dados

O primeiro recorte para a realização da pesquisa foi em relação à abrangência da coleta de dados. Apenas os *sites* dos diretórios nacionais das agremiações partidárias registradas no TSE foram selecionados. A ampliação do estudo para os diretórios estaduais revelou-se inviável por dois motivos primordiais: a) recorrente ausência de sítios eletrônicos nesse nível hierárquico; e b) exiguidade de tempo necessário para proceder a coleta das informações que seriam necessárias. A relação completa contendo todos os diretórios pesquisados, a data da coleta dos dados, o nome, a sigla e o *site* da agremiação partidária pode ser visualizada no Apêndice E.

O formulário utilizado na atividade de coleta dos dados é composto por 37 questões com respostas dicotômicas (sim ou não), sendo que o conteúdo de todas elas está disponível para análise no Apêndice F. A formulação das perguntas foi inspirada em duas fontes principais: a primeira delas foi a experiência realizada pela Transparência Internacional (2019) que, desde o ano de 2016, mede o nível de transparência dos partidos políticos do Chile; a segunda fonte de inspiração foi o conjunto de dispositivos que disciplinam a transparência ativa na legislação brasileira e que atualmente servem de baliza para toda a administração pública e para as pessoas jurídicas de direito privado sujeitas à LAI.

Antes de ser efetivamente aplicado aos diretórios nacionais dos partidos políticos brasileiros, o questionário passou pelos seguintes testes para fins de correção, aperfeiçoamento e validação do constructo: a) análise de adequação das questões à legislação brasileira; b) análise do questionário pelo professor orientador para fins de validação; c) apresentação do questionário para a professora responsável pela disciplina Trabalho de Conclusão de Curso I; d) sabatina pela Comissão de

Direito Eleitoral da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Distrito Federal (OAB-DF), na reunião ocorrida no dia 24 de abril de 2019; e) ajuste do questionário, levando em consideração todas as sugestões coletadas nas etapas anteriores; e, por fim, f) reapresentação do conjunto de questões ao professor orientador para análise e validação final.

Cumprir registrar que o envolvimento da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-DF foi de grande relevância, pois permitiu captar as sugestões de profissionais que trabalham diretamente com Direito Eleitoral e estão envolvidos ativamente na rotina partidária. Todas as questões foram disponibilizadas previamente para leitura e análise do grupo e, no momento do debate, foi possível perceber que os advogados estavam seguros e contextualizados. No decorrer da reunião, todos os itens foram novamente lidos, analisados e confrontados de forma individualizada pelos participantes, fato que tornou o conjunto de questões mais sólido, robusto e compatível com as circunstâncias fáticas.

A versão final do questionário foi dividida em dois blocos, a saber: o primeiro deles, com 21 perguntas, tem o objetivo de coletar dados sobre a estrutura, procedimentos internos, acesso à informação e vínculos com terceiros; já o segundo, composto por 16 questões, foi direcionado à coleta de dados sobre as receitas, despesas, informações fiscais, contratos, patrimônio e ética.

A análise dos sítios eletrônicos dos partidos políticos teve início no dia 13 de maio de 2019 e foi finalizada no dia 27 do mesmo mês, refletindo o conjunto de informações presentes nos *websites* naquele momento específico. Destaca-se que não foram levadas em consideração informações inseridas em módulos de notícias, nas redes sociais dos partidos, nem as disponibilizadas exclusivamente na página do TSE.

Tendo em vista que a leitura e coleta dos dados nos sítios dos partidos políticos demandou essencial uniformidade, a estratégia adotada na pesquisa de campo foi a aplicação concentrada do questionário em dias sequenciais. Apenas o autor deste trabalho atuou na coleta dos elementos, pois as premissas básicas eram: a) o domínio do conteúdo das questões; b) precisão em relação ao que estava sendo analisado e buscado; e c) imparcialidade na coleta das respostas. Para fins de aplicação uniformizada do formulário, as perguntas com margem de interpretação foram acompanhadas de texto-ajuda elaborado nas reuniões realizadas na OAB-DF e

debatidas com o professor orientador. O alcance da pesquisa foi de aproximadamente 97%, tendo em vista que dos 33 partidos que seriam objeto de análise, o Partido Humanista da Solidariedade (PHS) não contava com *website* ativo.

Com a finalidade de conferir precisão e cientificidade ao cálculo aplicado ao ranqueamento, foi procurado auxílio de profissionais mestres em Estatística pela Universidade de Brasília. Os referidos especialistas realizaram a validação do questionário confeccionado, homologaram os dados coletados e, por fim, levando em consideração os objetivos da pesquisa, apontaram qual seria a metodologia estatística mais adequadas para o caso concreto.

O modelo estatístico selecionado para a avaliação e ranqueamento dos partidos políticos foi o Logístico Unidimensional de um Parâmetro (ML1), mais conhecido como Modelo de Rasch (1960). Trata-se de uma metodologia científica devidamente estudada, testada, comprovada e confiável. Para Andrade, Tavares e Valle (2000, p. 147) essas propriedades têm levado pesquisadores de diferentes áreas a aplicarem o modelo na análise e interpretação de vários instrumentos de avaliação, sendo um dos mais importantes para a pesquisa na área de negócios.

A referida técnica estima dois parâmetros, a saber: a) a dificuldade de cada questão do questionário; e b) o poder que cada questão possui de discriminar partidos com graus de transparência distintos. Sendo assim, é possível fazer a diferenciação entre partidos que satisfizeram positivamente o mesmo número de questões, mas com níveis de dificuldade diferentes, de acordo com as respostas observadas.

O clássico e reconhecido modelo de Rasch (1960) se caracteriza por apresentar, além do parâmetro  $c$  igual a 0 (zero) – parâmetro que mede o acerto casual do item – o parâmetro de discriminação  $a$  igual a 1 (um). Assim, todos os itens possuem poder de discriminação igual, de acordo com a teoria de Rasch (1960) e Wright (1977). A referida lógica estatística é amplamente utilizada em pesquisas semelhantes a esta, permitindo diferenciar o nível de transparência de cada agremiação partidária através de uma série de observações dicotômicas de informações relacionadas à clareza e à disponibilidade de dados nos *sites* dos partidos.

A fórmula estatística utilizada nesta pesquisa é apresentada a seguir e, na sequência, detalhada na Tabela 3:

$$\mathbb{P}(U_{ij} = 1|\theta_j) = \frac{1}{1+\exp\{-D(\theta_j-b_i)\}}, \quad (1)$$

com  $i = 1, 2, \dots, I$ , e  $j = 1, 2, \dots, n$  em que:

**Tabela 3** - Detalhamento da fórmula do ranqueamento dos partidos políticos.

Medidas	Descrição
$U_{ij}$	É uma variável dicotômica que assume os valores 1 (um), quando o indivíduo, isto é, a unidade pesquisada $j$ , responde acertadamente o item $i$ , ou assume 0 (zero) quando o indivíduo $j$ não responde corretamente ao item $i$ .
$\theta_j$	Representa a habilidade (traço latente) do $j$ – ésimo indivíduo.
$\mathbb{P}(U_{ij} = 1 \theta_j)$	É a probabilidade de um indivíduo $j$ com habilidade $\theta_j$ responder corretamente o item $i$ , e é chamada de Função de Resposta do Item (FRI).
$b_i$	É o parâmetro de dificuldade (ou de posição) do item $i$ , medido na mesma escala da habilidade.
$D$	Representa o fator constante de escala igual a 1. Pode-se utilizar o valor de 1.7 quando se deseja que os resultados da função logística sejam próximos usando os parâmetros da Ogiva.

**Fonte:** Andrade; Tavares; Valle, 2000.

A “dificuldade” e o “poder de discriminação” foram calibrados por meio de técnicas computacionais programadas por profissionais estatísticos fazendo uso do *Software R*, especializado em manipulação, análise e visualização gráfica de grandes conjuntos de dados, tido como um dos melhores ambientes computacionais para esse tipo de projeto. Considerando os parâmetros calibrados, o presente modelo estatístico consegue estimar a habilidade do indivíduo, ou seja, permite apurar os níveis de transparência das agremiações partidárias (modelo conhecido como capacidade de responder ao teste). Por fim, foi criada uma escala de conveniência matemática que



varia de -4 (menor nível de transparência) até +4 (maior nível de transparência), na qual os partidos foram classificados levando em consideração os quantitativos detidos pelas habilidades estimadas.

É importante destacar que, após a coleta dos dados, houve três alterações importantes no quadro partidário brasileiro, sendo elas: 1) fusão do PPL ao PCdoB, aprovada pelo TSE no dia 28 de maio de 2019; 2) fusão do PHS ao Podemos, chancelada pelo TSE no dia 19 de setembro de 2019; e 3) mudança do nome do Partido Popular Socialista (PPS), que passou a se chamar Cidadania. Dessa forma, o PPL e o PHS deixaram de existir autonomamente e os seus membros assumiram a sigla do PCdoB e do Podemos, respectivamente. Contudo, tendo em vista que a pesquisa refletiu um momento específico (de 13 a 27 de maio de 2019), optou-se por deixar o PPL no *ranking*, mesmo este não constando mais da relação atual do TSE e tendo o seu *site* institucional permanentemente inativado. Quanto ao PHS, desde o momento da realização da coleta dos dados até a data da sua fusão ao Podemos, não contava com *site* ativo, logo, ficou fora do ranqueamento.

#### 4.2 Apresentação do *Ranking* de Transparência dos Partidos Políticos Brasileiros em 2019

Com base na coleta dos dados e na aplicação do modelo de Rasch, segue a Tabela 4 com o resultado geral do ranqueamento dos partidos políticos brasileiros:

**Tabela 4** - *Ranking* de Transparência dos Partidos Políticos Brasileiros em 2019.

Classificação	Nome do Partido	Número de questões satisfeitas	Habilidade (de -4 até 4)
1º	Partido Novo	13/37	2,390
2º	Partido Pátria Livre	10/37	1,181
3º	Solidariedade	10/37	1,151
4º	Partido Republicano da Ordem Social	10/37	1,117
5º	Republicanos	10/37	1,095

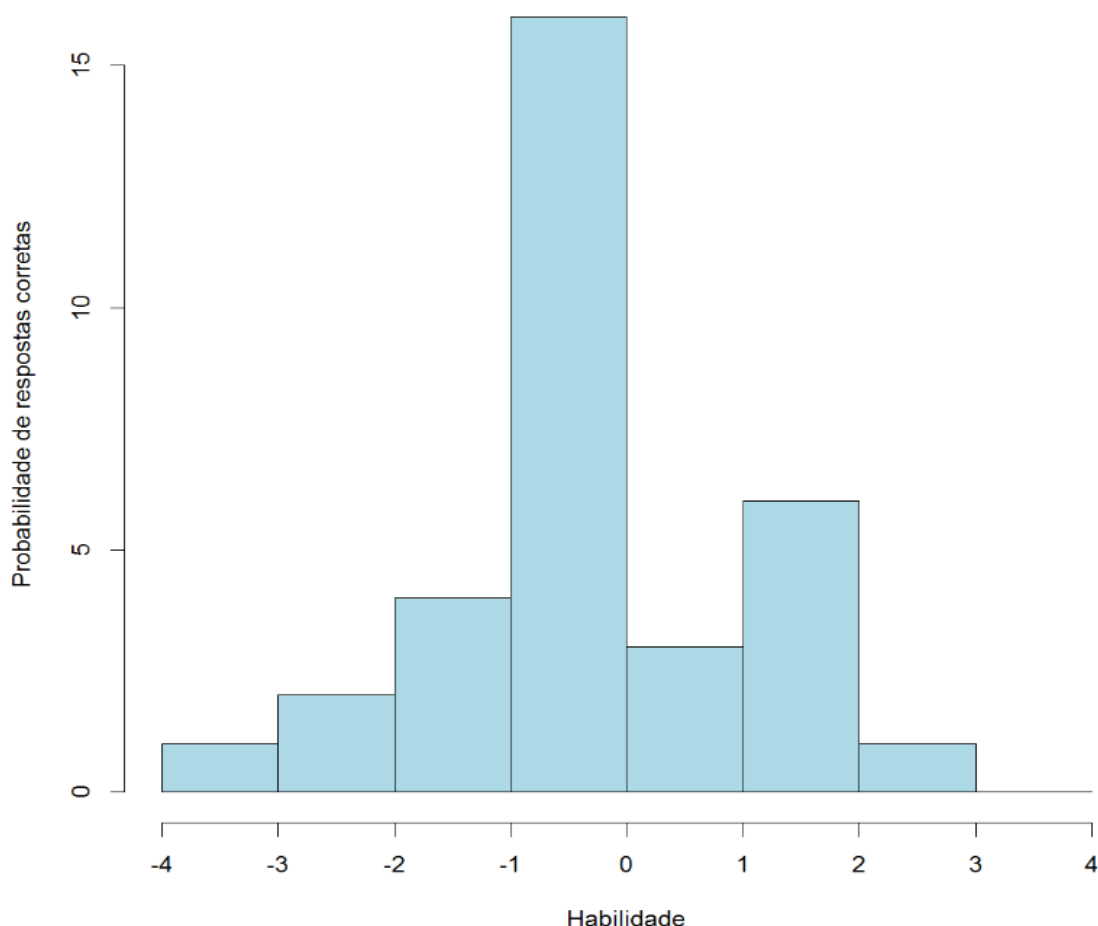
<b>6°</b>	Partido dos Trabalhadores	10/37	1,093
<b>7°</b>	Partido Socialista Brasileiro	10/37	1,081
<b>8°</b>	Patriota	9/37	0,450
<b>9°</b>	Democratas	9/37	0,399
<b>10°</b>	Partido Social Cristão	9/37	0,063
<b>11°</b>	Partido Trabalhista Brasileiro	8/37	-0,053
	Partido Democrático Trabalhista	8/37	-0,053
	Partido da Social Democracia Brasileira	8/37	-0,053
	Partido Verde	8/37	-0,053
	Democracia Cristã	8/37	-0,053
	Partido Socialismo e Liberdade	8/37	-0,053
	Partido Social Democrático	8/37	-0,053
<b>18°</b>	Progressistas	8/37	-0,177
<b>19°</b>	Cidadania (Partido Popular Socialista)	8/37	-0,319
<b>20°</b>	Partido Liberal	7/37	-0,441
	Rede Sustentabilidade	7/37	-0,441
<b>22°</b>	Movimento Democrático Brasileiro	8/37	-0,520
<b>23°</b>	Partido Comunista do Brasil	7/37	-0,869
<b>24°</b>	Partido da Mulher Brasileira	6/37	-0,927
<b>25°</b>	Partido da Mobilização Nacional	6/37	-0,957

<b>26°</b>	Podemos	7/37	-0,971
<b>27°</b>	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	5/37	-1,466
<b>28°</b>	Partido da Causa Operária	5/37	-1,514
<b>29°</b>	Avante	5/37	-1,653
<b>30°</b>	Partido Trabalhista Cristão	4/37	-1,907
<b>31°</b>	Partido Comunista Brasileiro	4/37	-2,119
	Partido Social Liberal	4/37	-2,119
<b>33°</b>	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	2/37	-3,958

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor, 2019.

