

Opinião: LGPD e dados de doadores de campanha eleitoral

03/04/2022

O Estado, maior agente gerador e concentrador de dados pessoais em razão de suas atividades na execução das políticas públicas, na função jurisdicional e na relação com a esfera privada, deve aplicar as regras de tratamento de dados previstas na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), as quais devem sempre ser compatibilizadas com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em um exercício delicado de equilíbrio e harmonização entre os princípios da privacidade e da transparência, o qual deve prevalecer sempre que o interesse público estiver presente.



No contexto eleitoral, também deve haver equalização

para garantir a efetividade da fiscalização realizada pelos órgãos públicos, e permitir o necessário controle social das candidaturas e das eleições. Nessa seara, a transparência dos dados pessoais dos doadores de campanha está garantida no artigo 28, §§4º e 7º da Lei 9.504/1997. A exigência legal se justifica na medida em que tais informações atendem aos imperativos democráticos, possibilitando o escrutínio público das doações recebidas por candidatos e partidos políticos e a formação do voto consciente, assim como a fiscalização de fins fiscais e, após as eleições, o exame de possíveis favorecimentos indevidos e práticas de aparelhamento do Estado.

No caso concreto, portanto, o interesse público dessas informações é o critério determinante para a prevalência da transparência, em consonância com princípios gerais da LAI e da LGPD.

Privacidade e Transparência

O aparente conflito entre a transparência e a proteção de dados pessoais tem potencializado um cenário de opacidade na esfera pública. Casos recentes, como o uso da LGPD para negar acesso a informações sobre autuações por trabalho análogo à escravidão [1] ou à lista de pessoas que acessam prédios públicos [2], trazem preocupação.

Faz-se mister ressaltar que tanto a LGPD quanto a LAI têm por princípio a proteção da honra e da privacidade bem como reforçam a obrigatoriedade da publicidade dos atos da administração pública. Ambas asseguram direitos fundamentais e se somam na busca por integridade e controle social da administração pública. Nesse tocante, a LAI assevera:

"Art. 31. 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.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:(...)

II – poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem."

Resta evidente a relevância da privacidade dada pelo legislador na formulação da LAI, em claro alinhamento com o mandato constitucional expresso no artigo 5º, X. Neste enquadramento, o consentimento expresso do titular da informação pessoal é condição necessária para que seja dada transparência a ela, com exceção das hipóteses elencadas no §3º do artigo 31.

A LGPD, por sua vez, regulamenta a proteção de dados pessoais e se aplica às pessoas naturais e jurídicas. Confere contornos ao tratamento dos dados desde a sua produção, coleta e até a exclusão. Em razão disso, é uma legislação de caráter eminentemente voltado à proteção da privacidade — que, neste contexto, é tanto fundamento da disciplina da proteção de dados pessoais (artigo 2º, I) quanto direito assegurado ao titular de dados pessoais (artigo 17). O consentimento aqui aparece, entre outras hipóteses, enquanto condição que autoriza o detentor do dado pessoal a realizar o seu tratamento.

Ao tratar do princípio da transparência, salvaguardado no artigo 5º, XXXIII da CF/88, não se pode deixar de reconhecer a importância da LAI para disciplinar o direito de acesso a informações públicas e alargar os mecanismos de transparência pública. Ela subordina ao seu regime os entes da administração pública direta e indireta dos três poderes, incluindo os Tribunais de Contas e Ministério Público.

Isto posto, o princípio expresso na norma geral da publicidade como regra e o sigilo como exceção (artigo 3º, I) é um dos fundamentos da transparência pública no Brasil. Combinado ao inciso II do mesmo artigo, aponta para o dever de publicidade de atos da administração pública praticados pelos entes públicos e por aqueles que exercem função pública, posições de poder ou se relacionam diretamente com a administração pública.

Não obstante a marcada defesa da privacidade, a LGPD também traz mecanismos de transparência para a *accountability* do tratamento de dados. A começar por um dos fundamentos da disciplina (artigo 2º, VII), que incorpora o exercício da cidadania, explicitando o compromisso do legislador com um dos pilares da democracia. Podemos por assim dizer que a transparência e o acesso à informação são tidos como meios imprescindíveis para a construção de uma cidadania ativa.

