

SEGREDO E TRANSPARÊNCIA: LGPD, LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS DE CANDIDATOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL

SECURITY AND TRANSPARENCY: GDPR, ACCESS TO INFORMATION ACT AND THE TREATMENT OF CANDIDATES' PERSONAL DATA BY THE ELECTORAL JUSTICE

Elder Maia Goltzman¹
Gabriel Alberto S. de Moraes²

Recebido em 21/11/2022 e aceito em 15/12/2022

RESUMO

Esta pesquisa busca, de maneira breve e amparada especialmente na doutrina de Norberto Bobbio (2015) e Leonardo Valles Bento (2015), analisar a relação entre democracia e segredo e como a opacidade configura uma negação democrática. Adota-se, como pano de fundo para materializar a discussão, o recente Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, em que o Tribunal Superior Eleitoral debateu as implicações da Lei Geral de Proteção de Dados na publicidade das informações constantes do registro de candidatura, mormente na página *DivulgaCandContas*. Ao fim, conclui-se que as hipóteses de sigilo devem ser mínimas e que o tratamento de dados feito pela Justiça Eleitoral está de acordo com uma cultura de transparência eleitoral. O texto é fruto de uma investigação bibliográfica exploratória, ancorado na jurisprudência e doutrina.

Palavras-chave: segredo, transparência, dados pessoais, acesso a informações, *DivulgaCandContas*.

ABSTRACT

This research seeks, briefly and based upon the doctrine of Norberto Bobbio (2015) and Leonardo Valles Bento (2015), to analyze the relation between democracy and secrecy, and how opacity must be considered as a democratic denial. The recent Administrative Process nº 600231-37.2021.6.00.0000 is adopted as a background to materialize the discussion, in which the Brazilian Superior Electoral Court discussed the implications of the General Data Protection Act in the publicity of the information contained in the process of candidates registration for office, especially on the *DivulgaCandContas* page. In the end, it is concluded that the hypotheses of secrecy must be minimal and that the data processing carried out by the Electoral Justice is in accordance with a culture of electoral transparency. The text is the result of an exploratory bibliographic investigation, anchored in jurisprudence and doctrine.

Keywords: confidentiality, transparency, personal data, access to information; *DivulgaCandContas*.

¹ Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/UFMA. Coordenador Adjunto do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Desenvolvimento (NEDID/UFMA). Membro da ABRADep e CAOESTE. Servidor da Justiça Eleitoral. Professor.

² Graduando do curso de Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Bolsista de iniciação científica FGV/SP. Monitor de Direito Constitucional. Ligante da Liga Acadêmica de Direito do Estado (LADE). Integrante do Projeto de Extensão "Estudos Constitucionais Compartilhados" (ECCOM/UFPA) e membro dos Grupos de Pesquisa "Judex Perfectus - História Política, Intelectual e Cultural do Direito Moderno" (CNPq/CESUPA), "Constituição, Democracia e Sistemas de Justiça" (LPCDSJ/CESUPA) e "Núcleo de Justiça e Constituição" (NJC/FGV São Paulo).

1 INTRODUÇÃO

Ao escrever um compilado de ensaios nos anos de 1970 e 1980, Norberto Bobbio, jurista italiano, entabulou algumas discussões sobre a transparência democrática ao afirmar, sem hesitar, que a opacidade é a negação da democracia. Porém, ao mesmo tempo, são cada vez mais perceptíveis os usos de sigilos em governos democráticos, em especial no Brasil, com a regulamentação da matéria pública por meio de suportes legislativos específicos, tais como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e Lei de Acesso à Informação (LIA). Essa estratégia, no entanto, deve observar limites funcionais tabelados por agentes institucionais adequados para a manutenção da transparência democrática, pois a verdade é que tudo o que é oculto, ou misterioso, é aviltante à democracia.

É com essa provocação, ainda atual, que este estudo enfrenta os problemas da opacidade, segredo e democracia. A disputa pela gerência democrática, o pleito eleitoral, não dispensa uma *accountability* robusta e um manejo desnudo da vida institucional e pública. Se os candidatos estão destinados a serem figuras públicas na disputa democrática do processo eleitoral, mormente quando saem vitoriosos, a transparência eleitoral-democrática de seus dados deve ser absoluta, de acordo com a LIA e a LGPD, no entendimento da Justiça Eleitoral? Para esta pesquisa, acredita-se que a chave de leitura para uma resposta acurada está na distinção da vida pública e pessoal de um *player* do jogo eleitoral. Caso candidato, a abnegação parcial da vida pessoal é um pressuposto democrático necessário – especialmente quando vitorioso. Mas se perdedor, aquilo que pode ser relativo à sua intimidade pessoal é segredo também crucial para a limpidez democrática do processo eleitoral.

Nessa dinâmica, pretende-se analisar a dicotomia entre segredo e transparência de dados de candidatos na Justiça Eleitoral, buscando-se uma resposta conciliatória com o cumprimento da transparência pública. Recorre-se a fontes da literatura da ciência política e eleitoral, além do recurso à matéria legislativa, doutrinária e jurisprudencial sobre o recorte.

No primeiro tópico, cuida-se, mediante reflexões sobre os mecanismos de *accountability* e transparência e democracia, segredo e mistério por Norberto Bobbio (2015), visualizar a compreensão teórica que conecta – ou dissocia – a publicidade com um governo democrático. Nesse nicho da ciência política, a maioria dos autores entende que a publicidade deve ser absoluta e indiscriminada.