Conforme pode ser observado no *ranking* exibido na Tabela 4, a coleta dos dados e os cálculos estatísticos permitiram a elaboração da classificação dos partidos de forma precisa. Entretanto, com base na escala de habilidade utilizada (-4 até +4), fica evidenciado o baixo quantitativo de questões satisfeitas pelas agremiações no tocante à transparência, o que pode acarretar o aumento gradativo do descrédito da população nas instituições partidárias, comprometendo, ainda mais, a já deteriorada imagem dos partidos políticos perante a sociedade.

**Gráfico 2** – Representação gráfica da distribuição latente estimada por partidos políticos.



**Fonte:** Gráfico elaborado pelo autor, 2019.

Observando-se o Gráfico 2, que contém os escores de proficiência dos partidos, verifica-se claramente uma concentração maior de informação das habilidades estimadas na faixa de desempenho entre -1 a 2, contendo exatamente 26 agremiações. Ou seja, fica evidente uma concentração maior de partidos políticos ranqueados neste intervalo. Destaca-se, inclusive, que apenas um partido político conseguiu atingir mais de dois pontos na escala de habilidade, e que nenhuma agremiação alcançou o patamar de 3.

O partido político mais bem posicionado no ranqueamento (NOVO) satisfaz apenas 13 das 37 questões aplicadas, isto é, respondeu satisfatoriamente a aproximadamente 35% das perguntas formuladas. Já o partido em pior colocação (PSTU), satisfaz apenas 2 questões, cerca de 5% do total.

Com base nos dados apurados no decorrer da pesquisa, é possível afirmar que, no tocante ao acesso à informação, não há motivos para comemoração por parte das agremiações partidárias brasileiras, pois restou comprovado que o nível de aderência aos preceitos da transparência é muito baixo, principalmente quando o objeto específico da análise envolve informações sobre recebimento e destinação de recursos públicos.

Ficou evidenciado que não há a cultura da transparência nos partidos políticos brasileiros. Não se tem o objetivo de manter os cidadãos e filiados conscientes em relação às informações sobre receitas, despesas, contratos, patrimônio e ética. Essa constatação fica plenamente clara quando se faz a análise do conteúdo do Bloco 2 das questões aplicadas (Apêndice F), em conjunto com o Mapa de Respostas por Partidos Políticos (Apêndice G).

No referido Mapa de Respostas, percebe-se que as questões atinentes ao Bloco 2 são absolutamente negligenciadas pela maioria esmagadora das agremiações partidárias, obtendo poucas respostas consideradas satisfatórias. O Partido NOVO, melhor colocado no ranqueamento, obteve 4 resultados satisfatórios de um total de 16; o PMN e o Republicanos obtiveram, cada qual, 1 de 16. As demais agremiações partidárias não alcançaram respostas satisfatórias no referido Bloco, demonstrando que a transparência ativa envolvendo informações sobre recebimento e gasto do dinheiro público precisa avançar consideravelmente nos partidos brasileiros.

Esse quadro situacional torna-se alarmante quando, após investigação detalhada no *site* do TSE, verificou-se que, somente por meio do Fundo Partidário, o Estado injetou nos partidos, nos últimos 10 anos (de janeiro de 2009 a julho de 2019), a cifra de R\$ 5.035.237.530,68 (cinco bilhões, trinta e cinco milhões, duzentos e trinta e sete mil, quinhentos e trinta reais e sessenta e oito centavos), montante este que deve ser somado a mais R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), referente ao FEFC, o que resulta na quantia total de R\$ 6.751.446.961,68 (seis bilhões, setecentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, novecentos e sessenta e um reais e sessenta e oito centavos).

A polêmica em torno da aplicação do referido valor nos cofres dos partidos políticos não pode ser considerada desarrazoada. Somente a título ilustração e com

base em dados extraídos da plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2019), seria possível construir, com essa quantidade de dinheiro, aproximadamente 3.550 creches, nas especificações do Projeto Tipo 1, com capacidade para atender 376 alunos em cada unidade, ao custo médio de R\$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais), o que geraria, aproximadamente, 1,3 milhão de vagas no deficitário sistema de creches públicas.

**Figura 2** - Projeto Proinfância Tipo 1



**Fonte:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2019.

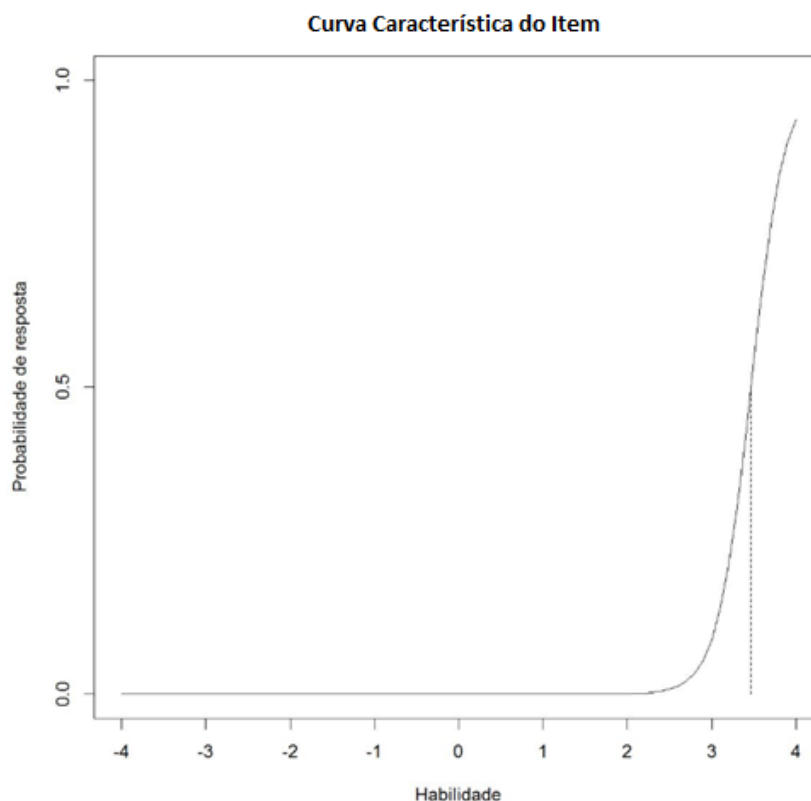
Esse é apenas um exemplo de aplicação diversa desses recursos que contribuiria enormemente para o atendimento de cerca de 1,3 milhão de crianças e colaboraria para a diminuição da falta de 7 milhões de vagas em creches no Brasil, de acordo com dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua da Educação, elaborada pelo IBGE (2018).

Pelo exposto, não resta a menor dúvida de que os Fundos que financiam os partidos políticos recebem uma quantidade exorbitante de recursos públicos, e que o seu gasto deveria estar plenamente disponível ao escrutínio popular em um Portal da Transparência no *site* da própria agremiação. Logo, é um equívoco imaginar que a mera prestação de contas à Justiça Eleitoral retira a obrigatoriedade dos partidos de se submeterem à fiscalização direta por parte dos cidadãos, principalmente quando se leva em consideração as permanentes tentativas dos partidos políticos de: a) reajustar os valores dos recursos destinados aos Fundos públicos; b) ampliarem a discricionariedade em relação ao gasto do dinheiro; e c) diminuírem o espectro da fiscalização sobre a verba.

A situação do MDB reclama bastante atenção. O mencionado partido recebeu do Fundo Partidário, ao longo dos últimos 10 anos, R\$ 650.792.714,96 (seiscentos e cinquenta milhões, setecentos e noventa e dois mil, setecentos e quatorze reais e noventa e seis centavos), mais R\$ 230.974.290,08 (duzentos e trinta milhões, novecentos e setenta e quatro mil, duzentos e noventa reais e oito centavos) referentes ao FEFC, sendo este apenas no ano de 2018. Apesar de na última década o MDB ter recebido, ao todo, aproximadamente R\$ 900 milhões dos cofres públicos, ele figura apenas na 22ª posição no *Ranking* da Transparência, conforme consta da Tabela 4. Destaca-se, inclusive, que a referida sigla não apresenta resposta satisfatória a nenhuma das questões do Bloco 2, que são, em tese, os itens mais importantes para que os cidadãos e os filiados consigam controlar o gasto do dinheiro originado dos cofres públicos. Logo, não é possível estabelecer a correlação exata entre o volume de verba recebida do Estado e o maior nível transparência, tendo em vista que há partidos que obtiveram menor quantidade de recursos e são mais transparentes, como ocorre no caso do NOVO (1º) e do extinto PPL (2º).

Após analisar o *site* dos partidos e fazer a compilação dos dados no Mapa de Resposta, alguns indicadores surgiram e são considerados bem interessantes. Verificou-se que não há informações disponíveis nos sítios eletrônicos das agremiações sobre os seguintes assuntos: a) remuneração paga aos funcionários ou aos dirigentes; b) gastos com diárias e passagens; c) auditorias internas; e d) decisões proferidas pelo Comitê de Ética. Assim, os resultados obtidos para as questões de número 22, 24, 33, 35 e 37 do formulário constante do Apêndice F foram idênticos para todos os partidos e são representados no Gráfico 3, conhecido como Curva de Característica do Item. Nele pode-se observar que o modelo de TRI em questão não é linear e, quanto maior a habilidade (traço latente), maior a probabilidade do item ser respondido corretamente. A Curva de Característica do Item tem o formato de uma curva em “S” com deslocamento na escala do traço latente e descrita pelos parâmetros dos itens (dificuldade e discriminação).

**Gráfico 3:** Curva Característica dos Itens 22, 24, 33, 35 e 37:



**Fonte:** Gráfico elaborado pelo autor, 2019.

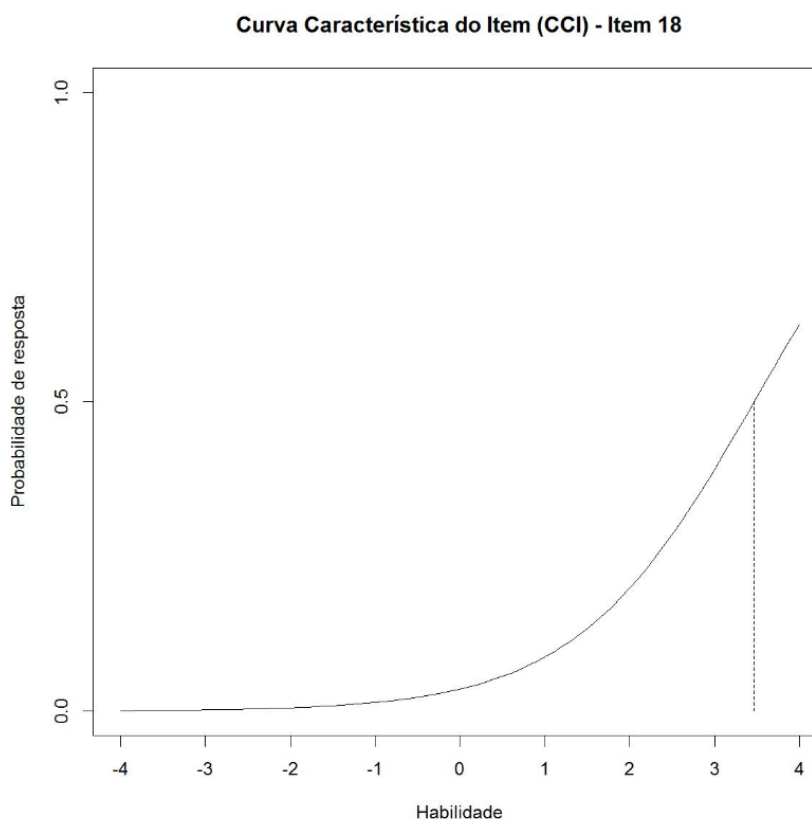
A análise do Gráfico 3 permite constatar que as questões de número 22, 24, 33, 35 e 37 possuem baixa probabilidade de resposta satisfatória e alto valor na curva de habilidade, o que demonstra a necessidade de adoção de ações urgentes por parte dos partidos políticos no sentido de implementarem melhorias nos seus *sites*, tendo em vista o objetivo de sanear as deficiências apontadas e disponibilizar as informações públicas para o eficiente controle social das contas partidárias.

