

## Artigos

## O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO PERANTE A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

### The challenge of Brazilian electoral transparency in light of the general personal data protection law

**José D'Amico Bauab** | Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, membro do Conselho de Orientação Artística da Rede de Museus-Casas Literários de São Paulo da Secretaria de Estado da Cultura, gestor responsável pelo Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, com certificação no 1º Núcleo de História e Memória da Escola Paulista de Magistratura.

**Cintia Takiguthi** | Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, gestora responsável pela Seção de Gestão de Documentos Eletrônicos do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, com certificação no Programa Formativo "Patrimônio, Memória e Gestão Cultural" da Casa Mário de Andrade e no 1º Núcleo de História e Memória da Escola Paulista de Magistratura.

#### Resumo:

A democracia tem como um de seus pressupostos essenciais o binômio informação-transparência, e o acesso à documentação que compõe o processo eleitoral é indispensável para dar efetividade ao controle que cabe à sociedade fazer, não só para melhorar o nível de ética e de eficiência na escolha, pelo voto, dos agentes políticos que disputam cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo, mas também, e principalmente, para afastar aqueles que não são dignos de exercer funções públicas eletivas. Por outro lado, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, um inegável avanço no campo das garantias e direitos fundamentais, tem sido muitas vezes usada para limitar ou impedir aquele acesso. Este artigo tem como objetivo analisar, de maneira sistemática e equânime, a citada lei com a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Arquivos, e propor um caminho razoável para preservar a transparência do processo eleitoral como condição inafastável de aperfeiçoamento do regime democrático brasileiro.

**Palavras-chave:** Justiça Eleitoral, gestão documental eleitoral, tipologia documental eleitoral, destinação social dos arquivos públicos, direito de consulta a arquivos públicos.

#### Abstract:

One of democracy's essential presuppositions is the direct link between information and transparency. Access to the documentation produced by elections is indispensable to the effectiveness of society's control of the democratic process for two reasons. First, it promotes the ethical and efficient selection, through the vote, of candidates for the executive and legislative branches. But even more importantly, it serves to sideline candidates who are not worthy of holding elected public office. At the same time, the General Personal Data Protection Law, despite representing an undeniable advance in terms of basic rights and guarantees, has often been used to limit or prevent this access. This article seeks to systematically and fairly analyze this law alongside the Information Access Law and Archive Law and to propose a reasonable path forward that preserves the transparency of the electoral process as an inescapable precondition for the perfecting of Brazilian democracy.

**Keywords:** Electoral Justice, electoral documental management, electoral documental type, social destination of the public archives, right to consult public archives.

## 1. Introdução

**Informação – transparência:** trata-se de um dos possíveis binômios para explicar, de modo minimalista, o significado da democracia. Permitindo-se o seguinte paralelismo, a transparência está para a democracia como a luz solar está para o processo de fotossíntese.

**Transparência pública** é, portanto, um conceito indissociável do regime democrático e a constatação de sua falta situa-se entre os indícios mais evidentes para constatar-se que se está diante de um sistema autocrático ou ditatorial. E pode ser entendida, basicamente, como acesso a informações (dados) de interesse geral. Trata-se de um instrumento capital para o exercício do chamado **controle social**, suscetível de ocasionar distintos efeitos: desde o estranhamento da opinião coletiva ante determinada conduta de um agente público até a responsabilização jurídica (penal, civil e administrativa) desse agente por ato infracional cometido. Fatos de importância histórica ou acadêmica, ou de impacto jornalístico, igualmente suscitam a transparência pública.

A Constituição Federal salvaguarda, expressamente, o acesso à informação como direito fundamental, quer de interesse particular, quer de interesse geral ou coletivo (art. 5º, XIV e XXXIII). Também está na Carta Magna a garantia, conferida a todos pelo Estado, do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às **fontes da cultura nacional** (art. 215, *caput*). E, entre essas fontes, decerto se inserem os **arquivos públicos**.

Essas premissas conduzem a outra, segundo a qual, sendo a República Federativa do Brasil constituída como Estado Democrático de Direito, que tem a **cidadania** como um de seus pilares (art. 1º, *caput* e inciso II), **a política de gestão documental e de memória da Justiça Eleitoral brasileira** pode ser considerada um dos inafastáveis instrumentos de construção desse contexto constitucional básico, tomando forma tanto pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), como pela Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – Lei de Arquivos.

Todavia, com o início da vigência da Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), aqui e acolá têm se constatado entendimentos bastante restritivos quanto ao acesso a informações pessoais. A propósito, a proteção dos dados pessoais também passou a ter consagração expressa na Carta Magna (art. 5º, LXXIX), graças à Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022<sup>1</sup>.