No passo seguinte, o tópico cuida de sistematizar os entendimentos do tópico anterior às regras do jogo democrático, por meio da tensão existente entre a LIA e a LGPD, momento em que a questão ganha corpo na plataforma *DivulgaCandContas*. Aduz-se que, no pavimento de um entendimento doutrinário e jurisprudencial, a Justiça Eleitoral encampa uma relativização

discreta entre publicidade e democracia restrita apenas à intimidade pessoal e não pública do candidato, igualmente fundamental para o jogo eleitoral.

No último tópico de discussão, materializa-se a discussão dentro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por intermédio do Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, no qual se balizam as respostas concretas para a limitação dos dados pessoais no jogo eleitoral e na democracia. Conclui-se que o dever de transparência no jogo eleitoral não alcança somente questões relativas à vida pública do candidato, mas pode incluir, também, algumas informações atinentes à sua intimidade, cujo campo fica reduzido quando é comparado com o a intimidade do cidadão comum.

2 ENLACES ENTRE SEGREDO, PUBLICIDADE E DEMOCRACIA: UMA CONEXÃO NECESSÁRIA PARA TRANSPARÊNCIA ELEITORAL?

A irmandade entre a publicidade³ e a democracia sempre foi discussão central no ambiente político de democracias modernas. A afirmativa de que ambas são irmãs ocupa posição especial quanto à gerência da máquina estatal, sobremaneira medindo a qualidade de confiança democrática no regime político e no seu governante. Premissa tão factual que Hannah Arendt acreditava que o totalitarismo se utilizava do Estado⁴ como “uma fachada externa para a representação do país perante o mundo não totalitário” (ARENDR, 2012, p. 560).

Se essa assertiva é tomada como verdade, figuras públicas responsáveis pela disputa em torno do poder da máquina estatal devem respeito à transparência como um todo, pois o que se encontra em jogo é a saúde de um regime político como a democracia e a sua *accountability*. Sobre essa conexão indispensável, é dizer que:

As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Para Filgueiras (2011, p. 66), “a política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político”. Nas suas ilações, exemplifica

³ Tratamos publicidade e transparência neste texto como sinônimos.

⁴ A digressão é necessária: para a maioria de autores da tradição de Arendt, a publicidade é um vetor importante para se equacionar a distinção entre um regime político democraticamente aceito e um regime autoritariamente imposto.

que as crescentes condutas ilegais dos agentes públicos “tornam necessária uma política da transparência que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania” (FILGUEIRAS, 2011, p. 66). E esse controle só poderia ser provido pela publicidade e pela democracia. Por essa razão, é imprescindível sublinhar estas duas categorias como esferas mescladas ou facultativamente separáveis.

No processo eleitoral brasileiro, os candidatos, ao disponibilizarem seus dados a público em período de campanha eleitoral, sujeitam-se a este controle de confiabilidade democrática. É no momento de juntada de informações patrimoniais e a respeito de sua vida pregressa no *DivulgaCandContas* que se consolida a sua sujeição à apuração pública, especialmente perante à justiça. Porém, se um candidato se sujeita ao prélio eleitoral e é derrotado na disputa, sua posição como figura pública será *ad eternum*? Seu status como figura pública se estende para além do período de concretização do sufrágio?

Dessa dúvida, uma compreensão de quais seriam os contornos da publicidade e a democracia em âmbito eleitoral pelas lentes teóricas da ciência política forneceria parâmetro especial para reconhecê-las como faculdades irmãs e os limites dessa vinculação. De tal sorte que seja positiva a hipótese da existência de um vínculo umbilical entre publicidade e democracia, a transparência seria, então, condição soberana e concomitante para a democracia. Com efeito, tornam-se condicionantes favoráveis para um processo eleitoral límpido com a disputa de seus candidatos – pois estes, mais tarde tornam-se figuras públicas titulares do gerenciamento da máquina estatal. Em caso negativo, a resposta seria uma transparência limitada. Nessa lógica, até este ponto, este escrito avoca a prevalência e a constância da disponibilização de dados patrimoniais no sítio eletrônico como o de crucial para a conexão entre democracia e publicidade a respeito de candidatos em disputa pela máquina pública.

Certa vez, alguns dos porquês de uma publicidade forte num Estado Democrático de Direito foram suscitados por Norberto Bobbio (2015a) ao afirmar que os problemas de opacidade da coisa pública perfariam a negação do que entendemos por democracia (p. 35). Essa premissa é inaugurada nos ensaios de *Democrazia e segreto* (2015). No compêndio, Bobbio dispõe das considerações quanto às querelas da publicidade a partir do conceito de *Doppelstaat* do alemão Ernst Fraenkel.

Ao elaborar o temor de Fraenkel na cisão do duplo Estado, Bobbio separa as duas dimensões do duplo-estado em Estado discricionário, ambientado numa zona livre de estrangulamentos legais ao exercício do poder estatal, com base em mero juízo de oportunidade e Estado normativo, quando o Estado se mantém atado aos limites legais normativamente impostos e, na vez, à Constituição, obedecendo ao princípio da legalidade (REVELLI, 2015, p. 9).