Outra característica marcante detectada nos *websites* das agremiações foi revelada quando da apuração das respostas atribuídas à questão de número 18. A pesquisa constatou que apenas uma sigla (PCdoB) dispõe, no seu sítio eletrônico, de alguma funcionalidade voltada para a acessibilidade de pessoas com deficiência. Apesar de o recurso ofertado ser bem simples, não resta dúvida de que a disponibilização dos ícones de aumento e diminuição da fonte pode ajudar pessoas que possuem problemas de visão e que não têm familiaridade com atalhos do teclado.



A ausência de recursos de acessibilidade é, sem dúvida, um dado considerado crítico para instituições que são criadas com o objetivo de atender ao interesse coletivo e à defesa do Estado Democrático, que inclui, por óbvio, a satisfação das necessidades das pessoas com deficiência. Ressalta-se que as informações emanadas dos partidos políticos devem ser direcionadas para o alcance do maior número de pessoas possível, independentemente das suas capacidades físico-motoras e perceptivas. O retrato do quadro situacional do conjunto de respostas ao item 18 pode ser melhor observado ao analisar o Gráfico 4, que trata da representação dos resultados apurados para a questão.

**Gráfico 4** – Curva Característica do Item 18:



**Fonte:** Gráfico elaborado pelo autor, 2019.

No Gráfico 4, nota-se a baixa probabilidade de respostas satisfatórias e o alto valor identificado para a habilidade. Sendo assim, é inegável a necessidade de adequação dos sítios eletrônicos dos partidos políticos aos requisitos de acessibilidade, pois essa ação facilitará o acesso à informação e contribuirá para a

integração da pessoa com deficiência ao contexto sócio-político. Além do mais, a referida adaptação evolutiva estará em consonância com o disposto na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Presidente da República, por meio do Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, que passou a ter o status de Emenda Constitucional por força do disposto no §3º art. 5º da Carta de 1988.

Com base no texto do Decreto n. 6.949 de 2009, que promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência:

**Art. 9. Acessibilidade**

A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

[...]

b) Assegurar que as entidades privadas que oferecem instalações e serviços abertos ao público ou de uso público levem em consideração todos os aspectos relativos à acessibilidade para pessoas com deficiência; (BRASIL, 2009, grifo dos autores).

Nesse contexto de investigação do acesso à informação no âmbito dos partidos políticos brasileiros, o Movimento Transparência Partidária (2018, p. 9) elaborou um relatório contendo um *Ranking* dos partidos políticos brasileiros referente ao ano de 2018. O estudo, liderado pelo professor Humberto Dantas, chegou ao resultado apresentado na Tabela 5:

**Tabela 5 - Ranking da Transparência Partidária - Resultado final.**

Posição	Partido	Pontuação
1º	NOVO	2,5
2º	PT	1,38

<b>3°</b>	DEM	0,88
<b>4°</b>	PMDB	0,88
<b>5°</b>	PP	0,88
<b>6°</b>	PRB	0,88
<b>7°</b>	PSB	0,88
<b>8°</b>	PSDB	0,88
<b>9°</b>	PSOL	0,88
<b>10°</b>	PTB	0,88
<b>11°</b>	PV	0,88
<b>12°</b>	SD	0,88
<b>13°</b>	PCB	0,75
<b>14°</b>	PCdoB	0,75
<b>15°</b>	PDT	0,75
<b>16°</b>	PMN	0,75
<b>17°</b>	PPS	0,75
<b>18°</b>	PR	0,75
<b>19°</b>	PROS	0,75
<b>20°</b>	REDE	0,75
<b>21°</b>	PHS	0,63
<b>22°</b>	PPL	0,63
<b>23°</b>	PRTB	0,63
<b>24°</b>	PSC	0,63
<b>25°</b>	PSTU	0,63
<b>26°</b>	AVANTE	0,5
<b>27°</b>	PMB	0,5
<b>28°</b>	PODE	0,5

<b>29º</b>	PRP	0,5
<b>30º</b>	PSDC	0,5
<b>31º</b>	PTC	0,5
<b>32º</b>	PSD	0,38
<b>33º</b>	PEN	0,13
<b>34º</b>	PCO	0
<b>35º</b>	PSL	0

**Fonte:** Movimento Transparência Partidária, 2018.

Ao analisar o *Ranking* apresentado na Tabela 4, produzido no âmbito desta pesquisa, em comparação com o resultado observado na Tabela 5, elaborado pelo Movimento Transparência Partidária (2018, p. 9), é possível perceber a existência de algumas coincidências pontuais e uma quantidade significativa de desacordos. As diferenças apuradas são devidas a alguns fatores basilares e que podem ser constatados na investigação da metodologia (ver Anexo 3) de cada trabalho, a saber:

a) a primeira distinção reconhecida diz respeito ao método aplicado na formulação das questões. Apesar de as informações tratarem de macro temas semelhantes, a forma de abordagem dos itens e os dados levados em consideração no momento da coleta e da pontuação não são plenamente coincidentes, o que fatalmente tem o poder de influenciar o resultado final apurado;

b) a segunda diferença identificada refere-se à forma utilizada na coleta dos dados, o que pode ser constatado ao se debruçar sobre a Metodologia utilizada pelo Movimento Transparência Partidária:

[...] em alguns casos não se aprofundou a análise sobre o quanto uma dada exigência do indicador foi de fato minuciosamente cumprida. O simples fato de haver uma rara informação condizente com os critérios adotados gerou algum tipo de pontuação acima do que se esperaria (MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA, 2018, p. 3–4, grifo dos autores).

c) por fim, a terceira e última dissemelhança identificada leva em consideração o cômputo das questões satisfeitas e o modelo de cálculo utilizado na obtenção da

pontuação final, conforme apontado no Anexo 3. Neste ponto, especificamente, cumpre destacar que a metodologia do cálculo utilizado pelo Movimento Transparência Partidária (2018, p. 7) foi examinada minuciosamente por um profissional mestre em estatística, que chegou à conclusão de que a fórmula utilizada não existe na literatura, tendo sido criada uma regra de negócio para fazer a classificação dos periódicos, técnica conhecida como Metodologia de Classificação *Ad hoc*.

Com base na metodologia disponibilizada pelo Movimento Transparência Partidária (2018, p. 7), verifica-se que cada variável pode receber uma pontuação de 0 a 2,50, e a nota final de cada eixo é a soma das quatro variáveis que o compõem. O *Ranking* é ordenado pela média final dos quatro eixos, numa escala de 0 a 10.

Apesar de não constar de forma escrita na metodologia apresentada, a referida fórmula foi deduzida a seguir:

$$\text{Ranking} = \frac{\sum_{i=1}^{n=4} X_i}{4} = \frac{\bar{X}_n}{4}. \quad (2)$$

Em que:

**Tabela 6** - Detalhamento da fórmula do ranqueamento dos partidos políticos pelo Movimento Transparência Partidária (2018).

Medidas	Descrição
$X_i$	Nome das variáveis em estudo, $0 \leq X_i \leq 2,50$ .
$n_i$	Corresponde a cada um dos eixos.
$\bar{X}_n$	Corresponde a nota final onde $\bar{X}_{n_i} = X_1 + X_2 + X_3 + X_4 = \sum_{i=1}^{n=4} X_i, i = 1, 2, 3, 4$ ;

$0 \leq \text{Ranking} \leq 10$ .

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor a partir da metodologia de ranqueamento do Movimento Transparência Partidária (2018) e de análise de profissional estatístico, 2019.

Ainda assim, mesmo chegando a resultados com visíveis discordâncias no ranqueamento final das agremiações, o Movimento Transparência Partidária chega a

uma importante conclusão para sua pesquisa. Pela sua clareza e simbolismo, ela merece ser destacada e reverenciada:

Mesmo o mais bem classificado partido, o NOVO, não tem motivos para comemorar. Sua nota é significativamente melhor que a média e bastante superior àquela registrada pelo segundo colocado, o PT. Mas alcançar 2,50 numa escala de 0 a 10 está longe de ser algo satisfatório (MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA, 2018, p. 8 – 9).

Enfim, seguindo para o final deste tópico e levando em conta que o desenvolvimento deste trabalho revela a precariedade da situação dos partidos políticos brasileiros quanto aos aspectos da transparência ativa, foi realizada uma pesquisa específica com o objetivo de dimensionar, também, como as referidas agremiações partidárias se comportam em relação às demandas que concretizam o conceito de transparência passiva, também previsto de forma expressa na LAI.

Nesse sentido, no dia 10 de setembro de 2019, foi enviado um *e-mail* para todas as agremiações partidárias solicitando, com base nos artigos 2º e 11, da Lei n. 12.527 de 2011, as seguintes informações: a) a relação dos funcionários ativos, vinculados ao diretório nacional do partido; e b) as remunerações e os cargos ocupados pelos respectivos funcionários.

A cópia do *e-mail* com todos os destinatários e o inteiro teor da demanda está disponível para visualização no Apêndice H. Os resultados apurados estão presentes na Tabela 7 e são tão desanimadores ao cidadão quanto os que foram obtidos na coleta de dados por meio do instituto da transparência ativa, disponibilizados na Tabela 4, e que deram origem ao ranqueamento:

**Tabela 7** - Resultados referentes à consulta aos partidos políticos por meio da utilização do instituto da transparência passiva.

<b>Sigla</b>	<b>Respondeu?</b>	<b>Forneceu a informação?</b>	<b>Justificativa</b>
<b>NOVO</b>	Sim	Não	Não faz uso do Fundo Partidário
<b>PSB</b>	Não	Não	-
<b>PPL</b>	Não	Não	-
<b>PROS</b>	Não	Não	-
<b>PT</b>	Não	Não	-

<b>SOLIDARIEDADE</b>	Não	Não	-
<b>REPUBLICANOS</b>	Não	Não	-
<b>PATRI</b>	Não	Não	-
<b>DEM</b>	Não	Não	-
<b>PSC</b>	Não	Não	-
<b>PTB</b>	Não	Não	-
<b>PDT</b>	Não	Não	-
<b>PSDB</b>	Não	Não	-
<b>PV</b>	Não	Não	-
<b>DC</b>	Não	Não	-
<b>PSOL</b>	Não	Não	-
<b>PSD</b>	Não	Não	-
<b>PP</b>	Não	Não	-
<b>PPS</b>	Não	Não	-
<b>PL</b>	Não	Não	-
<b>REDE</b>	Não	Não	-
<b>MDB</b>	Não	Não	-
<b>PCdoB</b>	Não	Não	-
<b>PMB</b>	Não	Não	-
<b>PMN</b>	Não	Não	-
<b>PODEMOS</b>	Não	Não	-
<b>PRTB</b>	Não	Não	-
<b>PCO</b>	Não	Não	-
<b>AVANTE</b>	Não	Não	-
<b>PTC</b>	Não	Não	-
<b>PCB</b>	Não	Não	-
<b>PSL</b>	Não	Não	-
<b>PSTU</b>	Não	Não	-

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor a partir de solicitação de informações aos partidos, 2019.

Conforme pode ser verificado na Tabela 7, o único partido a responder a solicitação foi o NOVO, que se limitou a informar que não faz uso do Fundo Partidário

e que todas as despesas inerentes ao seu funcionamento são pagas exclusivamente com o dinheiro advindo da contribuição dos filiados, não adentrando no mérito da solicitação. Quanto aos demais partidos, conjunto que representa aproximadamente 97% do universo pesquisado, ignoraram sumariamente o requerimento de informações e demonstraram total descaso em relação à LAI e ao atendimento ao cidadão.

Tendo em vista os resultados apurados no âmbito desta pesquisa, tanto no que se refere à transparência ativa quanto à passiva, seguem algumas recomendações gerais às agremiações partidárias brasileiras no tocante às melhorias que podem ser implementadas para a adoção e/ou aprimoramento das técnicas e princípios gerais de acesso à informação.

#### 4.2.1 *Recomendações gerais aos partidos políticos brasileiros*

A Tabela 8 contém 30 recomendações básicas para que os partidos políticos brasileiros possam aprimorar a transparência das informações públicas sob sua custódia e se alinharem ao movimento de acesso às informações partidárias, já em plena vigência em outros países.

**Tabela 8** - Recomendações gerais aos partidos políticos brasileiros.

N.	Recomendações
01	Criação de espaço específico nos <i>sites</i> institucionais (Portal da Transparência), com o objetivo de efetivar a transparência das informações geradas por atividades custeadas com recursos públicos.
02	Melhoria da divulgação da Estrutura orgânica e das atribuições das unidades internas, contemplando todas as ramificações da agremiação partidária.
03	Divulgação da imagem do organograma do partido.
04	Divulgação dos endereços, telefones, <i>e-mails</i> e horários de atendimento ao público.
05	Divulgação detalhada de todo o marco regulatório do partido, contendo o tipo de norma, o número (se houver), a descrição resumida, o link e a data da última modificação.