A aplicação, muitas vezes exagerada, ou até deformada, da LGPD (que, aliás, é, em termos principiológicos, um diploma de grande avanço jurídico) tem colocado o axioma da transparência em perigo, e a incidência dessa exegese enviesada na documentação eleitoral apresenta o grave potencial de causar opacidade sobre os aspectos do regime democrático.

Nas judiciosas palavras de Silveira (1985, p. 247), *“a interpretação não é pura arte dialética, não se desenvolve com método geométrico num círculo de abstrações, mas perscruta as necessidades práticas da vida e a realidade social”* (grifo nosso).

E é justamente o desafio que conduz o esforço intelectual deste trabalho: propor uma hermenêutica lógico-sistemática e teleológica da LAI, da LGPD e da Lei de Arquivos que aponte para a transparência do processo eleitoral, sem que se ignore o resguardo dos dados pessoais e se tenha sempre no horizonte o fortalecimento da democracia entre nós.

## 2. A gestão documental no âmbito do Poder Judiciário

Os arquivos do Poder Judiciário Federal, bem como os arquivos estaduais do Poder Judiciário e os arquivos do Poder Judiciário do Distrito Federal, integram o **Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)**, *“que tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo”*, sendo que o SINAR tem como órgão central o **Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ**, encarregado de lhe estabelecer as diretrizes e, dessa forma, definir a indigitada

<sup>1</sup> A proteção dos dados pessoais já estava agasalhada sob o manto maior do respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (Constituição Federal, art. 5º, X).

política introduzida pela Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – Lei de Arquivos<sup>2</sup>.

É ainda essa lei que expressamente determina, quanto aos arquivos do Poder Judiciário Federal (arquivos da Justiça Federal comum, da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar Federal e da Justiça Eleitoral), que lhes competem “a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como **preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda**” (art. 20, grifo nosso).

Por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça, órgão de cúpula constitucionalmente responsável pela formulação de ações de aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro, instituiu, por meio de sua Resolução n. 324, de 30 de junho de 2020, diretrizes e normas de gestão documental e de memória, dispondo ainda sobre o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname. Seu art. 29, primeira parte, estabelece que “**os documentos e processos de guarda permanente constituem patrimônio cultural nacional e compõem o fundo arquivístico histórico do Poder Judiciário**” (grifo nosso).

Observadas as balizas conceituais e procedimentais fixadas pela Resolução CNJ n. 324/2020, admite-se perfeitamente que o Tribunal Superior Eleitoral baixe diretrizes sobre gestão documental no âmbito da Justiça Eleitoral. E os Tribunais Regionais Eleitorais, sempre mirando os ditames oriundos do CNJ e do TSE, aprovam, normalmente, por atos de seus colegiados, os Planos de Classificação de Documentos e as Tabelas de Temporalidade de Documentos apresentados por suas Comissões Permanentes de Avaliação Documental.

### 3. Alguns conceitos e parâmetros da LGPD seminais para dimensionar a controvérsia posta

Ao relatar a Resolução TSE n. 23.650, de 9 de setembro de 2021, instituidora da Política Geral de Privacidade de Dados Pessoais no âmbito da Justiça Eleitoral, o ministro Luís Roberto Barroso chamou a atenção para a singularidade da matéria, asseverando tratar-se “de um novo regime jurídico no campo do Direito Administrativo, trazendo novos parâmetros para a relação entre o Estado e os cidadãos”<sup>3</sup>. Por conseguinte, a supremacia do interesse público deverá conviver com a proteção dos direitos e garantias individuais, sob os marcos da inovadora LGPD (CAPANEMA, 2021, p. 357). Assim, é essencial vislumbrar, com nitidez, algumas linhas conceituais basilares que esse arcabouço legal de vigência recente porta.

Enquanto o **dado pessoal** é “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” (LGPD, art. 5º, I), **dado pessoal sensível** é “*dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural*” (art. 5º, II).

Capanema (2021, p. 345) observa uma proximidade conceitual da LGPD com a LAI, cujo art. 4º, IV, define **informação pessoal** como “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”, conceito trazido da antiga Diretiva 95/46 da Comunidade Europeia, não havendo, porém, na LAI, norma semelhante à LGPD no que se refere a dados pessoais sensíveis.

Cotejando-se as duas legislações, ainda se encontram conceitos praticamente iguais, que variam em extensão, sem romperem as respectivas intelecções: **tratamento**, “*toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração*” (LGPD, art. 5º, X); e **tratamento da informação**, “*conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação*” (LAI, art. 4º, V).

Contudo, a LGPD inova ao trazer a lume o significado dos **agentes de tratamento: controlador**, “*pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais*” (art. 5º, VI); e **operador**, “*pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que*

<sup>2</sup> Consoante o Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002 (regulamentador da Lei de Arquivos), arts. 1º, 2º, I, 10, 11 e 12, IV, V e VI.