A discussão inflamada em *Democrazia e segreto*, porquanto importe para Bobbio em descrever um cenário desacreditado à época de uma Itália

que não se comprometeu com a publicidade e com as suas promessas democráticas, também nos serve para refletir sobre os perigos do poder paralelo brasileiro nas arestas sobre a vida pregressa e patrimonial dos destinatários de cargos públicos durante e após o prélio eleitoral. O atrito entre publicidade e opacidade, Estado normativo e Estado discricionário, é uma antinomia diária para o Estado de resistir à sedução do pecado de transformar os polos da democracia e da publicidade em duas categorias inconciliáveis. O Estado discricionário, se contido e constrangido no normativo, é democracia. O segundo, existindo por si, é autocrático por natureza, revelando-se como uma verdade despótica para o povo.

A conciliação desses dois polos nos revela muito sobre a publicidade quando, eminentemente, deve acontecer nos moldes de um Estado normativo que contém a discricionariedade pois "qualquer forma de Estado, incluído o democrático, conserva traços de dualidade" (BOBBIO, 2015a, p. 35). Sem atraso, Bobbio cinge em nossa memória a nota secular que Maurice Joly, em seu *Dialogo agli inferi tra Machiavelli e Montesquieu* nos deixou a perceber: "as instituições de um país livre não podem durar por muito tempo se não agirem au grand jour (à luz do sol)" (BOBBIO, 2015a, p. 29). O excerto elenca o poder invisível, próprio de estados autocráticos, que trata da subtração da publicidade democrática para fora da jurisdição da fiscalização popular, onde esse funcionamento se sistematiza "ocultando-se, isto é, tomando as decisões no 'conselho secreto', e ocultando, isto é, mediante o exercício da simulação ou da mentira, considerada instrumento lícito de governo" (BOBBIO, 2015a, p. 30)

Bobbio conclui a coletânea de ensaios com uma tensão existente sobre a publicidade democrática: aquela entre o segredo e o mistério. É costume que nas democracias essa tensão seja ambiental sobre os sigilos ou omissões que lastreiam todos os atos administrativos. Para Bobbio, a diferença entre um ato secreto e misterioso está na sua acessibilidade: o primeiro, queremos saber, mas não devemos, enquanto que o segundo queremos, mas não podemos.

O segredo – seja ele politicamente encorpado ou não – do qual mune a democracia para um funcionamento contido do poder invisível, pode se tornar mistério. Essa revelação decorre de um fato controverso, ainda na cifra de Bobbio: o segredo não é por si mesmo um bem ou um mal, sendo ele bom quando impede que se conheça aquilo que é bom, útil e oportuno que se ignore, ou mau, quando impede que se saiba aquilo que seria bom, útil e oportuno que se soubesse (BOBBIO, 2015b, p. 78), havendo aí um ato de escolha. Contudo, o mistério representa um limite à nossa razão e à nossa vontade: no segredo, queremos saber, mas não devemos; no mistério, queremos, mas, impotentes, não podemos (BOBBIO, 2015b, p. 78).

O segredo é um artifício institucional (que bem gerido democraticamente, é positivo) enquanto o mistério é um limite ao nosso conhecimento (BOBBIO, 2015b, p. 79). Há, sobretudo, um perigo dos arcana

imperii (segredos de Estado) transformarem-se em arcana dei ou naturae (segredos de Deus ou da natureza) — este último nos diz que o mistério é o último suspiro de uma democracia, pois os segredos de Deus e da natureza não são acessíveis e devemos nos conformar diante deles.

Com base nisso, a opacidade dá altivez ao poder irregular. A crítica de Bobbio é conclusiva nisto, lembrando uma célebre frase de Elias Canetti: “O segredo encontra-se no mais recôndito cerne do poder” (CANETTI, 2019, p. 367). É nato que o poder segrede abusivamente ao ponto que o espaço inicial reservado ao segredo se alargue indefinidamente (BOBBIO, 2015b, p. 83).

Filgueiras nos recorda, outra vez, que “a cultura do segredo, por outro lado, erode o processo democrático” (2011, p. 76), porquanto seja contraposta à própria noção de democracia. Nessa linha, Dennis F. Thompson (1999), filósofo político estadunidense, havia apontado um paradoxo: no mesmo compasso que uma nação como os Estados Unidos se intitula altamente democrática e transparente há, ainda, uma estimativa de criação de 3,5 milhões de novos segredos sobre as agências e instituições públicas por ano no âmbito do Estado norte-americano (p. 181) com base em relatórios obtidos do Information Security Oversight Office indexado à White House. Para Thompson, essa cultura é conflitiva com a noção de processo democrático, uma vez que permissiva ao uso dual do poder político para a persecução de interesses privados. O segredo, portanto, representaria uma razão não pública, uma razão sem acesso e privativa (CHAMBERS, 2004) que é consideravelmente lesiva ao processo participativo da democracia eleitoral.

Do contraponto, o antídoto dos perigos do segredo, do mistério e do poder invisível responsáveis pelas arestas da coisa pública deve ser, como lembra Filgueiras, uma *accountability* forte, suficientemente apta para promover o acompanhamento patrimonial e institucional, conforme citação a seguir:

A *accountability* depende de um princípio de autoridade democrática, mas exige uma arquitetura institucional em que a responsabilização de governantes frente aos governados seja aprimorada. De uma perspectiva política, a *accountability* se refere ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos. (FILGUEIRAS, 2011, p. 84)

Na vez, a *accountability* seria como um princípio de legitimação (BARNARD, 2001) e exige, para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade e visibilidade indiscriminada (FILGUEIRAS, 2011, p. 86).