06	Divulgação da documentação completa com o resultado das eleições internas do partido.
07	Divulgação dos dados de identificação das pessoas e dos cargos ocupados na estrutura do partido.
08	Divulgação detalhada de informações sobre as receitas partidárias, demonstrando de forma clara e objetiva os valores recebidos dos Fundos estatais, bem como o período de ingresso do dinheiro nas contas do partido.
09	Divulgação detalhada das despesas do partido político, englobando a data, o nome da despesa e o valor utilizado. Deve constar, inclusive, a remuneração dos colaboradores e dos dirigentes, bem como os valores gastos com viagens (hospedagem, diárias e passagens).
10	Divulgação das transferências de recursos realizadas a terceiros, contemplando a data, o montante, a finalidade, o nome do recebedor e o CNPJ (quando for o caso).
11	Divulgação das despesas realizadas nas campanhas eleitorais.
12	Divulgação de informações sobre o patrimônio do partido.
13	Divulgação de informações sobre as entidades nas quais o partido tenha participação ou representação legal.
14	Divulgação da identificação dos sócios e/ou principais acionistas das entidades fornecedoras de bens ou serviços ao partido.
15	Divulgação de <i>link</i> para o <i>site</i> da Justiça Eleitoral, onde as receitas e as despesas eleitorais são registradas e auditadas.
16	Divulgação detalhada de informações de auditorias internas e, se for o caso, dos programas de <i>compliance</i> em andamento.
17	Divulgação das decisões proferidas pelos Comitês de Ética.
18	Divulgação da agenda do presidente do partido, contendo a data, o horário, o local e o nome do compromisso.
19	Divulgação das atividades realizadas rotineiramente pela agremiação, por meio da disponibilização da agenda, que deve conter a data, o horário, o local e o nome do evento.
20	Divulgação das informações referentes às eleições internas, contendo as Atas das reuniões realizadas.

21	Divulgação da participação do partido em Blocos no Congresso Nacional.
22	Divulgação do número total de pessoas filiadas ao partido.
23	Disponibilização de ferramentas tecnológicas que facilitem a navegação no <i>site</i> por parte de pessoas com deficiência.
24	Atualização constante das informações que versem sobre receitas e despesas dos partidos.
25	Utilização de dados em formatos abertos e com possibilidade de exportação para geração de relatórios.
26	Divulgação de orientações sobre os procedimentos necessários para a consecução de acesso às informações do partido, por meio de solicitações <i>on-line</i> ou presenciais.
27	Divulgação de respostas às perguntas mais frequentes e disponibilização de <i>link</i> para a Lei de Acesso à Informação.
28	Divulgação de relatórios estatísticos com os detalhes dos atendimentos às solicitações de informações.
29	Conscientização dos filiados e colaboradores sobre a importância da transparência na gestão dos recursos públicos.
30	Aprovação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 6.467 de 2013, que torna mais clara a obrigatoriedade de transparência no âmbito dos partidos políticos, com o intuito de evitar interpretações restritivas, como vêm ocorrendo em relação à LAI.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor a partir das informações obtidas durante a pesquisa, 2019.

Em tempo, com relação ao Tribunal Superior Eleitoral, recomenda-se que a Corte passe a adotar os preceitos estabelecidos pela LAI para as informações constantes das prestações de contas dos partidos, lançadas diretamente no PJe. Seguem, na Tabela 9, algumas sugestões que podem facilitar demasiadamente a experiência dos consulentes quando da análise dos comprovantes disponibilizados rotineiramente pelas agremiações.

**Tabela 9** - Recomendação gerais ao TSE.

N.	Recomendações
1	Disponibilização de informações íntegras, autênticas e atualizadas.
2	Disponibilização de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.
3	Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.
4	Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.
5	Adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor, 2019.

Essas são recomendações que, se implementadas pelos partidos políticos brasileiros e pelo TSE, certamente farão toda a diferença no desenvolvimento da política de transparência nacional, tendo em vista a importância dessas instituições no cenário político e democrático brasileiro, e o volume de dinheiro público aportado nas agremiações partidárias.

A adoção dos pressupostos da transparência trata-se de uma profunda mudança de cultura. No Chile, onde a pesquisa é aplicada desde o ano de 2016 pela Transparência Internacional, houve um significativo progresso geral no cumprimento das recomendações e das obrigações legais pelos partidos políticos. Em uma escala que vai de 0 (zero) a 7 (sete) pontos, houve um expressivo aumento na média geral, que passou de 4,9 (quatro vírgula nove) no primeiro ano, para 6,02 (seis vírgula zero dois) pontos no último relatório.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pública não é um fenômeno novo, sendo que muitos países positivaram os seus preceitos há décadas. No caso da Suécia, pode-se falar em séculos de desenvolvimento de uma cultura voltada ao acesso à informação.

Os princípios doutrinários que envolvem a transparência pública foram se desenvolvendo com o passar dos anos. Hoje, dezenas de países já positivaram o direito de acesso à informação e suas ressalvas nos seus textos constitucionais. No Brasil, a matéria passou a ganhar destaque após a promulgação da Constituição de 1988 - com a fixação de diversos dispositivos voltados à garantia do acesso à informação - e posteriormente com a aprovação da LAI, no ano de 2011.

Apesar de o texto legal revelar uma clara tentativa de ampliar o máximo possível a abrangência de aplicação da LAI, surgiu forte controvérsia em relação à obrigatoriedade de observância dos preceitos de transparência ativa pelos partidos políticos.

Conforme foi apresentado no desenvolvimento deste trabalho, o comportamento refratário das agremiações tem uma justificativa lógica. Elas receberam, nos últimos 10 anos, a cifra de R\$ 6.751.446.961,68 (seis bilhões, setecentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, novecentos e sessenta e um reais e sessenta e oito centavos). É uma soma considerável de dinheiro público empregada em pessoas jurídicas de direito privado que, como critério de transparência, se limitam a enviar a prestação de contas para a Justiça Eleitoral.

Cumprir destacar que a Corte Eleitoral tem se mostrado plenamente incapaz de auditar a integralidade da documentação dos partidos, não executa a atividade de averiguação dos documentos em tempo razoável, e a disponibilização do conteúdo das prestações de contas no seu Portal não segue os parâmetros de transparência estabelecidos pela LAI, o que torna a consulta às informações extremamente complexa ao cidadão comum. Nesse sentido, cria-se uma zona de obscuridade em relação à forma como está sendo aplicado o recurso público destinado às agremiações.

Após análise da doutrina especializada e da legislação nacional e estrangeira sobre transparência, chegou-se à conclusão de que os partidos brasileiros devem ser devidamente enquadrados nos mandamentos da LAI em relação às informações

produzidas no exercício de atividades custeadas com recursos públicos. A doutrina procura destacar que, onde há a aplicação de dinheiro do Estado, deve haver a máxima transparência em relação a essa verba.

A adoção da transparência não pode ser vista como elemento tendente a romper a autonomia administrativa, orçamentária e financeira das agremiações. As peculiaridades e o papel constitucional dos partidos políticos precisam ser preservados, pois, conforme visto, são instituições importantes para o desenvolvimento e sustentação do Estado Democrático de Direito. Assim, ressalta-se que a adoção da transparência não tem o objetivo de garantir a realização de um direito constitucional em detrimento de outro, mas achar um ponto de equilíbrio entre as demandas por transparência e a atuação dos partidos.

A aplicabilidade da transparência aos partidos políticos é uma prática que vem se consolidando no exterior, conforme foi verificado nas legislações do Chile, da Colômbia, do México e da Espanha. Nesses países, os partidos políticos também são destinatários de dinheiro público e são enquadrados de forma explícita na lei geral de acesso à informação e/ou nos ordenamentos específicos de organização das eleições e/ou das agremiações.

Partindo da premissa de que a LAI e os preceitos da transparência ativa devem ser aplicados aos partidos políticos, foi realizada uma pesquisa empírica para medir o nível de transparência das agremiações brasileiras em 2019. Levou-se em consideração os aspectos da legislação pátria e alguns elementos importados da experiência realizada pela Transparência Internacional no Chile.

O resultado da pesquisa deu origem ao *Ranking* da Transparência dos Partidos Políticos Brasileiros em 2019. Em uma escala que varia de - 4 (menor nível de transparência) até + 4 (maior nível de transparência), os partidos brasileiros, em geral, obtiveram baixo desempenho, ou seja, não adotam a transparência como premissa básica de atuação. A agremiação mais bem colocada obteve apenas 13 respostas satisfatórias, de um total de 37 questões, demonstrando que muitas ações precisam ser implementadas pelos partidos políticos em termos de transparência.

Por fim, com base no Mapa de Respostas por Partido Político, foi apresentada uma série de sugestões capazes de melhorar a cultura da transparência no âmbito das agremiações e do TSE, propiciando, então, que a população possa efetivamente contribuir para o aperfeiçoamento e para o controle dos gastos do dinheiro público.

São ações que podem diminuir a desconfiança e a insatisfação dos cidadãos em relação aos partidos políticos, contribuindo para o aumento da participação social nesses importantes mecanismos de manifestação da vontade popular.

A partir do exemplo verificado no Poder Judiciário, por intermédio da criação e aperfeiçoamento de suas Ouvidorias, canais que têm sido utilizados tanto no estreitamento da relação com a sociedade quanto como forma de avaliação dos serviços prestados, torna-se clara a necessidade de restabelecimento da proximidade entre partidos e representados. Assim, com esteio na premissa de que uma sociedade desprovida de informação não se constitui livre em sua plenitude, conclui-se que a adoção da transparência na veiculação das informações públicas afigura-se como um relevante mecanismo para a restauração desse indispensável vínculo.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert; HECK, Luís Afonso (org.). **Constitucionalismo Discursivo**. 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. 168 p. ISBN 9788573487282.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. 627 p. v. 1. ISBN 978-85-7420-872-5.

ANDRADE, Dalton Francisco de; TAVARES, Heliton Ribeiro; VALLE, Raquel da Cunha. **Teoria da Resposta ao Item: Conceitos e Aplicações**. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Dalton\\_Andrade/publication/228593873\\_Teoria\\_da\\_Resposta\\_ao\\_Item\\_conceitos\\_e\\_aplicacoes/links/54183ff70cf25ebee988107c/Teoria-da-Resposta-ao-Item-conceitos-e-aplicacoes.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Dalton_Andrade/publication/228593873_Teoria_da_Resposta_ao_Item_conceitos_e_aplicacoes/links/54183ff70cf25ebee988107c/Teoria-da-Resposta-ao-Item-conceitos-e-aplicacoes.pdf). Acesso em: 11 out. 2019.

ANJOS, Adilson dos; ANDRADE, Dalton Francisco de. **Teoria da Resposta ao Item com uso do R**. João Pessoa: [s. n.], 2012. Disponível em: <https://docplayer.com.br/51132-Teoria-da-resposta-ao-item-com-uso-do-r.html>. Acesso em: 26 ago. 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**". **217 (III)**. Paris: [s. n.], 1948. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 16, n. 64, p. 127-164, 1979. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181114>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999. 220 p.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015. 300 p. ISBN 978-85-362-4978-0.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. 552 p. ISBN 978-85-392-0378-9.

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil, de 5 de outubro de 2019**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, 25 ago. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, 16 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 16 de agosto de 2019**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 nº 5/2019-CN**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília: [s. n.], 14 ago. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7975880&ts=1563993095644&disposition=inline>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 1396-23/DF**. Consulta. Partido Político. Aplicação Recursos Fundo Partidário. Pagamento de Multas Eleitorais. Impossibilidade. Regramento do Art. 44 Da Lei Nº 9.096/95. Informativo TSE, Brasília: [s. n.], ano 2015, n. 12, 14 set. 2015. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-12-ano-xvii>. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 948-84.20106.00.0000, de 26 de março de 2015**. Prestação de Contas. PSC. Diretório Nacional. Exercício Financeiro de 2009. Aprovação com ressalvas. Ressarcimento ao Erário. Brasília, 26



mar. 2015. Disponível em: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/partido-politico/prestacao-de-contas>. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Íntegra da Prestação de Contas e Demonstrativos dos partidos referentes a 2018**. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/demonstrativos-prestacao-de-contas-2018>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.837, de 22 de junho de 2004**. O partido político pode fazer uso dos recursos oriundos do Fundo Partidário para adquirir bens mobiliários, computadores, impressoras, softwares e veículos automotivos (Lei nº 9.096/95, art. 44, I). Brasília, 22 jun. 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=1056&processoClasse=cta&decisaoData=20040622&decisaoNumero=21837>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal**. Brasília-DF, 17 set. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399320>. Acesso em 05 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.407 Distrito Federal**. Brasília-DF, 24 out. 2000. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1106>. Acesso em 18 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 28.178 - Distrito Federal**. Empresa Folha da Manhã S/A. Presidente do Senado Federa. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 04 de março de 2015. Brasília, 08 maio 2015. p. 1-13. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399320>. Acesso em: 07 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 865.401 Minas Gerais**. Direito Constitucional. Direito fundamental de acesso à informação de interesse coletivo ou geral. Recurso extraordinário que se funda na violação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Brasília-DF: [s. n.], 25 abr. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748465786>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Segundo Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.902 São Paulo**. Brasília-DF, 1º mar. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2688865>. Acesso em 16 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 6467, de 1 de outubro de 2013.** Projeto de lei que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos partidos políticos, com o fim de garantir o acesso a informações partidárias. Brasília, 1 out. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=59418>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 28. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2015. 1368 p. v. 1. ISBN 978-85-224-9739-3. Disponível em: <https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 30. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2016. 1331 p. v. 1. ISBN 978-85-740-0401-4.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO NETO, Tarciso Vieira de. Partidos Políticos. *In*: TOFFOLI, José Antônio Dias (org.). **Partidos Políticos.** Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 451-473. ISBN 978-85-309-8196-9.