<sup>3</sup> In *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (DJE/TSE)*, edição de 15 de setembro de 2021, p. 149.

realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador” (art. 5º, VII – grifo nosso). Em outras palavras, o controlador (data controller) supervisiona tanto os motivos quanto os métodos da atividade de tratamento, enquanto o operador (data processor) normalmente realiza o tratamento de dados pessoais conforme as instruções recebidas pelo controlador (LEONARDI, 2021, p. 188); ou ainda de outra forma, “será o controlador que decidirá o ‘**porquê**’ e o ‘**como**’ da atividade de tratamento de dados, sendo o agente responsável por todo o ciclo de vida dos dados - da sua coleta à sua exclusão” (LEONARDI, 2021, p. 191 – grifos do autor).

Na esfera do Poder Judiciário Eleitoral, o papel de **controlador** cabe ao **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)** e ao **Tribunal Regional Eleitoral (TRE)**, sendo que o **Juízo Eleitoral** (primeira instância desse ramo especializado da Justiça) só pode ser equiparado à figura de controlador quando assim estiver expressamente previsto em lei ou resolução, na interpretação plausível que emerge do art. 18, caput, I, combinado com o § 1º desse artigo, da Res. TSE n. 23.650/2021, visto que, como se viu linhas atrás, a LGPD só confere o poder decisório sobre tratamento de dados pessoais a quem estiver explicitamente investido naquela função.

Nesse passo seria mais que oportuno perquirir qual enquadramento, à luz da LGPD, deve ser dado à figura do **pesquisador** que bate à porta dos arquivos da Justiça Eleitoral e lhe é outorgado acessar o documento objeto do seu interesse, e aqui se evoca a lição de Bellotto (2004, p. 42):

*No arquivo – quando no âmbito dos de primeira e segunda idades – a clientela é formada pelo administrador, pelo empresário ou seus representantes, enfim, pelos produtores do documento, bem como por profissionais da área jurídica, pesquisadores administrativos ou cidadãos em busca de seus direitos. **No arquivo permanente, portanto na esfera da pesquisa científica ou do interesse puramente cultural, o público estará personificado no historiador ou em profissionais cuja atividade possa demandar informações sobre épocas anteriores, como jornalistas, sociólogos, cientistas políticos etc. Outro tipo de usuário é o cidadão em busca de seus interesses ou que revela alguma curiosidade pelo trabalho de investigação histórica (grifo nosso).***

A partir dessa preciosa reflexão arquivística fica claro, salvo melhor juízo, que o **pesquisador**, por deferimento do TSE ou do TRE (**controlador originário**), assume a posição de **controlador derivado**, após assinar o indispensável termo de responsabilidade, submetendo-se, conseqüentemente, à possibilidade de aplicação de sanções administrativas, civis e penais pelo tratamento deturpado dos dados pessoais que ele houver cometido.

Aliás, afigura-se relevante fazer-se uma reflexão sobre **órgão de pesquisa**, conceituado, pela LGPD, como “*órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter histórico, científico tecnológico ou estatístico*” (art. 5º, XVIII).

Sem embargo de a LGPD autorizar o **órgão de pesquisa** a realizar o tratamento de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados acessados (arts. 7º, IV, e 11, II, c), esse permissivo não se limita a ele: **a pessoa física igualmente tem acesso àqueles dados**, de acordo com as hipóteses autorizadoras também explicitamente previstas na LGPD como, por exemplo, em caso de cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (arts. 7º, II, e 11, II, a). Portanto, a **pessoa física** do **pesquisador** e a **pessoa jurídica** na condição de **órgão de pesquisa** são figuras que não se excluem como agentes de tratamento de dados pessoais.

O art. 6º da LGPD prevê uma série de princípios que devem alicerçar a efetivação das atividades de tratamento de dados pessoais: boa fé, finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, e responsabilização e prestação de contas.

Desses princípios, sobrelevam-se: o da *finalidade* (“*realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível*”

com essas finalidades” – inciso I); o da **adequação** (“compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento” – inciso II); o da **necessidade** (“limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” – inciso III); e o da **transparência** (“garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial” – inciso VI).

Sobre o axioma da **finalidade**, ressalte-se que, consoante sua definição legal, o uso de dado pessoal por terceiros restringe-se tanto ao propósito como à destinação que expressamente fundamentaram a autorização para o acesso, sendo que utilização diversa da anteriormente alegada carecerá de superveniente avaliação pelo controlador (por exemplo, o uso autorizado de dado pessoal em livro a ser publicado não se ampliará para documentário, salvo se nova avaliação do controlador o admitir).