Essa analogia corresponderia à publicização do processo eleitoral quanto aos bens e a vida pregressa de um candidato, devendo o Estado, ao zelar pela limpidez do processo democrático, fomentar duradouramente a publicidade destas informações no sítio eletrônico. O argumento dos autores

indicaria duas linhas de pensamento: (1) a inexistência de limites quanto a essa matéria, (2) os limites da transparência para a concretude democrática. Desse encaixe teórico, pode-se deduzir que há um primado pela transparência, quando desta se evita o estranhamento dos graus de confiança democrática no processo eleitoral. Esquecer ou meramente ignorar a publicidade dos atos patrimoniais da vida de um candidato é instituir, secretamente, um ato atentatório à democracia e, por sua vez, ao processo eleitoral. Por tal razão, faz-se imprescindível conciliar a irmandade entre a publicidade e democracia no nicho eleitoreiro – nesse em que os destinatários do sufrágio serão aqueles responsabilizados por uma gestão e manejo do maquinário público.

Contudo, se o preço para que se evite o amesquinamento da privacidade pessoal é uma transparência total, não seria esta linha de observação algo fortemente vexatório? Por esse motivo, os tópicos que se seguem demonstram que muito embora a proximidade entre publicidade e democracia seja latente na gestão patrimonial de candidatos e do próprio processo eleitoral, a Justiça Eleitoral relativizou tal circunstância. No mais das vezes, essa dinâmica será enfrentada considerando o que é um candidato, e o que é um candidato eleito como figura pública, pois, a depender das condicionantes, o direito à intimidade nessa cena democrática poderá ser considerado um segredo, uma exceção.

3 ACESSO À INFORMAÇÃO, LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E DIVULGACANDCONTAS: DEMOCRACIA OU SEGREDO?

Nesse debate entre o que deve ser público de maneira indiscriminada e o que pode ser oculto, ainda que parcialmente, despontam três elementos que têm pautado parcela do debate eleitoral recente. Por disposição da Lei nº 9.504/1997, Lei Geral das Eleições (art. 11, § 1º), o pedido de registro das candidaturas deve ser instruído com alguns documentos, dentre os quais ressaltam-se: declaração de bens assinada pelo candidato; certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual e a certidão de quitação eleitoral.

Os documentos ficarão disponíveis de maneira pública para consulta conforme previsão do §6º, art. 11, da norma. Basta que se acesse o sítio eletrônico <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/> e visualize o que for de interesse. Se entenderem pertinente, poderão apresentar impugnações no prazo de 5 dias, contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, em petição devidamente fundamentada (art. 3º da Lei Complementar 64/90 e art. 40 da Res. TSE 23.609/2019).

Nesse contexto, a transparência é essencial para o controle social (imprensa, cidadãos, Ministério Público Eleitoral, candidatos, partidos, federações e coligações) dos requisitos necessários para a registrabilidade das candidaturas. É por meio da consulta desses dados, de forma pública, que a

coletividade pode iniciar o processo de escolha de seus futuros representantes verificando se os concorrentes atendem os requisitos da legislação.

Além disso, as certidões mostram processos em trâmite, condenações penais e eleitorais que podem influenciar no momento de decidir o voto e não somente na aferição dos requisitos de registro. Dados como CPF, nome completo e nome dos genitores podem embasar pesquisas no sítio da Receita Federal para verificação da regularidade fiscal dos sujeitos, por exemplo.

Com a publicação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, a cultura da transparência ganhou força no Brasil, não só para o registro, mas também para as doações de campanha. Reis (2015, p.11), em prefácio à obra de Bento (2015), relata sua experiência enquanto juiz eleitoral no Maranhão:

Acompanhei com entusiasmo o processo que levou à edição da Lei de Acesso à Informação (LAI). Considerando os princípios contidos nessa lei, tomei a decisão em 2012, antes mesmo do término do período de *vacatio legis*, de anunciar aos pré-candidatos nas eleições municipais da Zona Eleitoral por mim presidida – a pequena João Lisboa, no Sul do Maranhão – que teriam de apresentar os nomes dos seus doadores de campanha antes do dia da votação.

Considerarei a prevalência das disposições do novo diploma legal sobre dispositivo constante da Lei das Eleições, segundo o qual os nomes dos doadores deveriam ser informados reservadamente à Justiça Eleitoral e apenas nos trinta dias seguintes à data da votação (...). A legislação eleitoral considerava, assim, que a preciosa informação sobre o nome dos doadores de campanha não deve chegar ao conhecimento do eleitor no momento mais útil: o período anterior ao dia da emissão do voto, enquanto o cidadão forma as suas opções eleitorais.

Explica Bento (2015) que o acesso a informações que de alguma forma estejam relacionadas ao interesse da coletividade há de ser considerado como parte indissociável do arcabouço da democracia. O exercício da liberdade de expressão deve estar amparado em informações confiáveis e fidedignas para que os sujeitos possam tomar decisões racionais. Segundo Bento (2016, p. 62), “o acesso à informação, portanto, é condição necessária para a formação da opinião pública – da esfera pública – bem como para o competente exercício dos direitos políticos”.