CHILE. **Ley nº 18.603, de 11 de março de 1987.** Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. Santiago: [s. n.], 11 mar. 1987. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29994&idParte=0&idVersion=>. Acesso em: 12 ago. 2019.

CHILE. **Ley nº 20.915, de 15 de abril de 2016.** Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización. Santiago: [s. n.], 24 mar. 2016. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20915&tipoVersion=0>. Acesso em: 12 set. 2019.

COLÔMBIA. **Constitución Política de Colombia 1991 Actualizada com los Actos Legislativos a 2016,** Bogotá, 6 jul. 1991. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

COLÔMBIA. **Ley nº 1.475, de 14 de julho de 2011.** Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 14 jul. 2011. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley147514072011.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

COLÔMBIA. **Ley nº 1.712, de 6 de março de 2014**. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: [s. n.], 6 mar. 2014. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>. Acesso em: 12 ago. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969**. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 out. 2019. Não paginado.

CONTAS ABERTAS (Brasil). **Institucional**. Brasília: [s. n.], Disponível em: <http://www.contasabertas.org.br/quem-somos>. Acesso em: 3 jul. 2019.

CUNHA FILHO, Marcio; XAVIER, Vitor Cesar Silva. **Lei de Acesso à Informação - teoria e prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 418 p. ISBN 8584400389.

ESPAÑA. **Ley nº 19, de 9 de dezembro de 2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**. Boletín Oficial del Estado, Poder Legislativo, Madrid, 10 dez. 2013. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>. Acesso: 14 ago. 2019.

ESPAÑA. **Ley Orgánica nº 5, de 22 de outubro de 2012. Reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos**. Madrid, 22 out. 2012. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-13123-consolidado.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 11 ago. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. *In*: BASTOS, Celso Ribeiro; MESSA, Ana Fátia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.). **Direito Eleitoral em Debate - Estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013. cap. 5, ISBN 978-85-02-18318-6. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581893>. Acesso em: 22 ago. 2019. Não paginado.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração

pública. **A&C: Revista de Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, ed. 60, p. 129-147, 17 jun. 2015. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/92784>. Acesso em: 24 set. 2019.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: Notas e um Breve Exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, 12 nov. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229/23345>. Acesso em: 22 jun. 2019.

HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito administrativo e suas transformações atuais – Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Íthala, 2016. 676 p. ISBN 978-85-5544-026-7

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. 312 p. ISBN 978-85-7700-790-5.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Brasileiro está mais confiante nas instituições**. Notícias & Pesquisas, São Paulo, 7 ago. 2019. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes/>. Acesso em: 16 ago. 2019.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN PARTIDOS POLÍTICOS - INFORME 2019. Chile: Transparency International, 2016-2019. Anual. Disponível em: [https://partidostransparentes.cl/wp-content/uploads/2019/07/ittp-19\\_06.pdf](https://partidostransparentes.cl/wp-content/uploads/2019/07/ittp-19_06.pdf). Acesso em: 27 ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (Brasil). PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país. **Agência IBGE Notícias**, 20 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>. Acesso em: 22 ago. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11<sup>a</sup>. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 1517 p. ISBN: 978-85-203-5965-5.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 637 p. ISBN 85-336-2145-0.

LUHTANEN, Leena. Transparency at the core of democracy. *In*: ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION. **The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today**. 2. ed. Kokkola: Art-Print Ltd, 2006. cap. 2, p. 56-

57. ISBN 952-99519-3-0. Disponível em: [http://www-chydenius-net.kosila.fi/pdf/worlds\\_first\\_foia.pdf](http://www-chydenius-net.kosila.fi/pdf/worlds_first_foia.pdf). Acesso em: 1 set. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43ª Edição, atualizada até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017, por BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. 43. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. 1.016 p. ISBN 978-85-392-0403-8.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. 1150 p. ISBN 978-85-392-0273-7. Disponível em: [https://www.academia.edu/38682664/Curso\\_de\\_Direito\\_Administrativo\\_Celso\\_Antonio\\_Bandeira\\_de\\_Mello?auto=download](https://www.academia.edu/38682664/Curso_de_Direito_Administrativo_Celso_Antonio_Bandeira_de_Mello?auto=download). Acesso em: 10 out. 2019.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. 162 p. Tradução de: Marsel N. G. de Souza. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Brasília: Saraiva, 2017. 1576 p. ISBN 9788547214814.

MÉXICO. **Ley s. n., de 4 de maio de 2015**. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cidade do México, 16 abr. 2015. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MÉXICO. **Ley s. n., de 23 de maio de 2014**. Ley General de Partidos Políticos. Cidade do México, 23 maio 2014. Disponível em: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/06/COMPENDIO-TOMO-02.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasil). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua : educação : 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2018. 12 p. ISBN 9788524044953. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101657>. Acesso em: 25 set. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Proinfância**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/6412-proinfancia-tipo-1>. Acesso em: 25 set. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Publicações**: Proinfância - Creche de Tipo 1 - Valores do projeto por Unidade Federativa. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/130-proinfancia?download=9492:proinfancia-creche-de-tipo-1-valores-do-projeto-por-unidade-federativa>. Acesso em: 25 set. 2019.

MOTA, Camilla Veras. Como partidos políticos gastam milhões em dinheiro público praticamente sem fiscalização. **BBC News Brasil**, São Paulo, p. 1-1, 23 abr. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47889042>. Acesso em: 24 ago. 2019.

MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA; DANTAS, Humberto; ISSA, Marcelo; GANDOLFI, Victória. **Ranking da Transparência Partidária**. São Paulo: Movimento de Transparência Partidária, 2018. 16 p. Disponível em: [https://uploads.strikinglycdn.com/files/54eabca2-0530-457d-948d-d17213d13b38/ranking\\_FINAL.pdf](https://uploads.strikinglycdn.com/files/54eabca2-0530-457d-948d-d17213d13b38/ranking_FINAL.pdf). Acesso em: 30 set. 2019.

MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA; ISSA, Marcelo. **Relatório de Análise dos Sistemas de Prestação de Contas Anuais (SPCA) dos Partidos Políticos Brasileiros Exercício 2017**. São Paulo: Movimento de Transparência Partidária, 2018. 137 p. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6hvdpcct>. Acesso em: 30 set. 2019.

NUNES, Alexandre Augusto Pereira. **Direito fundamental de acesso à informação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 244 p. ISBN 978-85-67595-37-5.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José, 24 nov. 2010. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: 23 set. 2019.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Claude Reyes e Outros Vs. Chile**. Sentença de 19 de setembro de 2006. San José, 19 set. 2006. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Controladoria-Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Brasília, 9 out. 2019. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 9 out. 2019.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010. 928 p. ISBN 978-85-7626-422-4.

RASCH, Georg. **Probabilistic model for some intelligence and achievement tests**. Copenhagen: Danish Institute for Educational Research, 1960.

RICAS, Eugênio Coutinho; ALVES, Luis Fernando Mendonça. Lei de Acesso à Informação e Portal da Transparência: instrumentos de controle social e prevenção à corrupção. *In*: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; LEMOS JÚNIOR, Altair de; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouidorias de justiça, transparência e lei de acesso à informação**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 141-150. ISBN 978-85-450-0579-7.

RIGHT2INFO. **Constitutional Protections Of The Right to Information**. [S. l.: s. n.], 9 jan. 2012. Disponível em: <https://www.right2info.org/constitutional-protections#section-1>. Acesso em: 11 maio 2019.

RIGHT2INFO. **Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals**. [S. l.: s. n.], 20 jan. 2012. Disponível em: <https://www.right2info.org/access-to-information-laws>. Acesso em: 11 maio 2019.

RIZEK, Fernanda Montenegro de Menezes; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. Marketing político x Legislação eleitoral. *In*: BASTOS, Celso Ribeiro; MESSA, Ana Fátia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.). **Direito Eleitoral em Debate - Estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013. cap. 3, ISBN 978-85-02-18318-6. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581893>. Acesso em: 22 ago. 2019. Não paginado.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim; NERY JÚNIOR, Nelson (coord.); NERY, Rosa Maria de Andrade (coord.). **Manual de Direito Eleitoral [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. ISBN 978-85-203-5249-6. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F98493191%2Fv1.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=e&eid=c51c47b3dffbd48f54cfc4aea321eb14&eat=a-98493579&pg=1&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 23 ago. 2019. Não paginado.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 512 p. ISBN 978-85-67595-45-0.

SALGADO, Eneida Desiree; NOHARA, Irene Patrícia (coord.); MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de (coord.). **Lei de Acesso à Informação (LAI): comentário à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.725/2012**. Coleção de Direito Administrativo Positivo. São Paulo: Atlas S.A., 2015. 232 p. v. 33.

SANTOS, J. C. G.; FERANÁNDEZ-MOLINA, J. C.; GUIMARÃES, J. A. C. Direito de acesso à informação: uma análise a partir das realidades espanhola e brasileira. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 27, n. 2, 2017. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/index.php/res/v/92633>. Acesso em: 13 ago. 2019.

SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar dos. Compliance e partidos políticos - novo modelo para o combate da corrupção e da captura do Estado. *In*: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (coord.). **Corrupção como fenômeno supralegal**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 199-225. ISBN 978853627032-6.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 429, de 11 de janeiro de 2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Brasília, 1 nov. 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>. Acesso em: 25 ago. 2019.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (Brasil). **Transparência SESI**. Brasília, 24 jul. 2019. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/canais/transparencia/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

SIMÕES, Rafael Cláudio. LAI: apontamentos históricos e atuais sobre transparência, imprensa, cidadania e combate à corrupção. *In*: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; LEMOS JÚNIOR, Altair de; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de justiça, transparência e lei de acesso à informação**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 417-432. ISBN 978-85-450-0579-7.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. 934 p. ISBN 978-85-392-0213-3.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Estatísticas do eleitorado – Consulta por região/UF/município**. Brasília, 13 set. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em: 13 set. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Brasília, 27 ago. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 20 jul. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Fundo Partidário**. Brasília, 6 ago. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 10 ago. 2019.



VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos do Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 978-85-472-0807-3. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:604679>. Acesso em: 23 ago. 2019. Não paginado.

WANICK, Paulo. Boas práticas do setor privado na promoção da transparência e acesso às informações. *In*: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; LEMOS JÚNIOR, Altair de; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de justiça, transparência e lei de acesso à informação**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 399-415. ISBN 978-85-450-0579-7.

WRIGHT, Benjamin D. Misunderstanding the Rasch Model. **Journal of Educational Measurement**, Chicago, v. 14, n. 3, p. 219-225. 1977. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1434313>. Acesso em: 13 set. 2019.

ZAVASCKI, Teori. Financiamento empresarial de partidos políticos: a questão constitucional. *In*: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli**. São Paulo: Atlas S.A, 2016. cap. 36, p. 735 - 757. ISBN 978-85-97-00885-2.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação), ações eleitorais**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014. 630 p. ISBN 978-85-7699-485-5.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – Lista de países com dispositivos de acesso à informação - 2014

Países com dispositivos de acesso à informação					
1	África do Sul	17	Canadá	33	EUA
2	Albânia	18	Chile	34	Filipinas
3	Alemanha	19	China	35	Finlândia
4	Angola	20	Colômbia	36	França
5	Antígua e Barbuda	21	Coreia do Sul	37	Georgia
6	Argentina	22	Costa do Marfim	38	Grécia
7	Armênia	23	Costa Rica	39	Guatemala
8	Austrália	24	Croácia	40	Guiana
9	Áustria	25	Dinamarca	41	Guiné Conacri
10	Azerbaijão	26	El Salvador	42	Honduras
11	Bangladesh	27	Equador	43	Hungria
12	Bélgica	28	Eslováquia	44	Iémen
13	Belize	29	Eslovênia	45	Ilhas Cook
14	Bósnia e Herzegovina	30	Espanha	46	Índia
15	Brasil	31	Estônia	47	Indonésia
16	Bulgária	32	Etiópia	48	Irlanda

49	Islândia	67	Nepal	85	Roménia
50	Israel	68	Nicarágua	86	Ruanda
51	Itália	69	Níger	87	Rússia
52	Jamaica	70	Nigéria	88	São Vicente e Granadinas
53	Japão	71	Noruega	89	Serra Leoa
54	Jordânia	72	Nova Zelândia	90	Sérvia
55	Kosovo	73	Países Baixos	91	Suécia
56	Letônia	74	Panamá	92	Suíça
57	Libéria	75	Paquistão	93	Tailândia
58	Liechtenstein	76	Peru	94	Taiwan
59	Lituânia	77	Peru	95	Tajiquistão
60	Macedônia	78	Polônia	96	Trindade e Tobago
61	Maldivas	79	Portugal	97	Tunísia
62	Malta 2008	80	Quênia	98	Ucrânia
63	México	81	Reino Unido	99	Uganda
64	Moldávia	82	República Checa	100	Uruguai
65	Mongólia	83	República do Quirguizistão	101	Uzbequistão
66	Montenegro	84	República Dominicana	102	Zimbábue

Fonte: Right2INFO.org, 2019.