Ainda quanto ao cânone da transparência, Wimmer (2021, p. 184) esclarece, de modo muito oportuno, que:

*No que tange especificamente ao **princípio da transparência**, vale observar que sua utilização, **no âmbito da LGPD**, não corresponde de maneira exata ao conceito de transparência normalmente utilizado no contexto das atividades do poder público, visto que, na primeira hipótese, trata-se de um direito de acesso a informações relativas especificamente ao titular dos dados; ao passo que, no segundo caso, é costumeiro se falar em um direito de informação em benefício da própria coletividade, associado à ideia de controle social sobre os atos do poder público (grifos nossos).*

Também segundo Wimmer (2021, p. 164), os princípios estabelecidos pela LGPD ganham importância por funcionarem como **lentes interpretativas**, na eloquente expressão da doutrinadora, para as complexas regras previstas na legislação e, assim, ajudam a encontrar respostas para os diversos problemas concretos, já verificados no dia a dia do poder público.

A propósito, se, de um lado, as lentes interpretativas que representam os princípios da LGPD são inarredável adjutório para superar os meandros que as questões relativas à proteção dos dados pessoais comportam, do outro, não pode deixar de ser sobreposta a **lupa da democracia**, sob a luz do **princípio da razoabilidade**<sup>4</sup>, nas dificuldades detectadas pelo controle da sociedade direcionado à situação ou à conduta de ocupantes de cargos eletivos ou de funções de nomeação por agentes partidários, controle esse que, para ser operacionalizado, acaba exigindo, muitas vezes, o acesso a documentos eleitorais que trazem dados pessoais.

#### 4. A LAI, A LGPD e a Lei de Arquivos na balança hermenêutica

A consequência de se constatar que determinado documento é de guarda permanente ou de valor histórico, também chamado valor secundário, é a obrigatoriedade de ser tratado segundo prescrições da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e do Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname, instituídos respectivamente pela Lei de Arquivos (Lei n. 8.159/1991) e pela Resolução CNJ n. 324/2020.

Nesse contexto há que se considerar, portanto, que um documento, uma vez esgotados seus objetivos jurídicos primários, não possui outra razão de ser armazenado de modo permanente e integrar o fundo arquivístico histórico do Poder Judiciário, senão pela finalidade de se prestar ao interesse que possa ter para a sociedade, em virtude de suas características históricas.

<sup>4</sup> O **princípio da razoabilidade** está arrolado entre outros que devem ser observados pela Administração Pública Federal direta e indireta (Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, art. 2º, *caput*) e pode ser entendido como o postulado pelo qual se aplicam critérios de bom senso e moderação para solucionar uma questão posta.

Evidencia-se que os dispositivos legais a *obstarem a restrição de acesso* a um documento em guarda permanente no âmbito do TRE/SP, antes do advento da Lei n. 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, têm sido precipuamente os § 3º, V, e § 4º do art. 31 da Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação:

**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:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

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

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

**§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:**

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

**V - à proteção do interesse público e geral preponderante.**

**§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância (...)** (grifo nosso).

No mesmo sentido as palavras de Glassman (2020, p. 48.2):

*Quanto às informações pessoais, o inciso III do art. 6º da Lei de Acesso à Informação assegura proteção naquilo que concerne à disponibilidade, autenticidade e integridade de tais dados, mas não determina restrição de acesso, que poderá se dar apenas eventualmente. **A restrição de acesso a informações pessoais foi estabelecida apenas em face daquelas relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de seus titulares (art. 31, § 1º, caput), mas, mesmo nesses casos, poderá haver divulgação havendo previsão legal específica (art. 31, § 1º, inc. II). A própria Lei indica rol de motivos que justificariam a divulgação dessa espécie de dados (art. 31, §§ 3º e 4º), que inclui: realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; defesa de direitos humanos; **proteção do interesse público e geral preponderante; e ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância** (grifos nossos).***

Aliás, da simples leitura do dispositivo acima transcrito, abona-se a lição de Teive (2021, p. 438), segundo a qual, “ao contrário do que se possa pensar, a Lei não se configura um cheque em branco que garante o acesso a qualquer tipo de informação pública, pois prevê de forma expressa cuidados especiais que devem ser tomados com o compartilhamento de informações pessoais”.