Entende-se o acesso à informação como um desdobramento da liberdade de expressão (TÔRRES, 2013), conforme previsto no art. 13, 1, da

Convenção Interamericana de Direitos Humanos⁵ e no art. 19, 2, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁶.

Uma situação que demonstra tal relação entre a liberdade de expressão e a liberdade de informação é a desordem informacional (WARDLE; DERAKHSHAN, 2017) ocorrida nas eleições de 2022, justamente pela dificuldade encontrada pelos eleitores e demais agentes envolvidos na competição eleitoral para separar informações e conteúdos verdadeiros dos fabricados ou editados para confundir o eleitorado. A atuação da Justiça Eleitoral, por vezes, foi vista como censura e limitadora da liberdade de pensamento.

De fato, em uma leitura superficial de cenário, ordens de retirada de conteúdos que estejam circulando no livre mercado de ideias políticas (mais precisamente na internet) podem ser interpretadas como menoscabo à liberdade de opinião e encurtamento do debate público.

No entanto, deve-se lembrar que a liberdade de informação e, conseqüentemente, a liberdade de expressão também é vilipendiada quando ocorre a tentativa de burlar a racionalidade dos eleitores utilizando-se desinformação⁷. Se as pessoas, ao tentarem formar suas ideias sobre quem votar, são enganadas por exposição a materiais inverídicos que poluem o ecossistema comunicativo, sua convicção corre o risco de ser amparada em uma falácia. Logo, sua liberdade de expressão e o seu direito de acesso à informação pública estão sendo atingidos pelo falseamento de questões.

O direito de acesso à informação é regido por alguns princípios (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011) que têm relevância não apenas para as eleições, mas também para o acompanhamento da gestão pública durante o exercício dos mandatos.

O princípio norteador e dirigente do acesso à informação, tomando por base o Sistema Interamericana de Direitos Humanos, é o da divulgação máxima. Assim é que a regra geral está fincada na transparência, sendo o sigilo um regime de exceção (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011). Portanto, em tese, toda informação é pública, salvo se existir justificativa para o sigilo.

⁵ “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias 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.”

⁶ “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha”

⁷ Para aprofundamento, consultar Goltzman (2022).

As consequências oriundas deste postulado são três: a) o regime de exceção ao sigilo há de ser limitado e contar com interpretação restritiva, assim como as disposições devem ser lidas sempre em favor da publicidade; b) negativas de acesso à informação têm de ser justificadas e o ônus da prova recai sobre o Estado, isto é, não é o cidadão que tem de provar que a informação é pública, mas o Estado é que deve demonstrar que a informação requerida não pode ser liberada; c) o acesso à informação deve ser privilegiado quando ocorrer dúvidas sobre o sigilo ou na hipótese de lacunas legais (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011).

Bento (2015, p. 96) entende que “em caso de um conflito de normas, a legislação sobre acesso à informação deve ter precedência sobre qualquer outra legislação, geral ou especial, que verse sobre sigilo”. É assim que o princípio da especialidade tem relevância para as hipóteses de conflito aparente de normas. Se duas normas regulamentam o mesmo dado, uma impondo sigilo e outra dando acesso ao público, a que publiciza a informação deve ser privilegiada.

Um outro princípio salutar para a operacionalização da transparência é o da boa-fé (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011). Se um agente público é responsável por providenciar ou pesquisar informações, sua conduta deve ser no sentido de envidar os esforços necessários para obtenção do dado. Por isso, se questionado sobre determinada informação, não basta o servidor dizer que a matéria já está publicada, deve explicar ao solicitante como fazer para acessá-la.

Ademais, em regra, não é necessário provar interesse direto para acessar informações sob custódia da Administração Pública (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011). Por isso, o art. 10, § 3º, da Lei de Acesso à Informação prevê que são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Conquanto seja a regra geral, a publicidade não é absoluta. Em casos específicos pode ser que a informação seja oculta sem ofensa à constituição ou as convenções internacionais que versam sobre direitos humanos. Todavia, as hipóteses de segredo devem estar previstas em lei, de forma taxativa; o sigilo deve ser necessário para a proteção de um interesse legítimo do Estado; e, por fim, a restrição deve ser necessária mesmo que em uma sociedade democrática (BENTO, 2015). A taxatividade é importante para evitar discricionariedade excessiva sobre quais matérias podem ou não ser de conhecimento público.

Ainda que obedeça aos requisitos acima elencados, a informação não pode permanecer sigilosa sem prazo determinado. De acordo com a norma de acesso à informação brasileira, informações sigilosas classificadas como ultrassecretas, que é o grau máximo previsto na lei, poderão permanecer em sigilo por 25 anos, os quais poderão ser prorrogados uma única vez (art. 24, §1º c/c art. 35, § 2º da Lei 12.527/2011).

Mesmo a Lei de Acesso à Informação, que busca fomentar uma cultura de transparência nos órgãos públicos, já demonstrava preocupação com a proteção de dados pessoais, no ano de 2011, quando foi publicada. Em seu art. 31, ela ordena que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. Nesses casos, chegou a autorizar sigilo de até 100 anos para dados vinculados à honra, vida privada, intimidade e imagem (art. 31, § 1º, I).