A transparência também aparece na LGPD como princípio para o tratamento dos dados: ela deve ser garantida pelo controlador dos dados (artigo 10, §2º), e é assegurado ao titular de

dados o acesso a informações claras, precisas e acessíveis sobre a realização do tratamento (artigo 6º, VI). Faz-se necessária a análise do procedimento do tratamento de dados destinado à administração pública para explicitar como incide a transparência sobre dados pessoais de interesse público.

Tratamento de dados pessoais pela administração pública

Para avaliar a preponderância de interesse público e garantir, ao mesmo tempo, transparência e privacidade, é preciso ponderar benefícios e eventuais riscos. O princípio da privacidade precisa ser harmonizado ao princípio da transparência — o que deve valer é o interesse público de atos do poder público e de seus agentes em qualquer hipótese considerada relevante ao controle social.

A LGPD determina que *"o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização"* (artigo 7º, §3º). Essa regra, em profundo alinhamento com o princípio constitucional da supremacia do interesse público, nos remete à orientação legal de que sempre que houver conflito entre um particular e um interesse público coletivo, deve prevalecer o último. Descartando, aqui, interpretações que assumem como sinônimos o interesse público e o interesse de manutenção do Estado. Desta feita, salienta-se que:

"O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover." (BARROSO, 2017)

Neste sentido, quando verificamos as regras de tratamento de dados pessoais pela administração pública elencadas no Capítulo V da LGPD, nos deparamos de início com o princípio geral para a atividade: *"o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público"* (artigo 23). Já no artigo 7º, III nos é apresentado o requisito permissivo para sua realização:

"Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: III – pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta lei;"

Logo, sendo a execução de políticas públicas função principal do Estado e requisito permissivo para o tratamento de dados por ele realizado, à vista do princípio geral da persecução do interesse público, fica autorizada a análise, caso a caso, da prevalência da transparência frente à privacidade quando o acesso público dos dados for imprescindível para realização da finalidade pública.

Em sentido semelhante, a LAI, ao apresentar as hipóteses de exceção da necessidade de consentimento do titular para a publicidade dos dados pessoais (artigo 31, §3º), elenca a proteção do interesse público e geral preponderante como imperativo para a transparência. A Controladoria-Geral da União, por meio do Enunciado nº 4, publicado em 14/3/2022 [3],

reforçou a aplicação desse dispositivo para a elaboração de respostas a pedidos de acesso à informação que tratam de dados de pessoas naturais.

Transparência de dados de doadores de campanha

No processo eleitoral, a transparência é requisito para a lisura dos processos e resultados pretendidos. Notadamente sobre o financiamento privado de campanha, a abertura completa das informações sobre doadores de campanha reforça a necessidade de controle sobre um tema sensível, que é a influência do capital privado nas campanhas eleitorais. Debates sobre ele levaram à vedação, em 2015, do financiamento privado por parte de pessoas jurídicas [4]. No entanto, a anonimização desse tipo de financiamento esteve fora da discussão.

Com o advento da LGPD, o TSE estuda medidas para adequar o processo eleitoral à necessidade de implementar processos de uniformização do tratamento e proteção de dados pessoais. Logo de cara, a LGPD trouxe uma inovação que impactou diretamente na publicidade dos dados eleitorais. Ao conceituar que informações sobre filiação a organização de caráter político (artigo 5º, II) são dados sensíveis, levou à limitação do acesso público às bases de dados de filiados a partidos políticos pelo TSE [5]. Essa restrição à publicidade divide opiniões: ao proteger a identidade de grupos vulneráveis, impossibilita o controle social sobre indicações políticas e a movimentação partidária intragovernamental.

No entanto, sobre os dados pessoais de doadores de campanha, cabe ressaltar que são derivados da função pública, das posições de poder ou do relacionamento direto com a administração pública os deveres de transparência e de prestar contas que se preponderam à esfera de privacidade. Nesse sentido, a legislação eleitoral vigente é cristalina ao estabelecer a divulgação das informações dos recursos em dinheiro recebidos para financiamento de campanha eleitoral, incluindo a divulgação do CPF e do nome dos doadores (artigo 28, §4º e 7º da Lei 9.504/1997).