Com o advento da LGPD, tem sido questionado se referido diploma normativo teria o condão de ampliar a restrição de acesso a documentos que contenham dados pessoais, ao que o gerente de Projeto/assessor do

Conselho Diretor da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, Lucas Borges de Carvalho, responde que a LGPD não revogou ou alterou a LAI; que LGPD e LAI se complementam e reforçam mutuamente; e que a LGPD não instituiu novas hipóteses legais de sigilo, bem como que o sigilo ainda constitui uma exceção:

*Nesse contexto, a pergunta a ser feita é: o advento da LGPD implica um retrocesso quanto às normas de transparência no setor público? Ou, de forma mais específica, em cumprimento às disposições da LGPD, as instituições públicas devem rever práticas administrativas, de modo a ampliar as hipóteses de sigilo e de restrição de acesso a informações e documentos que contenham dados pessoais? Como dito, em um plano mais abstrato, o conflito em questão é apenas aparente, pois, se bem compreendidas, a LGPD e a LAI expressam princípios, normas e propósitos similares, que se complementam e se reforçam mutuamente, seja no que concerne à promoção do princípio da transparência, seja quanto à proteção de informações pessoais.*

*Quanto ao primeiro aspecto, é importante considerar que a LGPD: (i) não efetuou qualquer alteração na LAI (a única lei alterada foi o Marco Civil da Internet); (ii) não instituiu novas hipóteses legais de sigilo; e (iii) não contém nenhum dispositivo que possa ser interpretado, ainda que indiretamente, como antinômico ao princípio de que, na administração pública, o sigilo constitui uma exceção. (CARVALHO. 2020)<sup>5</sup> (grifo nosso)*

Tal qual Carvalho, literalmente tem lugar de fala a diretora da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), Miriam Wimmer, que ressaltou que a transparência continua sendo a regra, e o sigilo, a exceção. Segundo ela, a LGPD não criou novas hipóteses de sigilo, mas apenas garante a proteção de dados e informações pessoais, aduzindo que:

*A LAI define que a informação pessoal, que é um conceito equivalente ao dado pessoal, em regra terá o seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos, mas a própria LAI traz um rol de exceções, situações nas quais as informações pessoais podem ser divulgadas, e isso decorre não apenas do consentimento do titular, mas também de previsão legal e de uma série de outras hipóteses, inclusive a necessidade de divulgação da informação pessoal para proteger o interesse público e geral preponderante.<sup>6</sup>*

O art. 4º, II, b, da LGPD se refere à não aplicação desta norma ao tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 dessa Lei:

**Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:**

*I - realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos;*

**II - realizado para fins exclusivamente:**

*a) jornalístico e artísticos; ou*

**b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 desta Lei;** (grifos nossos)

Portanto, parece que, uma vez identificado o embasamento legal para o acesso a documentos de guarda permanente contendo dados pessoais em normativos como a Lei de Arquivos (Lei n. 8.159/1991) e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), necessário ainda confirmar, nos termos do art. 4º, II, b, acima citado, em quais das hipóteses autorizadoras previstas nos arts. 7º e 11 da LGPD essa atividade de tratamento se enquadra.

5 CARVALHO, Lucas Borges de. 16 de dezembro de 2020. A LGPD e o acesso a informação pública: dado pessoal é dado sigiloso? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lgpd-informacao-publica-16122020> Acesso em: 21 abr. 2022.

6 Agência Câmara de Notícias- Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas>. Acesso em: 21 abr.2022

Entende-se que o deferimento de acesso ao referido documento encontra fundamento no **cumprimento de obrigação legal ou regulatória** (LAI, Lei de Arquivos e Resoluções CNJ n. 215/2015 e n. 324/2020) **pelo controlador**, TSE ou TRE, que, enquanto Órgão da Administração Pública detentor de arquivos do Poder Judiciário e integrante do SINAR – Sistema Nacional de Arquivos, executa uma política pública prevista em leis e regulamentos, vale dizer, a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, bem como o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname, instituídos respectivamente pela Lei de Arquivos (Lei n. 8.159/1991) e Resolução CNJ n. 324/2020.

Outrossim, o Guia de Boas Práticas da Lei Geral de Proteção de Dados do Governo Federal (p. 12) claramente corrobora o raciocínio acima articulado:

*No caso do setor público, a principal finalidade do tratamento está relacionada à execução de políticas públicas, devidamente previstas em lei, regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres. Tais políticas públicas, vale destacar, devem estar inseridas nas atribuições legais do órgão ou da entidade da administração pública que efetuar o referido tratamento. Outra finalidade corriqueira para o tratamento de dados no serviço público é o **cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador**. Nessas duas situações, **o consentimento do titular de dados é dispensado** (p. 9, grifos nossos).*

O mesmo guia ressalta, logo em sua introdução, que grande parte dos dados pessoais a que se refere a LGPD está contida em documentos arquivísticos em qualquer suporte, merecendo, portanto, a **observância da legislação de arquivos**, e indica a necessidade de haver uma interpretação sistemática entre LGPD e LAI, sendo que esta última apresenta regras específicas para o acesso a documentos de valor permanente, custodiados por instituições arquivísticas públicas:

*Ainda, convém ressaltar que **grande parte dos dados pessoais a que se refere a LGPD está contida em documentos arquivísticos, em qualquer suporte**. Os documentos arquivísticos digitais se apresentam em uma diversidade crescente de formatos, tais como texto não estruturado (.doc, .pdf, .odf, entre outros formatos), planilhas, páginas web, fotografias, imagem em movimento, registro sonoro, bases de dados, multimídia e mídias sociais. Frequentemente, o registro das atividades de um órgão ou entidade é realizado por meio de um sistema informatizado, mantido em uma base de dados, que se constitui, ou contém documentos arquivísticos digitais. **Assim, para além da legislação de proteção de dados pessoais, é preciso também observar a legislação de arquivos, que deve ser considerada conjuntamente na realização das operações com os dados pessoais contidos em documentos arquivísticos, ainda que estes sejam mantidos em sistemas informatizados e bases de dados. Do mesmo modo, vale lembrar, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2018) e o seu regulamento (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012) igualmente apresentam regras específicas para o acesso a documentos que, embora apresentem dados pessoais, possuem valor permanente e foram recolhidos a instituições arquivísticas públicas. A LGPD e a LAI também devem, portanto, ser interpretadas sistematicamente** (p. 8 – grifos nossos).*

## 5. A tipologia documental eleitoral na formação do Fundo Histórico Arquivístico da Justiça Eleitoral (FHAJE)

A Resolução TSE n. 23.379, de 1º de março de 2012, que dispõe sobre a gestão documental no âmbito da Justiça Eleitoral, cria, em seu art. 3º, *caput*, o **Fundo Histórico Arquivístico da Justiça Eleitoral (FHAJE)**, “destinado ao desenvolvimento de infra-estrutura, ao tratamento e à proteção especial dos **documentos arquivísticos considerados de guarda permanente nos arquivos da Justiça Eleitoral**” (grifo nosso).

Preleciona Bellotto (2004, pp. 36 e 38) que “a forma/função pela qual o documento é criado é que determina seu uso e seu destino de armazenamento futuro”, acrescentando que podem ser atribuídos, aos



documentos de arquivo, **valores primários e secundários**:

*... é possível estabelecer: (...) que o arquivo é órgão receptor (recolhe naturalmente o que produz a administração pública ou privada à qual serve) e em seu acervo os conjuntos documentais estão reunidos segundo sua origem e função, isto é, suas divisões correspondem ao organograma da respectiva administração; **que os objetivos primários do arquivo são jurídicos, funcionais e administrativos e que os fins secundários serão culturais e de pesquisa histórica, quando estiver ultrapassado o prazo de validade jurídica dos documentos (em outras palavras, quando cessarem as razões por que foram criados)**; (grifo nosso).*

A precípua atividade-fim da Justiça Eleitoral é, por óbvio, a realização do processo eleitoral *lato sensu* em sua plenitude, fase a fase, isto é, do alistamento de eleitores, passando pelos atos preparatórios da votação e de sua realização e os atos de apuração dos resultados, até a diplomação dos eleitos. Cada uma das fases do processo eleitoral formaliza-se em suportes físicos e natodigitais e, esses documentos, esgotado o correspondente **valor primário**, podem apresentar **relevante valor secundário**, de acordo com o juízo efetuado pela Comissão Permanente de Avaliação Documental (CPAD) do Tribunal. Uma vez constatado ser o documento portador de **valor secundário**, é ele lançado na Tabela de Temporalidade como sendo de **guarda permanente**.

Inúmeros documentos de guarda permanente relativos ao processo eleitoral e, por conseguinte, integrantes do FHAJE (Fundo Histórico Arquivístico da Justiça Eleitoral), podem ser exemplificados, como: ata geral da apuração de eleição, ata de proclamação dos eleitos, mapa de apuração; ata de diplomação de eleitos; mapa de apuração; ata de diplomação de eleitos; relação de classificação dos candidatos por município; relatório final de resultado de votação; comunicação de desfiliação partidária ou filiação a novo partido; relatório de membros de órgão diretivo partidário; livro de registro de candidatos; e planilha de distribuição de recursos do fundo partidário. Quanto a processos de julgamento de questões referentes ao pleito, podem ser mencionados: registro de candidatura; investigação judicial eleitoral; prestação de contas; ação penal; impugnação de mandato eletivo; recurso contra expedição de diploma, e processo de julgamento de apuração de eleição<sup>7</sup>.

Muitos dos documentos eleitorais citados apresentam, em seu bojo, de modo concentrado ou dissipado, dados pessoais na conceituação que lhe é dada pela LGPD.

## 6. Acesso acadêmico autorizado pela Lei de Arquivos, sem prejuízo da observância da LGPD

Em item anterior, ficou mais que assentada a ilação de que a exegese ponderada e integrativa entre a LAI, a LGPD e a Lei de Arquivos propicia o acesso responsável a documentos contendo dados pessoais.