Destarte, percebe-se uma certa tensão, já sob a égide da Lei de Acesso à Informação, sobre a proteção da imagem dos sujeitos e a publicização de dados pessoais. Sobre a questão, Bento (2015, p.105) explana que

O direito de acesso à informação, como todo direito, não é absoluto. É um princípio que deve ser satisfeito na maior medida possível, mas que encontra limites em outros direitos e no respeito a interesses de igual dignidade. Estes estão relacionados, na maioria das vezes, com o direito à privacidade e a proteção da segurança coletiva. Encontrar um equilíbrio entre a transparência, a privacidade e a segurança da informação é, de longe, a tarefa mais complexa de um regime de acesso.

Com o surgimento da Lei Geral de Proteção de Dados, o debate sobre o resguardo de informações pessoais e a transparência de dados de interesse coletivo se acirrou. Isso porque a LGPD traz em seus fundamentos (art. 2º) o respeito à privacidade e a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem.

Souza (2022) ilustra como essa tensão pode ocorrer citando os contratos celebrados pela Administração Pública. Por conta do dever de transparência, os contratos são disponibilizados à toda sociedade e órgãos de controle para que verifiquem a legalidade do objeto, os valores despendidos, se ocorreu ou não superfaturamento, se há indícios de fraude, entre outros. No entanto, os documentos também possuem CPF dos signatários e seu endereço residencial. Seriam esses dados relevantes para o fomento da transparência?

Por isso Souza (2022) defende que as normas não são opostas, mas complementares. Embora tenham objetos distintos, a LAI focando na transparência e a LGPD na proteção dos dados pessoais, ambas podem conviver de maneira harmoniosa, ainda que eventualmente pontos de controvérsias existam. No exemplo em comento, bastaria tornar o contrato público, cobrindo com uma tarja as informações pessoais dos agentes que fizeram a vez de Administração Pública na prática do ato.

No caso dos dados de pessoas candidatas inseridos por ocasião do registro de candidatura, e, portanto, disponíveis para consulta pública, a LGPD trouxe questionamentos sobre a publicização das informações. Devem ser disponibilizados dados pessoais como RG e CPF? No caso da declaração de bens, o valor de imóveis e seu endereço deve ser público? Se o candidato não

logrou êxito na disputa, as informações no *DivulgaCandContas* têm de ser retiradas do ar? Se sim, quanto depois?

Por conta de celeumas desta natureza foi que o Tribunal Superior Eleitoral realizou, nos dias 2 e 3 de junho de 2022, uma audiência pública onde se debateu os impactos da LGPD na realização dos registros⁸. A reunião aconteceu por decisão proferida no bojo do Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, ponto que se analisa adiante.

4 PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 600231-37.2021.6.00.0000: UM NORTE SOBRE O TRATAMENTO DE DADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL NOS REGISTROS DE CANDIDATURA

O Tribunal Superior Eleitoral enfrentou uma importante questão sobre a dicotomia entre a proteção da honra e intimidade, de um lado, e a transparência do processo eleitoral, do outro, no Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, que contou com relatoria do Min. Luiz Edson Fachin.

A controvérsia se originou por requerimento de Luciano Reginaldo Fulco, eleito como suplente do cargo de vereador, no Município de Guarulhos/SP, nas eleições de 2020. Com base na Lei Geral de Proteção de Dados⁹, requereu a retirada de seus dados do sistema *DivulgaCandContas* uma vez que desde que se candidatara para participar do pleito de 2020, estaria sofrendo transtornos diários como ameaças, ligações e clonagem de aplicativos, o que provocaria um afastamento social e exclusão de suas redes sociais, assim como troca de número de telefones, senhas, dentre outras dificuldades.

Neste ponto, é salutar ressaltar uma disposição da LGPD. Dentre os fundamentos elencados no art. 2º da norma, consta a autodeterminação informativa. Sobre o assunto, Souza (2022, p. 37) elabora:

Em linhas gerais, podemos definir a autodeterminação informativa como o poder do titular do dado pessoal de interferir

⁸ As entidades que tivesse interesse de participar da audiência, deveriam responder quatro questionamentos: i) Há necessidade de operar ajustes na plataforma *DivulgaCandContas* e no sistema Processo Judicial Eletrônico quanto à extensão da publicização do trâmite dos processos de registro de candidatura e de demonstrativo de regularidade de atos partidários? Em caso de resposta positiva, quais seriam eles?; ii) Há necessidade de reconsiderar o acesso ao teor das certidões criminais disponibilizadas na plataforma *DivulgaCandContas*, inclusive no período para além ao "período crítico eleitoral" (do início da campanha até a data da eleição)?; iii) Há necessidade de inibir a publicização na plataforma *DivulgaCandContas* de algum(ns) dado (s) pessoal(is) titularizado (s) pelo(a) requerente do registro de candidatura? Em caso de resposta positiva, quais seriam eles?; iv) Há necessidade de operar ajustes ou de inibir a publicização na plataforma *DivulgaCandContas* de informações atinentes ao campo Lista de Bens Declarados? ⁹ Dispõe o art. 8º, § 5º, da Lei nº 13.709/2018 que o consentimento conferido pelo titular dos dados para tratamento de suas informações pessoais pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa.

ativamente no tratamento de seus dados, seja limitando as hipóteses de tratamento, seja determinando a minimização de dados desnecessários para tais hipóteses e, no limite, em determinadas situações, interrompendo esse tratamento com a eliminação de seus dados pessoais do domínio de alguns controladores.