**APÊNDICE B - Distribuição do Fundo Partidário entre janeiro de 2009 e julho de 2019**

	<b>Partido</b>	<b>Total</b>
<b>1</b>	PT	R\$ 679.087.326,75
<b>2</b>	MDB	R\$ 650.792.714,96
<b>3</b>	PSDB	R\$ 530.690.228,39
<b>4</b>	PP	R\$ 322.768.870,51
<b>5</b>	PSB	R\$ 311.845.622,55
<b>6</b>	PR	R\$ 287.539.587,71
<b>7</b>	PSD	R\$ 253.076.504,68
<b>8</b>	DEM	R\$ 247.674.037,26
<b>9</b>	PDT	R\$ 199.642.331,28
<b>10</b>	PTB	R\$ 193.232.600,28
<b>11</b>	REPUBLICANOS	R\$ 181.028.072,77
<b>12</b>	PSC	R\$ 128.529.725,73
<b>13</b>	PV	R\$ 123.667.735,04
<b>14</b>	SOLIDARIEDADE	R\$ 101.027.655,61
<b>15</b>	PPS	R\$ 100.144.241,53
<b>16</b>	PC do B	R\$ 99.773.167,83
<b>17</b>	PSOL	R\$ 84.870.966,37
<b>18</b>	PSL	R\$ 83.852.458,93
<b>19</b>	PROS	R\$ 72.131.749,69

20	AVANTE	R\$ 46.487.427,13
21	PHS	R\$ 44.345.034,09
22	PODEMOS	R\$ 41.295.872,14
23	PATRIOTA	R\$ 36.583.696,30
24	PRP	R\$ 33.009.551,27
25	PMN	R\$ 32.865.350,64
26	PTC	R\$ 26.168.554,80
27	DC	R\$ 24.452.600,26
28	PRTB	R\$ 24.327.319,68
29	NOVO	R\$ 15.787.000,74
30	REDE	R\$ 14.527.434,44
31	PSTU	R\$ 13.786.593,11
32	PPL	R\$ 10.348.451,98
33	PCB	R\$ 9.575.738,86
34	PCO	R\$ 6.795.073,67
35	PMB	R\$ 3.506.233,70
<b>Total</b>		<b>R\$ 5.035.237.530,68</b>

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor a partir de informações obtidas no site do Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

**APÊNDICE C – Despesa Total por Categoria de Gasto – Síntese do SPCA – Exercício Financeiro de 2017**

<b>Categoria de gasto</b>	<b>Valor</b>
Pessoal	R\$ 139.848.429,97
Fundações	R\$ 130.607.127,08
Propaganda, rádio/tv, equip. e prod. audiovisual	R\$ 61.655.809,24
Serviços técnico profissionais	R\$ 48.531.227,18
Advogado	R\$ 39.039.827,06
Locação de bens imóveis	R\$ 29.349.979,88
Dívida de campanha	R\$ 27.124.369,73
Passagens aéreas	R\$ 20.379.006,82
Contador	R\$ 19.066.132,65
Realização de eventos	R\$ 18.325.581,04
Despesas judiciais	R\$ 13.875.908,25
Serviços e equipamentos de informática	R\$ 11.515.905,37
Outras despesas	R\$ 10.244.172,91
Impressos e publicações	R\$ 10.097.318,53
Juros, empréstimos e tarifas bancárias	R\$ 10.085.773,45
Telefone e internet	R\$ 9.731.337,84
Locação de bens móveis	R\$ 8.776.497,38
Pesquisas de opinião pública	R\$ 7.285.269,40
Transferências com fins eleitorais	R\$ 7.009.701,34

Outras despesas com propaganda	R\$ 6.585.069,20
Tributos e taxas	R\$ 5.717.458,73
Manutenções e consertos	R\$ 5.207.446,07
Hospedagens e diárias	R\$ 5.136.508,13
Fretamento de aeronaves	R\$ 4.962.853,41
Combustível	R\$ 4.187.725,23
Outras obrigações	R\$ 3.578.327,96
Segurança e vigilância	R\$ 3.530.847,17
Taxas de condomínios	R\$ 3.200.430,53
Energia elétrica	R\$ 3.156.122,33
Materiais para comercialização	R\$ 2.785.571,81
Outras despesas eleitorais	R\$ 2.763.691,48
Outras despesas com pessoal	R\$ 2.636.140,92
Adiantamentos a fornecedores	R\$ 2.076.670,65
Correios	R\$ 2.026.779,01
Lanches e refeições	R\$ 2.001.369,88
Outras despesas com viagens	R\$ 1.993.839,95
Materiais de expediente	R\$ 1.989.639,88
Serviços e materiais de limpeza	R\$ 1.900.012,46
Veículos	R\$ 1.210.595,81
Instalação de comitês	R\$ 1.159.391,90

Materiais de copa e cozinha	R\$ 1.139.848,08
Fretes e carretos	R\$ 1.096.462,51
Móveis e utensílios	R\$ 914.018,99
Outros materiais de consumo	R\$ 905.131,71
Taxi	R\$ 793.198,07
Construção e aquisição de imóveis	R\$ 745.458,31
Cópias e encadernações	R\$ 694.733,20
Outros adiantamentos diversos	R\$ 682.120,45
Água e esgoto	R\$ 681.252,44
Máquinas e equipamentos	R\$ 664.816,79
Seguros	R\$ 640.538,64
Assunção de dívidas de outra instância	R\$ 520.527,24
Alistamento	R\$ 485.674,97
Cartório	R\$ 403.287,56
Assinaturas e aquisições de periódicos	R\$ 388.486,80
Transporte rodoviário	R\$ 366.699,16
Pedágios	R\$ 87.736,84
Roubos e sinistros	R\$ 13.221,86

**Fonte:** Movimento Transparência Partidária, 2018.



**APÊNDICE D – Distribuição do FEFC entre os partidos políticos em 2018**

	<b>Partido</b>	<b>Valor total do FEFC</b>
<b>1</b>	MDB	R\$ 230.974.290,08
<b>2</b>	PT	R\$ 212.244.045,51
<b>3</b>	PSDB	R\$ 185.868.511,77
<b>4</b>	PP	R\$ 131.026.927,86
<b>5</b>	PSB	R\$ 118.783.048,51
<b>6</b>	PR	R\$ 113.165.144,99
<b>7</b>	PSD	R\$ 112.013.278,78
<b>8</b>	DEM	R\$ 87.503.080,78
<b>9</b>	PRB	R\$ 66.983.248,93
<b>10</b>	PTB	R\$ 62.260.585,97
<b>11</b>	PDT	R\$ 61.475.696,42
<b>12</b>	SOLIDARIEDADE	R\$ 40.127.359,42
<b>13</b>	PODEMOS	R\$ 36.112.917,34
<b>14</b>	PSC	R\$ 35.913.889,78
<b>15</b>	PCdoB	R\$ 30.544.605,53
<b>16</b>	PPS	R\$ 29.203.202,71
<b>17</b>	PV	R\$ 24.640.976,04
<b>18</b>	PSOL	R\$ 21.430.444,90
<b>19</b>	PROS	R\$ 26.124.350,14

20	PHS	R\$ 18.064.589,71
21	AVANTE	R\$ 12.438.144,67
22	REDE	R\$ 10.662.556,58
23	PATRIOTAS	R\$ 9.936.929,10
24	PSL	R\$ 9.203.060,51
25	PTC	R\$ 6.334.282,12
26	PRP	R\$ 5.471.690,91
27	PSDC	R\$ 4.140.243,38
28	PMN	R\$ 3.883.339,54
29	PRTB	R\$ 3.794.842,38
30	PSTU	R\$ 980.691,10
31	PPL	R\$ 980.691,10
32	PCB	R\$ 980.691,10
33	PCO	R\$ 980.691,10
34	PMB	R\$ 980.691,10
35	NOVO	R\$ 980.691,10
<b>Total</b>		<b>R\$ 1.716.209.431,00</b>

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor a partir de informações obtidas no site do Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

**APÊNDICE E – Datas das pesquisas, nomes, siglas e sites dos partidos registrados no TSE.**

<b>Data da pesquisa</b>	<b>Nome do partido</b>	<b>Sigla do partido</b>	<b>Site oficial do partido</b>
13/05/2019	Movimento Democrático Brasileiro	MDB	<a href="http://www.pmdb.org.br">www.pmdb.org.br</a>
13/05/2019	Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	<a href="http://www.ptb.org.br">www.ptb.org.br</a>
13/05/2019	Partido Democrático Trabalhista	PDT	<a href="http://www.pdt.org.br">www.pdt.org.br</a>
13/05/2019	Partido dos Trabalhadores	PT	<a href="http://www.pt.org.br">www.pt.org.br</a>
14/05/2019	Democratas	DEM	<a href="http://www.democratas.org.br">www.democratas.org.br</a>
14/05/2019	Partido Comunista do Brasil	PC do B	<a href="http://www.pcdob.org.br">www.pcdob.org.br</a>
15/05/2019	Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	<a href="http://www.psdb.org.br">www.psdb.org.br</a>
15/05/2019	Partido Trabalhista Cristão	PTC	<a href="http://www.ptc36nacional.com.br">www.ptc36nacional.com.br</a>
15/05/2019	Partido Social Cristão	PSC	<a href="http://www.psc.org.br">www.psc.org.br</a>

15/05/2019	Partido da Mobilização Nacional	PMN	<a href="http://www.pmn.org.br">www.pmn.org.br</a>
15/05/2019	Cidadania (Partido Popular Socialista)	Cidadania (PPS)	<a href="http://www.pps.org.br/">http://www.pps.org.br/</a>
15/05/2019	Partido Verde	PV	<a href="http://www.pv.org.br">www.pv.org.br</a>
16/05/2019	Avante	AVANTE	<a href="http://www.avante70.org.br">www.avante70.org.br</a>
16/05/2019	Progressistas	PP	<a href="http://www.pp.org.br">www.pp.org.br</a>
16/05/2019	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	PSTU	<a href="http://www.pstu.org.br">www.pstu.org.br</a>
16/05/2019	Partido Comunista Brasileiro	PCB	<a href="http://www.pcb.org.br">www.pcb.org.br</a>
16/05/2019	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	PRTB	<a href="http://www.prtb.org.br">www.prtb.org.br</a>
16/05/2019	Democracia Cristã	DC	<a href="http://www.psd.org.br">www.psd.org.br</a>
16/05/2019	Partido da Causa Operária	PCO	<a href="http://www.pco.org.br">www.pco.org.br</a>
17/05/2019	Podemos	PODE	<a href="http://www.podemos.org.br">www.podemos.org.br</a>
17/05/2019	Partido Social Liberal	PSL	<a href="http://www.psl.org.br">www.psl.org.br</a>
17/05/2019	Republicanos	Republicanos	<a href="http://www.prb10.org.br">www.prb10.org.br</a>
17/05/2019	Partido Socialismo e Liberdade	PSOL	<a href="http://www.psol50.org.br">www.psol50.org.br</a>

17/05/2019	Partido da República	PR	<a href="http://www.partidodarepublica.org.br">www.partidodarepublica.org.br</a>
17/05/2019	Partido Social Democrático	PSD	<a href="http://www.psd.org.br">www.psd.org.br</a>
18/05/2019	Partido Pátria Livre	PPL	<a href="http://www.partidopatrialivre.org.br">www.partidopatrialivre.org.br</a>
18/05/2019	Patriota	PATRI	<a href="http://www.pen51.org.br">www.pen51.org.br</a>
18/05/2019	Partido Republicano da Ordem Social	PROS	<a href="http://www.pros.org.br">www.pros.org.br</a>
27/05/2019	Solidariedade	Solidariedade	<a href="http://www.solidariedade.org.br">www.solidariedade.org.br</a>
27/05/2019	Partido Novo	NOVO	<a href="http://www.novo.org.br">www.novo.org.br</a>
27/05/2019	Rede Sustentabilidade	REDE	<a href="http://www.redesustentabilidade.org.br">www.redesustentabilidade.org.br</a>
27/05/2019	Partido da Mulher Brasileira	PMB	<a href="http://www.pmb.org.br">www.pmb.org.br</a>
27/05/2019	Partido Socialista Brasileiro	PSB	<a href="http://www.psb40.org.br">www.psb40.org.br</a>

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor a partir de informações obtidas no *site* do Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

**APÊNDICE F - Questões aplicadas nos sites dos Diretórios Nacionais dos partidos políticos com registro no Tribunal Superior Eleitoral**

<b>Bloco 1 - estrutura, procedimentos internos, acesso à informação, vínculos com terceiros</b>			
<b>Questões</b>		<b>Respostas</b>	
<b>1</b>	<b>Apresenta endereços e telefones do partido?</b> Texto-ajuda: Existência de informações sobre o endereço e telefone do partido político.	( 32 ) Sim	( 01 ) Não
<b>2</b>	<b>Apresenta horário de atendimento ao público?</b> Texto-ajuda: Existência de informações sobre o horário de funcionamento das unidades administrativas.	( 02 ) Sim	( 31 ) Não
<b>3</b>	<b>Apresenta a divisão interna do partido?</b> Texto-ajuda: Serão computadas apenas as informações disponíveis no próprio site. Não serão computadas informações em documentos. Por exemplo: Estatuto.	( 23 ) Sim	( 10 ) Não
<b>4</b>	<b>Apresenta as atribuições das unidades internas no próprio site?</b> Texto-ajuda: Serão computadas apenas as informações disponíveis no próprio site. Não serão aceitas informações em documentos. Por exemplo: Estatuto.	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
<b>5</b>	<b>Apresenta os responsáveis pelas unidades internas?</b> Texto-ajuda: Exemplo: nome, cargo, contato, etc.	( 26 ) Sim	( 07 ) Não
<b>6</b>	<b>Apresenta o número total de pessoas filiadas ao partido?</b>	( 04 ) Sim	( 29 ) Não
<b>7</b>	<b>Apresenta os dados dos representantes do partido eleitos pelo voto popular, no âmbito federal?</b> Texto-ajuda: Exemplo: nome, e-mail e/ou telefone e/ou redes sociais.	( 24 ) Sim	( 09 ) Não
<b>8</b>	<b>Apresenta o estatuto do partido?</b>	( 32 ) Sim	( 01 ) Não
<b>9</b>	<b>Apresenta o programa do partido?</b>	( 23 ) Sim	( 10 ) Não