Entretanto, reitere-se que a LGPD, com preocupante frequência, ainda no albor de sua vigência, tem sido submetida a interpretações ora literais de seus artigos, ora não coadunadas com outros diplomas legais, provocando assim sua aplicação deformada.

Ensina-nos o clássico Ráo (1977, p. 471), ao explanar sobre o **processo lógico-sistemático** de interpretação legal, que *“melhor se apura o pensamento contido em uma sentença, quando se enquadra **na ordem sistêmica do conjunto de disposições de que faz parte**, ou quando se a confronta **com disposições outras, mas ligadas, todas, entre si, por identidade ou afinidade de princípios**”* (grifos nossos).

Essa modalidade de hermenêutica obviamente não exclui a observância concomitante do **método teleológico**, que *“considera o direito como uma ciência **finalística** e daí o considerar o fim desejado pelas normas jurídicas como o meio mais hábil para a descoberta do sentido e do alcance dos preceitos jurídicos*

<sup>7</sup> Todos os exemplos de documentos eleitorais de guarda permanente foram retirados da Tabela de Temporalidade anexa à Resolução n. 356, de 17 de novembro de 2015, do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que atualizou os instrumentos de gestão documental na referida Corte.

*normativos, meio que permite ao jurista as aplicações diversas e sucessivas de que a fórmula é suscetível*" (RÁO, 1977, p. 494 – grifo do autor).

A LGPD exclui, de maneira indubitável, sua aplicação quando se refere a tratamento de dados pessoais realizado para **fins exclusivamente jornalístico e artísticos** (art. 4º, *caput*, inciso I, a). Para **fins acadêmicos**, porém, ela submete essa hipótese aos seus arts. 7º e 11 (art. 4º, *caput*, inciso I, b), que são dispositivos que trazem exaustivamente os casos de tratamento de dados pessoais (art. 7º) e pessoais sensíveis (art. 11).

Tanto um artigo como outro incluem a hipótese autorizativa de tratamento de dados para o "**cumprimento de obrigação legal** ou regulatória pelo controlador" (art. 7º, *caput*, inciso II; art. 11, *caput*, inciso II, a – grifo nosso).

Ora, uma **obrigação legal pelo controlador** vem declarada de modo irretorquível na Lei de Arquivos (art. 5º): "*A Administração Pública franqueará a **consulta aos documentos públicos** na forma desta Lei*". Assim é que a Lei de Arquivos legitima, à luz da LGPD, o acesso a documentos portadores de dados pessoais para finalidades jornalísticas e acadêmicas, sempre sendo apontada a necessidade de assinatura, pelo consulente, do termo de responsabilidade previsto no art. 61, *caput*, do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012 (ato regulamentador da LAI).

Outrossim, essa interpretação lógico-sistemática encontra plena ressonância na leitura teleológica que se faz, a um só tempo, nos três diplomas legais que se cruzam sobre a matéria: a proteção dos direitos constitucionais da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem está expressamente abrigada na LAI (art. 31, *caput*, §§ 1º e 4º), na LGPD (art. 2º, I e IV) e na Lei de Arquivos (art. 4º). Portanto, longe de colidirem entre si, as três leis se harmonizam para facultar a consulta, com responsabilidade jurídica, de documentos públicos que contêm dados pessoais.

## 7. Direito de consulta a arquivos públicos (destinação social dos arquivos públicos)

A Lei de Arquivos prevê categoricamente o direito de todos a receber dos órgãos públicos **informações de seu interesse particular** ou de **interesse coletivo ou geral**, contidas em documentos de arquivos (art. 4º).

Está aí o **direito de consulta a arquivos públicos**, que encontra amparo constitucional quando se combinam hermeneuticamente o direito de acesso à informação como direito fundamental, quer de interesse particular ou de interesse geral ou coletivo (Constituição Federal, art. 5º, XIV e XXXIII), o direito, garantido pelo Estado, de acesso às fontes da cultura nacional (art. 215, *caput*) e o ônus da Administração de cumprir, "*na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem*" (Constituição Federal, art. 216, § 2º).

O dever do Poder Público quanto à gestão documental e à proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação (Lei n. 8.159/1991, art. 1º), confere praticamente uma **destinação social aos arquivos públicos** e, por conseguinte, legitima os encargos orçamentários com a criação, manutenção e incremento dos repositórios documentais oficiais.

Dessa forma, tido como incontroverso o apoio material da Administração Pública aos seus arquivos, a imposição de restrições desmedidas de acesso a eles passa a ser um contrassenso que depõe contra o princípio da **eficiência** previsto na Constituição Federal, art. 37, *caput*.