Noutro giro, a Lei Geral das Eleições impõe que os documentos necessários para registro de candidatura serão públicos (art. 11, § 6º). Em reforço, o art. 74 da Res. TSE 23.609/2019 estabelece que o processo de registro, bem como as informações e documentos que o instruem, são públicos e podem ser livremente consultados pelos interessados, seja no PJe, seja no *DivulgaCandContas*.

A LGPD reacendeu o debate sobre a possibilidade de retirada de informações públicas do registro com base em seus dispositivos e em sua principiologia. Se o sujeito pode interferir ativamente no tratamento de seus dados, deve fazê-lo. Se está sofrendo prejuízos e tem como interromper, não há razão para que permaneça inerte.

O Tribunal Superior Eleitoral já havia se manifestado sobre a supressão de dados de candidatos não eleitos em decisões anteriores. A jurisprudência da corte foi firmada, inicialmente, no sentido de que, uma vez escoado o prazo do mandato para qual a pessoa concorreu, não haveria mais interesse público na exposição de seus dados pessoais (nesse sentido: PA nº 501-91/PR, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26.11.2013, DJe de 14.2.2014; Pet nº 534-47/CE, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgada em 23.9.2014, DJe de 7.10.2014; e Pet nº 508-49/SP, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgada em 23.9.2014, DJe de 7.10.2014).

Assim, o entendimento do TSE tinha um importante marcador temporal: o período do mandato para qual o indivíduo concorreu. Se um candidato a senador, embora não eleito, quisesse ter suas informações pessoais obliteradas, deveria esperar os oito anos da legislatura de quem se consagrou vencedor, para só então ter seu pleito atendido.

Posteriormente, o posicionamento da corte evoluiu. No acórdão da Pet nº 493-80/RJ, de relatoria do Min. Luiz Fux, e julgamento em março de 2015, ficou consignado que a ponderação entre o direito do cidadão de ter amplo acesso às informações relativas aos competidores do processo eleitoral e o direito à privacidade dos candidatos não prescinde da análise do lapso temporal decorrido entre a realização do pleito e a data do requerimento.

Isto é, uma vez findo o processo eleitoral, caberia ao juiz, diante das nuances do caso concreto que chegasse para sua apreciação, decidir pela retirada, ou não, das informações do *DivulgaCandContas*, ainda que os mandatos estivessem em curso. Dessarte, o requisito do lapso temporal restaria superado. Não se deve olvidar, todavia, que as decisões aqui mencionadas foram prolatadas antes da égide da LGPD. O principal fundamento, no entanto,

era a proteção da intimidade e privacidade, o que traz uma proximidade ao espírito da novel legislação.

Já em 2020, no Processo Administrativo 0600448-51.2019.6.00.0000, relatado pelo Min. Og Fernandes, foi determinada a retirada das informações do senhor Paulo Roberto Roque Antônio Khouri do *DivulgaCandContas*. Ele concorreu para o Senado pelo Distrito Federal no pleito de 2018 e não logrou êxito na sua empreitada. Com base na preservação de sua intimidade, solicitou que os dados da plataforma fossem suprimidos, tendo seu pedido deferido.

Consta do acórdão que durante o mandato do cargo para o qual concorreram, a intimidade dos candidatos derrotados há de prevalecer sobre a publicidade eleitoral, visto que inexistente, a partir desse momento, interesse público na permanência da exposição pública.

Foi com base nessa evolução jurisprudencial que Luciano Reginaldo Fulco também teve seu requerimento atendido no Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000. No entanto, em seu voto, o Min. Edson Fachin sugeriu que fosse criado grupo de trabalho multidisciplinar para estudo do tratamento dos dados no registro de candidaturas, e, também, chamamento da sociedade civil e entidades interessadas para participarem do debate, o que ocorreu em junho de 2022.

Após as manifestações dos interessados em audiência pública e estudos do grupo multidisciplinar (GT-CAND), o TSE voltou a enfrentar o tema no mesmo Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, mas agora destacado do pedido individual formulado. A ideia era balizar as decisões do órgão dali para frente somadas as maturações necessárias advindas do diálogo proporcionado pela audiência pública.

O Min. Edson Fachin, em seu voto, pontuou que a página *DivulgaCandContas* em si considerada não tinha problemas. De acordo com o julgador, a problemática estava centrada na publicização de dados pessoais presentes no Processo Judicial Eletrônico (PJe) com informações dos registros dos candidatos, cujo link se encontra no *DivulgaCandContas*. Votou, então, pela anonimização de dados pessoais presentes, tais como RG e CPF.

Em divergência que restou vencedora por ampla maioria, o Min. Alexandre de Moraes votou pelo prestígio à transparência eleitoral. De acordo com o magistrado, a LGDP é uma lei geral que deve se curvar à legislação especial em face do princípio da especialidade. Sendo a Lei Geral das Eleições específica, ela deve preponderar.

Ao fim, ficou pacificado que os dados pessoais do candidato relativos a endereço residencial completo (que deverá ter o número da casa ou lote suprimidos), telefone pessoal e e-mail pessoal devem ser ocultados, em prestígio à sua segurança. As demais informações (dados pessoais, certidões e declaração de bens) são públicas e sem limitação temporal.