10	<b>Apresenta Ata com o resultado das eleições internas?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
11	<b>Apresenta as coligações da última eleição presidencial?</b>	( 03 ) Sim	( 30 ) Não
12	<b>Apresenta os blocos no Congresso Nacional?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
13	<b>Apresenta a agenda do Presidente do partido?</b> Texto-ajuda: Agenda com as seguintes informações: data, horário, local, pessoas envolvidas.	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
14	<b>Apresenta informações sobre a forma de ingresso no partido para novos filiados?</b> Texto-ajuda: Informações sobre a filiação, formulário de filiação.	( 32 ) Sim	( 01 ) Não
15	<b>Apresenta agenda com as atividades públicas que o partido realiza?</b> Texto-ajuda: Informações como: data, horário, local, objetivo.	( 09 ) Sim	( 24 ) Não
16	<b>Apresenta orientações sobre os procedimentos necessários para consecução de acesso às informações do partido?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
17	<b>Apresenta ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso às informações?</b> Texto-ajuda: Ferramenta de busca do <i>site</i> será considerada.	( 26 ) Sim	( 07 ) Não
18	<b>Possui ferramentas para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas portadoras de deficiência?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
19	<b>Apresenta respostas às perguntas mais frequentes da sociedade?</b>	( 02 ) Sim	( 31 ) Não
20	<b>Apresenta link para a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12527/2011)?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
21	<b>Apresenta relatório estatístico do atendimento a pedidos de informação?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não

<b>Bloco 2 - receitas, despesas, informações fiscais, contratos, patrimônio, ética.</b>			
	<b>Questões</b>	<b>Respostas</b>	
22	<b>Apresenta a remuneração bruta dos funcionários do partido?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
23	<b>Apresenta a remuneração bruta dos dirigentes do partido?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
24	<b>Apresenta informações discriminadas referentes às despesas com viagens?</b> Texto-ajuda: Indenização para cobrir despesas de viagens a trabalho. Nome do beneficiário - Valor recebido pelo beneficiário - Período de duração da viagem - Destino da viagem - Motivo da viagem.	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
25	<b>Apresenta a declaração dos bens dos dirigentes do partido?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
26	<b>Apresenta informações sobre as entidades nas quais tem participação societária ou representação legal?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
27	<b>Apresenta o balanço anual aprovado pelo órgão interno?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
28	<b>Apresenta informações discriminadas sobre o patrimônio do partido?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
29	<b>Apresenta as contribuições, doações e transferências privadas recebidas no último ano?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
30	<b>Apresenta as transferências públicas recebidas no último ano?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
31	<b>Apresenta link para o site da Justiça Eleitoral, onde as receitas e as despesas eleitorais são registradas?</b>	( 02 ) Sim	( 31 ) Não
32	<b>Apresenta os terceiros beneficiários de recursos públicos recebidos pelo partido?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não



	Texto-ajuda: Identificação do recebedor, valor recebido, motivo, etc.		
<b>33</b>	<b>Apresenta informações sobre os contratos assinados?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
<b>34</b>	<b>Apresenta a identificação dos sócios e/ou principais acionistas das entidades fornecedoras de bens ou serviços ao partido?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
<b>35</b>	<b>Apresenta os resultados de auditorias internas?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não
<b>36</b>	<b>Apresenta as prestações de contas do partido?</b>	( 01 ) Sim	( 32 ) Não
<b>37</b>	<b>Apresenta as decisões proferidas pelo Comitê de Ética?</b>	( 00 ) Sim	( 33 ) Não

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor a partir de informações obtidas nos *sites* dos partidos políticos, 2019.

**APÊNDICE G – Mapa de Respostas por Partido Político: S = quesito satisfeito; N = quesito não satisfeito.**

Verde: Questões do Bloco 1 - Estrutura, procedimentos internos, acesso à informação, vínculos com terceiros.

Azul escuro: Questões do Bloco 2 - Receitas, despesas, informações fiscais, contratos, patrimônio, ética.

	SIGLA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	ESCORE
1º	NOVO	N	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	S	N	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	S	N	N	N	N	N	S	N	2,390
2º	PPL	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	S	N	N	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	1,181
3º	SOLIDARIEDADE	S	N	S	N	S	S	S	S	S	N	N	N	N	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	1,151	
4º	PROS	S	S	S	N	S	N	S	S	S	N	S	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	1,117	
5º	REPUBLICANOS	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	1,095	
6º	PT	S	N	S	S	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	1,093	
7º	PSB	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	S	S	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	1,081	
8º	PATRIOTAS	S	S	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0,450	
9º	DEM	S	N	S	N	S	N	S	S	S	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0,399	
10º	PSC	S	N	S	N	S	N	S	S	N	N	N	N	N	S	S	N	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0,063	
11º	PTB	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,053	
12º	PDT	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,053	
13º	PSDB	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,053	
14º	PV	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,053	
15º	DC	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,053	
16º	PSOL	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,053	
17º	PSD	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,053	
18º	PP	S	N	S	N	S	S	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,177	
19º	CIDADANIA (PPS)	S	N	S	N	S	S	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,319	
20º	PL	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,441	
21º	REDE	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,441	
22º	MDB	S	N	S	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,520	
23º	PC do B	S	N	N	N	N	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,869	
24º	PMB	S	N	N	N	S	N	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,927	
25º	PMN	S	N	S	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	-0,957	
26º	PODEMOS	S	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-0,971	
27º	PRTB	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-1,466	
28º	PCO	S	N	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-1,514	
29º	AVANTE	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-1,653	
30º	PTC	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-1,907	
31º	PCB	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-2,119	
32º	PSL	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-2,119	
33º	PSTU	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-3,958	

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir de informações obtidas nos sites dos partidos políticos, 2019.

## APÊNDICE H – Solicitação de informação aos 33 partidos políticos registrados no TSE

17/09/2019

Gmail - Solicitação de informação



Dijeison Nascimento &lt;dijeison@gmail.com&gt;

---

### Solicitação de informação

---

Dijeison Nascimento &lt;dijeison@gmail.com&gt;

10 de setembro de 2019 13:47

Para: diretorionacional.pmdb@uol.com.br

Cco: secretarianacional@pdt.org.br, ptb@ptb.org.br, presidencia@pt.org.br, democratas25@democratas.org.br, comitecentral@pcdob.org.br, psb@psbnacional.org.br, juridico@psdb.org.br, ptcnacionaldf@gmail.com, diretorionacional@psc.org.br, pmn33@pmn.org.br, contato@cidadania23.org.br, nacional.pv@gmail.com, nacional.avante@gmail.com, pp@pp.org.br, pstunacional@gmail.com, pcb@pcb.org.br, prt@prt.org.br, presidente@phs.org.br, secretaria@psdc.org.br, pco@pco.org.br, juntos@podemos.org.br, contato@psl.org.br, secretarianacional@prb10.org.br, sorg@psol50.org.br, juridico22pr@gmail.com, contato@psd.org.br, partidopatriota51@gmail.com, proscontabil@hotmail.com, secnacional@solidariedade.org.br, faleconosco@novo.org.br, organizacao@redesustentabilidade.org.br, pmb@pmb.org.br

Prezado Dirigente,

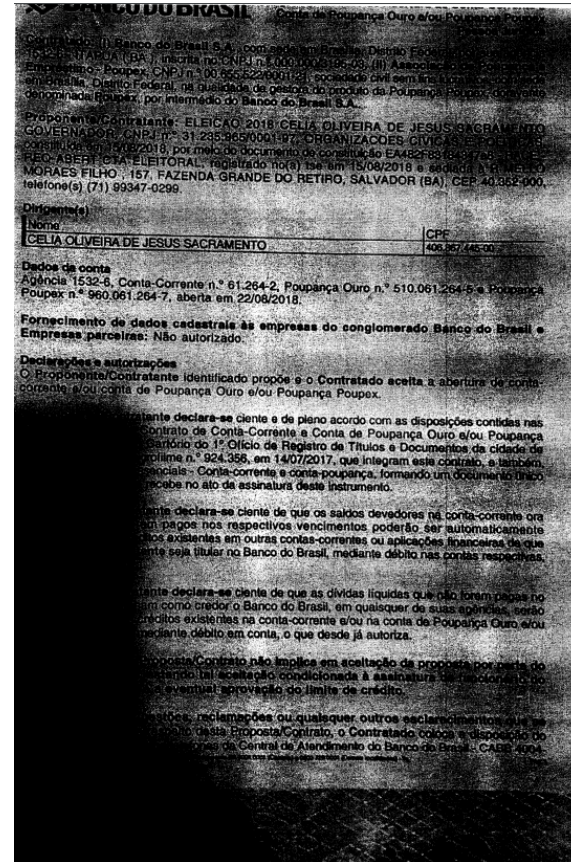
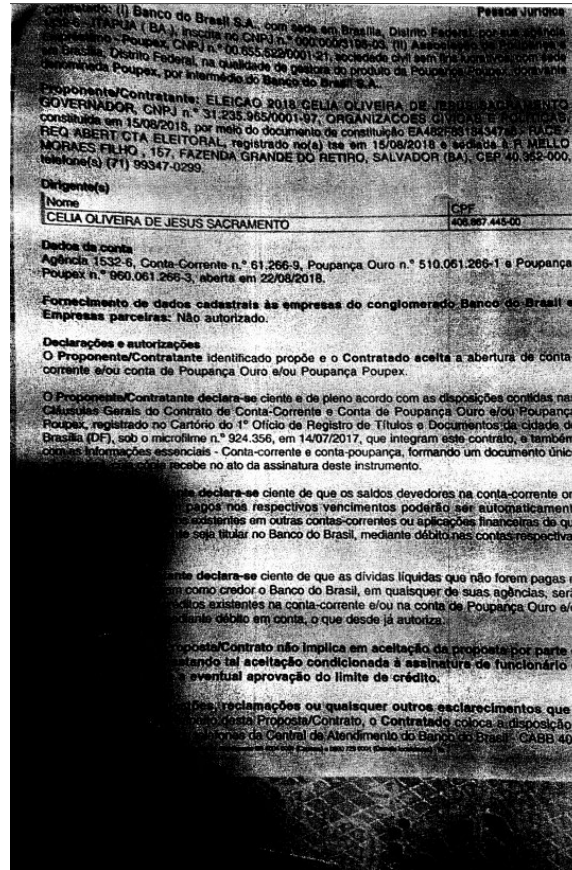
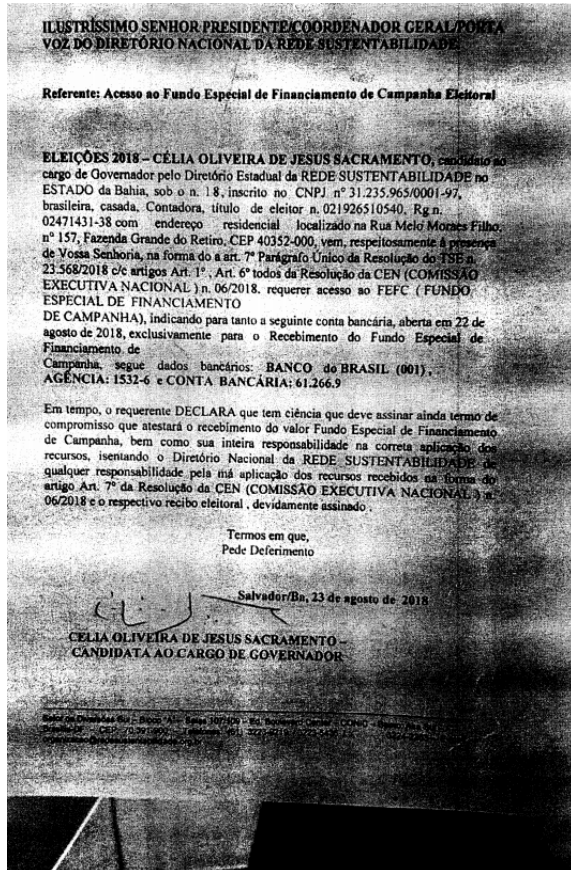
Tendo em vista a permissão de uso do Fundo Partidário para pagamento de pessoal (Art. 44, I, da n. 9.096/1995), solicito, com base nos artigos 2º e 11, da Lei n. 12.527/2011, **a relação dos funcionários ativos, vinculados ao Diretório Nacional do partido, com as respectivas remunerações e cargos ocupados.**