Assume-se aqui a finalidade pública maior com a publicidade dos dados em questão, qual seja, o escrutínio público das fontes de financiamento de campanha. Sabe-se que campanhas com maior quantidade de recursos têm maiores chances de obter êxito nas eleições, bem como há formas de compensação ao "investimento" eleitoral ilícitas e formalmente lícitas para as quais os mecanismos de controle são quase ineficazes.

Para tanto, afasta-se a ideia da temporalidade da transparência dos dados pessoais dos doadores de campanha circunscrita ao período das eleições. Assim como as eleições geram consequências aos eleitos e não eleitos para além do tempo das campanhas, o financiamento privado também pode ter consequências na forma de influências indevidas, favorecimentos políticos ou até mesmo com aspectos de legalidade que se instauram durante os mandatos.

Conclusão

A LGPD, ao regulamentar a proteção de dados no Brasil, trouxe a necessidade de novas leituras dos processos de transparência pública. O tratamento de dados realizado pela administração pública vem gerando, de forma equivocada, a ocultação de informações e bases de dados de relevante interesse público, em afronta ao princípio constitucional da publicidade e da obrigação legal do Estado de garantir mecanismos de controle social.

A necessidade de equalizar regras de tratamento de dados e de transparência pública não parte de um conflito normativo entre LGPD e LAI. Em ambas, os princípios da transparência e privacidade coexistem para garantir a devida proteção das informações pessoais e a publicidade daquelas sobre as quais recai o interesse público.

No contexto eleitoral, as regras possibilitam que esferas pública e privada se relacionem nas dinâmicas de financiamento das campanhas eleitorais. Embora haja discussões em curso no TSE sobre como se dará a aplicação da LGPD, é inegável a preponderância do interesse público sobre as informações que envolvam a construção e execução das campanhas, eleições e mandatos. Há aqui um dever de transparência sem o qual se colocam em xeque a lisura e a manutenção dos processos democráticos.

Tomando por inspiração o voto do ministro Ayres Britto quando do julgamento da Suspensão de Segurança 3.902 pelo STF [6], a transparência pública das informações sobre doações eleitorais é o "preço" que se paga pela opção por uma vida pública num Estado republicano.

Referências

- ALEXANDRINO M.; PAULO V. Direito Administrativo Descomplicado. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, 27ª ed.
- ABRAMO, Claudio Weber. Poder Econômico e financiamento eleitoral no Brasil. Parte. 2: Concentração e efetividade das doações privadas. Transparência Brasil. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2022/04/Concentracao.pdf>
- BARROSO, Luís Roberto. Prefácio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2ª tiragem. Editora Lumen Júris. Rio de Janeiro, 2007. pag. XII-XIV
- BRASIL. Constituição, 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5/10/1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Lei 13.709 de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23/4/2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm
- Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para eleições. Diário Oficial da União, 1/10/1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

[1] Fiquem Sabendo. Governo usa a LGPD para fechar acesso a relatórios de trabalho escravo. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/governo-usa-lgpd-para-fechar-acesso-a-relatorios-de-trabalho-escravo/>. Acesso em 8/3/2022.

[2] The Intercept Brasil. Planalto usa a LGPD como desculpa para esconder visitas de Luis Miranda a Bolsonaro. Disponível em: <https://theintercept.com/2021/07/29/planalto-lgpd->



[esconder-visitas-miranda-bolsonaro/](#). Acesso em 8/3/2022.

[3] Diário Oficial publicado em 14/3/2022 | Edição: 49 | Seção: 1 | Página: 152. Enunciado nº 4, de 10/3/2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/enunciado-n-4-de-10-de-marco-de-2022-385474869>. Acessado em 17/3/2022.

[4] Em 17/9/2015, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou procedente em parte o pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pelo **fim das doações de pessoas jurídicas**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650. STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>

[5] Tribunal Superior Eleitoral. TSE limita divulgação de dados sobre filiados políticos em atendimento a LGPD. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Agosto/tse-limita-divulgacao-de-dados-sobre-filiados-politicos-em-atendimento-a-lgpd>. Acessado em: 8/3/2022.

[6] Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. na Suspensão de Segurança n. 3.902. Relator Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 9/6/2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2688865>. Acesso em 17/3/2022

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-abr-03/opinioao-lgpd-dados-doadores-campanha-eleitoral/>