Entende-se que a decisão da corte foi acertada. Não se olvida da dificuldade de balancear a proteção da privacidade e o acesso às informações públicas (BENTO, 2015). No entanto, quando alguém decide concorrer a um cargo público abre mão de parcela de sua intimidade para estar no centro do debate eleitoral.

A sociedade precisa de algumas informações pessoais para investigar se aquela pessoa está ou não apta a receber seu voto. A imprensa, da mesma forma, utiliza essas informações para buscas que podem amparar reportagens sobre o histórico de vida dos candidatos. Os órgãos de controle podem utilizar esse banco de dados para cruzamento e verificações em suas investigações.

Assim como previsto na Lei de Acesso à Informação, a transparência deve ser uma regra geral. O segredo é regime de exceção. Ressalta-se que não se advoga a aplicação desta forma de pensamento para a sociedade como um todo, mas tão somente para aquelas informações que são de interesse coletivo. Não há como desconsiderar que os dados de candidatos estão abarcados pelo interesse. Da forma como decidiu o TSE, resta compreendido que nem todas informações estão sujeitas ao escrutínio público. De fato, o endereço residencial completo, o número de telefone e o e-mail são elementos pessoais e que só devem ser compartilhados com quem os titulares desejarem.

O norte dado pelo TSE no julgamento do Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000 é que, em seara eleitoral, os dados dos candidatos serão entendidos como dados de interesse público, em que se preconiza a transparência. Malgrado a LGPD seja uma norma importante, com impactos diretos inclusive no tratamento de dados feito pela Justiça Eleitoral no cadastro nacional de eleitores, quando se trata da competição política, ela deve ser lida com os temperamentos de cristalinidade que o processo eleitoral requer.

Em um ambiente onde a desinformação tem florescido, o acesso a dados de candidatos é relevante até mesmo para checagem de boatos e verificações de narrativas. Assim é que, com base no atual cenário, a decisão do TSE deve ser vista como acertada para o momento desafiador enfrentado: onde segredo parece regra, e não exceção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, compreende-se que a publicidade é indispensável para o jogo democrático. Trata-se de uma métrica postulada com o intuito de afastar segredos ao redor da coisa pública que, por sua vez, comprometem a limpidez do processo político e democrático. O abuso do segredo encartaria, nestas condições, o surgimento de um mistério – caricatura central para regimes antidemocráticos e totalitários.

No entanto, reconhece-se, forte nas razões do ventilado, que mesmo sociedades democráticas que requerem transparência extrema podem ser, em algum grau, penalizadas pelo abuso da infiltração do Estado na vida pessoal –

especialmente naqueles candidatos eleitos à recepção do sufrágio. Sobre a dicotomia de segredar e publicizar a vida de um candidato representante da democracia, habita uma tênue circunstância que a um só tempo disponibiliza e retira seus dados de uma plataforma como o *DivulgaCandContas*: aquilo entendido como pessoal e público. Sobreposto a isso, o segredo deverá ser um bem se pessoal e, dispensável, se público. A vida íntima de um candidato não deve ser a principal métrica para sua propaganda democrática e eleitoreira, mas sim seus atos públicos.

Muito embora o diagnóstico remonte, supostamente, ao óbvio, a resposta está longe de ser um clichê. O resultado serve como uma denúncia reiterada a tempos em que, notícias falsas, ataques institucionais e o conhecimento absoluto da vida íntima de determinado candidato, inserido na confusão entre segredo e transparência, influenciam não somente nas regras de escolha no jogo eleitoral, mas essencialmente afetam a saúde da democracia eleitoral e do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARENDETT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARNARD, F. M. **Democratic legitimacy**: plural values and political power. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

BOBBIO, Norberto. O poder invisível. In: BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Org.: Marco Revelli; Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015a.

BOBBIO, Norberto. Segredo e mistérios: os poderes invisíveis. In: BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Org.: Marco Revelli; Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015b.

CANETTI, Elias. **Massa e poder**. Tradução Sérgio Telleroni. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CHAMBERS, S. 2004. "Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation". *The Journal of Political Philosophy*, v. 12, n. 4, p. 389-410, 2004. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/SIMBCD-2>. Acesso em: 8 de out. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online], n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>. Acesso em: 8 de out, 2022.

GOLTZMAN, Elder Maia. Liberdade de Expressão e Desinformação em Contextos Eleitorais: Parâmetros de Enfrentamento com Base nas Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

REIS, Márton Jacinto. Acesso a Informações Públicas. Prefácio. In: BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

REVELLI, Marco. Prefácio. In: BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Org.: Marco Revelli; Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SOUZA, Bruno Cezar Andrade de. **Dados Pessoais: LGPD e as eleições.** De acordo com a Emenda Constitucional nº 115/2022. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

THOMPSON, D. "Democratic secrecy". **Political Science Quartely**, v. 114, n.2, 1999. p. 181-193. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657736>. Acesso em: 8 de out. 2022.

TÔRRES, Fernanda Carolina. O direito fundamental à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 200, p. 61-80, out./dez. 2013.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making.** 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>. Acesso em: 13 nov. 2022.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **The Inter-American Legal Framework Regarding The Right To Access To Information.** March. 07 2011. Disponível em: <https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/2012%2009%2027%20access%20to%20information%202012%20edits.pdf> Acesso em: 17 nov. 2022.