Atenciosamente,

Dijeison Tiago Rios Nascimento

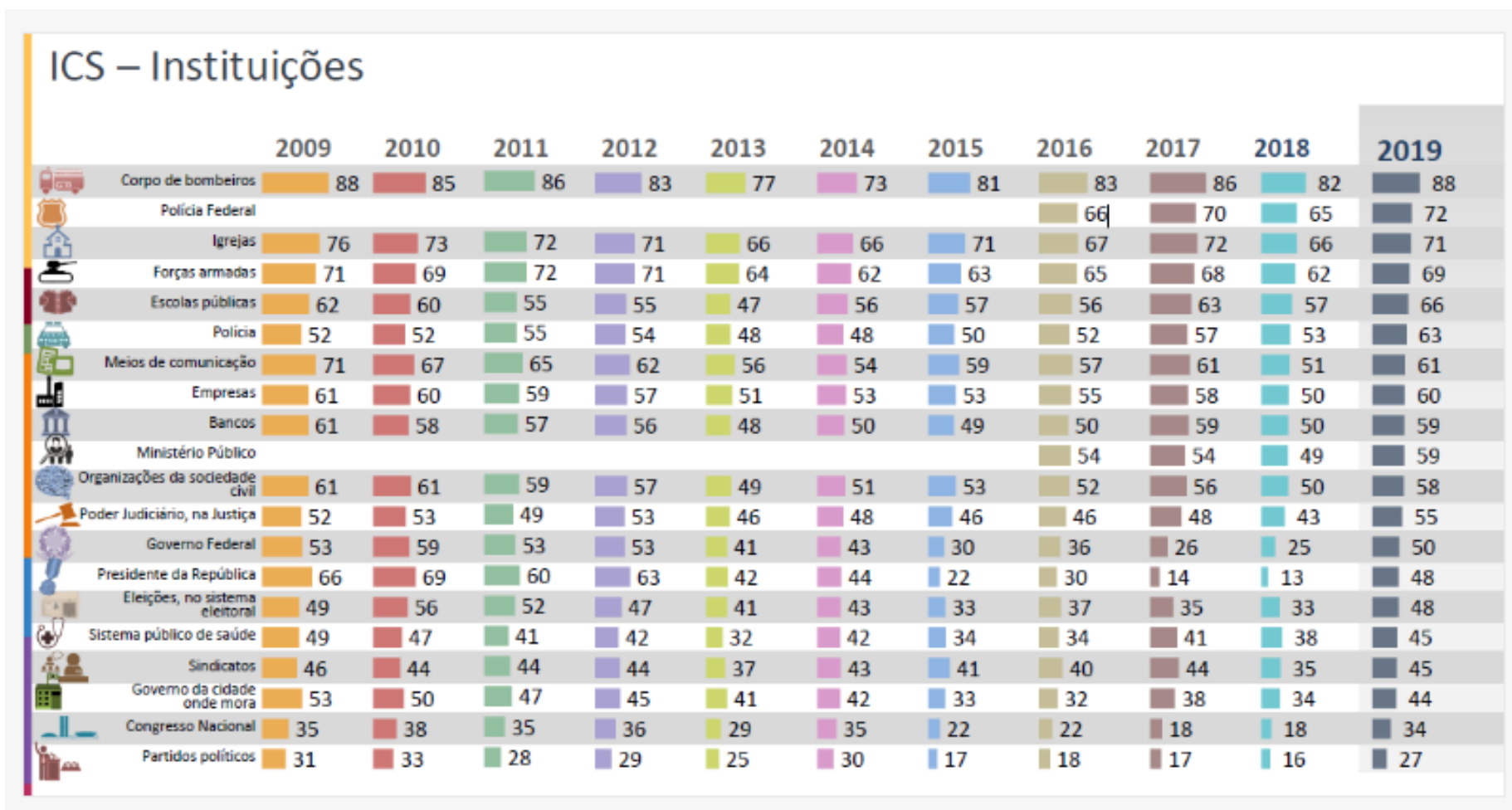
**Fonte:** Solicitação de informação via *e-mail* elaborada pelo autor, 2019.

ANEXO 1 – Documentos de prestação de contas com baixa legibilidade



Fonte: Prestação de Contas e Demonstrativos referente a 2018 - REDE Sustentabilidade – Processo n. 0600248-44.2019.6.00.0000. Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

## ANEXO 2 - Índice de confiança nas instituições brasileiras elaborado pelo IBOPE Inteligência.



Fonte: IBOPE Inteligência, 2019.

## **ANEXO 3 – Metodologia elaborada pelo Movimento Transparência Partidária para *Ranking* da Transparência Partidária ano de 2018.**

### **Introdução**

Os partidos políticos detêm o monopólio da representação institucional no Brasil e, portanto, realizam a seleção prévia daqueles que poderão apresentar-se ao escrutínio público para condução do país.

Embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, os partidos políticos exercem, portanto, função pública, uma vez que têm a prerrogativa de mediação entre a própria sociedade e o poder político.

Não se pretende pôr em questão a relevância dos partidos políticos para a democracia brasileira nem o caráter privado ou a autonomia dessas entidades e, por essa razão, é preciso deixar claro que não se avalia qualitativamente o regimento interno das agremiações ou as disposições que regem suas estruturas organizacionais.

A liberdade partidária foi inserida pelo constituinte originário entre os direitos e garantias fundamentais, mas seu exercício foi condicionado a determinados preceitos e obrigações, dentre os quais a preservação do regime democrático e o dever de prestar contas, conforme o inciso III do artigo 17 da Constituição Federal.

Para além da expressa determinação constitucional e da função pública que desempenham, os partidos políticos também devem ser transparentes porque são financiados com vultosas verbas públicas.

Não é demais lembrar que em 2018 o volume de recursos públicos transferidos aos partidos políticos será inédito. Com a recente aprovação da chamada Reforma Eleitoral de 2017 (Leis nº 13.487 e 13.488, de 06 de outubro de 2017), e a consequente criação do denominado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em valor estimado em R\$ 1,7 bilhão, os partidos e as campanhas deverão receber neste ano cerca de R\$ 2,7 bilhões em recursos públicos, dado que se projeta que o Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos – conhecido como Fundo Partidário – deverá alcançar montante próximo a R\$ 1 bilhão. Além desses recursos, também devem ser contabilizadas as isenções às emissoras de rádio e TV para a transmissão do Horário Eleitoral Gratuito, outra forma de financiar as campanhas protagonizadas pelas legendas.

A Constituição da República, no inciso XXXIII de seu artigo 5º, inclui a transparência das informações de interesse coletivo entre os direitos e garantias fundamentais do cidadão. Informações sobre os partidos políticos são de interesse coletivo porque, entre outras razões, configuram-se como pré-condição material de participação política formal e, portanto, o dever de prestá-las é exigência constitucional e corolário da própria opção democrática, que as agremiações devem resguardar.

Assim, parece incontestável afirmar que mais do que apenas cumprir determinações legais e prestar contas aos órgãos de controle, os partidos políticos devem transparência à sociedade, sob uma lógica elementar de oferta clara de informações sobre suas estruturas organizacionais e sobre a gestão de seus recursos financeiros e humanos.

Portanto, sem qualquer demanda por sofisticação, o presente trabalho avalia se os partidos políticos apresentam aos cidadãos um conjunto básico de informações em seus endereços na internet. A mais elementar questão é: qual o nível de compromisso das legendas em apresentar informações de interesse público a respeito de suas estruturas e dinâmicas de funcionamento?

Para tentar responder essa pergunta essencial, o Movimento Transparência Partidária passa a calcular regularmente o Ranking da Transparência Partidária.

O instrumento pretende avaliar a qualidade da informação que as legendas brasileiras oferecem em seus portais nacionais na internet, tanto para aqueles que eventualmente desejem aproximar-se e aderir a seus quadros, quanto para aqueles que buscam conhecer, estudar, investigar, noticiar ou questionar essas organizações tão fundamentais ao funcionamento da democracia representativa.

Importante destacar que diversos levantamentos indicam que os partidos políticos padecem de níveis extremamente baixos de confiança junto ao eleitor. O Índice de Confiança nas Instituições do Ibope mostra que, anualmente, desde 2009 até 2017, os partidos políticos nunca contaram com grau de confiabilidade que ultrapassasse 35%, e nas três edições mais recentes o resultado sequer ultrapassa vinte pontos num total de cem. Em outubro de 2017, ICJBrasil (Índice de Confiança na Justiça), produzido pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, apontou que apenas 7% dos brasileiros afirmam confiar nos partidos políticos.

Este trabalho não pretende contribuir para o justificado descrédito da população em relação aos partidos políticos. Ademais do reconhecimento da realidade, o que se busca é apresentar às agremiações políticas quais os dados e informações que se considera necessário compartilhar com a sociedade, a fim de fortalece-las e estimulá-las a trabalhar continuamente pelo aprimoramento de suas práticas de transparência.

Por fim, é relevante registrar que, tendo em conta tratar-se da primeira edição do indicador, abrandou-se o nível de exigência, o que não evitou a identificação de um resultado extremamente negativo. A partir da próxima edição, os critérios de avaliação serão mais rígidos e as variáveis, mais abrangentes. Isso significa que em alguns casos não se aprofundou a análise sobre o quanto uma dada exigência do indicador

foi de fato minuciosamente cumprida. O simples fato de haver uma rara informação condizente com os critérios adotados gerou algum tipo de pontuação acima do que se esperaria segundo critério mais exigente. Para as edições posteriores será relevante que os partidos interessados em aprimorar sua lógica basilar de transparência estudem o Documento de Metodologia que o Movimento Transparência Partidária disponibilizará nos próximos dias descrevendo de forma acurada as informações que avalia.



## Metodologia

O Ranking da Transparência Partidária parte de algumas premissas e se estrutura em quatro eixos.

A primeira premissa é o reconhecimento de que qualquer medição dessa natureza carrega escolhas e decisões subjetivas e questionáveis. Não se trata, portanto, de estabelecer verdades absolutas, mas de definir parâmetros para a urgente discussão pública acerca dos níveis de transparência de um tipo de organização essencial à democracia.

Assim, o indicador está composto por quatro eixos, cada um especificamente atrelado às variáveis que expressam as informações que se considera que devam estar disponíveis nos portais das 35 legendas brasileiras.

Neste ponto, é relevante salientar que o levantamento não considera dados ou informações localizáveis na página de internet do Tribunal Superior Eleitoral e, por isso, ignora direcionamentos que os portais das agremiações ofertam para as bases oficiais de dados da Justiça Eleitoral.

Adota-se o critério não apenas pelas razões normativas expostas na Introdução deste documento, mas também porque se compreende que os partidos não devem ser acompanhados ou fiscalizados apenas pela Justiça Eleitoral, mas principalmente pelos cidadãos de maneira geral, como condição e medida de nosso aprimoramento democrático.

Partindo dessas premissas, o primeiro eixo expressa a capacidade de os partidos demonstrarem sua CONTABILIDADE. Aqui se cobram quatro elementos fundamentais:

- *Receitas*: disponibilizadas nacional, estadual e municipalmente, com clareza acerca de doadores e fontes, incluindo CNPJ, CPF e nome;
- *Despesas*: com indicação de como o recurso foi gasto, em qual dimensão, quem vendeu ou prestou o serviço com CNPJ, CPF e nome;
- *Patrimônio*: apresentação de balanço patrimonial detalhado, com ativos e passivos;
- *Formato do dado*: se os dados acima são abertos, em formato de planilhas que permitam análises acuradas por parte dos usuários.

No segundo eixo, o intuito é conhecer os DIRIGENTES E FILIADOS, e aqui se cobram quatro elementos fundamentais:

- *Relação de filiados:* e possibilidades de filtragem por nome, CPF, data de nascimento, data de filiação, onde está filiado, se ocupa cargo diretivo no partido, se é contratado no partido, situação no serviço público (contratado – concursado, comissionado em exercício de cargo de confiança, em posição de liderança) com especificação de órgão, data de contratação e local;
- *Lista de dirigentes:* com possibilidade de filtragem por localidade e, ao menos, apresentação de nomes por estados e, no campo nacional, dos seus presidentes;
- *Histórico dos dirigentes:* incluindo a ordem cronológica dessas lideranças, como foram escolhidos, e, se eleitos internamente, o resultado das eleições e as datas desses pleitos;
- *Relação dos candidatos:* incluindo eleitos ou não, e se em exercício de função pública em perspectiva histórica ao longo das eleições.

No terceiro eixo o intuito maior é conhecer os PROCEDIMENTOS do partido, e aqui se cobram quatro elementos fundamentais:

- Apresenta em área específica do site as regras para a ocupação de cargos no interior da legenda. Não se trata de apresentar isso no estatuto, mas sim num local destacado;
- Apresenta em área específica do site as regras para a escolha dos candidatos do partido em eleições. Não se trata de apresentar isso no estatuto, mas sim num local destacado;
- Apresenta em área específica do site as regras para aplicação dos recursos do partido. Não se trata de apresentar isso no estatuto, mas sim num local destacado;
- Possui área no site para apresentar a composição de comitê de ética, incluindo a identificação de seus componentes, bem como dispõe e permite acesso ao Código de Ética.

No quarto eixo o intuito maior é conhecer a ESTRUTURA PARTIDÁRIA, e aqui se cobram quatro elementos fundamentais:

- Apresenta em área específica a relação de órgãos decisórios e executivos do partido, e respectivos organogramas com clareza;
- Fundação/Instituto: possui portal específico e apresenta a contabilidade da organização, a relação de seus dirigentes, as respectivas agendas e possui área de publicação e materiais doutrinários;
- Apresenta em área específica a relação de contratados do partido, com funções e salários;

- Apresenta em área específica a agenda de atividades de seus dirigentes em diferentes níveis e o endereço das sedes do partido nos diferentes níveis da federação.

Com base em tais conjuntos de informações, cada variável pode receber uma nota de 0 a 2,50 e a nota final de cada eixo é a soma das quatro variáveis que o compõem. O ranking é ordenado pela média final dos quatro eixos, numa escala de 0 a 10. As consultas foram realizadas durante o mês de fevereiro de 2018.