No âmbito da Justiça brasileira e, em particular, da Justiça Eleitoral, basta uma leitura perfunctória do *Diagnóstico dos Arquivos do Poder Judiciário – Relatório Proname*, de 2020, publicado pelo CNJ, para se mensurar o custo financeiro suportado pela sociedade brasileira para preservação dos arquivos judiciários.

Dos ramos da Justiça, é a Justiça Eleitoral que apresenta a maior concentração do seu acervo na guarda permanente, de 40,7%, e com percentual de 32,4% de arquivo ainda sem tratamento técnico (p. 15). Quanto à despesa com o armazenamento de processos eletrônicos, ele já representa uma parcela significativa do

gasto total havido com os arquivamentos realizados: enquanto nos Tribunais Superiores, há quase uma equivalência de custos, com 44% dos gastos com arquivo físico e 56% com os processos eletrônicos, na Justiça Eleitoral, o gasto com o armazenamento digital compreende 72% do gasto anual (p. 31). Uma das conclusões levantadas é a de que os acúmulos documentais no suporte digital referentes a documentos físicos submetidos ao processo de digitalização estão provocando uma desenfreada elevação de custos, que é, aliás, observada puramente quando se verifica o que se poderia chamar de **armazenamento selvagem**, isto é, um arquivamento feito indistintamente, sem a observância de planos de classificação e tabelas de temporalidade.

As grandezas numéricas e as soluções apontadas no referido diagnóstico corroboram, mais ainda, a tese de que qualquer investimento material efetuado na seara arquivística do Poder Judiciário só encontra fundamento legitimador na medida em que se torne um instrumento que facilite o exercício do **direito de consulta aos arquivos públicos**, no caso, aos arquivos judiciários.

A **destinação social dos arquivos públicos**, e, conseqüentemente, o **direito de acessá-los** por força constitucional devem ser valores de ponderação a se contraporem perante rigorismos formais ou interpretações exageradamente ortodoxas que emanam da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e tendentes a obstar aquele acesso quando requerido.

## 8. Dados pessoais sensíveis de baixo potencial lesivo em virtude do decurso do tempo

No curto interregno entre o início da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e a redação do presente labor, foram veiculadas notícias de que instituições judiciárias indeferiram o acesso de pesquisadores a autos processuais, como inventários dos séculos XVIII e XIX, sob o argumento de deles constarem dados pessoais sensíveis a serem legalmente protegidos.

*Data maxima venia*, essa parece ser uma interpretação desmesurada da LGPD, confrontada com os princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**<sup>8</sup> que balizam todo o sistema jurídico brasileiro. Como imaginar que processos mais que centenários não possam ser consultados por pesquisadores acadêmicos, pelo motivo de conterem dados de pessoas falecidas há muitas e muitas décadas? A simples passagem do tempo se incumbem de neutralizar qualquer risco de dano que possa rondar a abertura daqueles dados, quer para fins jornalísticos, quer para fins acadêmicos.

Professa com lucidez *Schwaitzer* (2020, p. 48), que *“mesmo que não seja possível a anonimização do dado, mas se não existir risco potencial ou dano de natureza patrimonial, moral, individual e coletivo à privacidade de uma pessoa natural, não há que se obstar o direito de acesso à informação de um indivíduo”* (grifo nosso).

Se a lição da ilustre doutrinadora na área de proteção de dados pessoais não traz recorte temporal algum quanto ao seu emprego, com mais razão ainda é ela pertinente em se tratando de dados pessoais acrisolados pelo decurso do tempo e, por conta disso, indenens a violações.

## 9. O acesso a documentos históricos com dados pessoais de acordo com as normas do CNJ: uma interpretação arquivístico-legal possível

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no exercício de seu poder regulamentador no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, baixou a Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o acesso à informação e a transparência na divulgação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário (art. 1º), já atualizada consoante a LGPD pela Resolução n. 389, de 29 de abril de 2021.

A Resolução CNJ n. 215/2015 dispõe que *“as informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem detidas pelo Poder Judiciário (...) poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros*

<sup>8</sup> Já explicado o axioma da razoabilidade na nota n. 6, cabe, neste passo, aclarar o da **proporcionalidade**, também previsto na Lei n. 9.784/1999, art. 2º, *caput*, pelo qual os meios devem ser aplicados balanceadamente, sem exageros, para atingir-se o fim visado (corresponde a ele, na LGPD, o da **adequação** – art. 6º, II).

**autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referem ou do seu representante legal”** (art. 32, *caput*, inciso II, grifos nossos). A propósito, o consentimento aí previsto **não será exigido** nos casos enumerados pelo art. 34, entre eles **“quando o acesso à informação pessoal for necessário (...) à proteção do interesse público geral preponderante”** (*caput*, IV – grifos nossos).

Outrossim, a **“restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada (...) quando as informações pessoais não classificadas [isto é, não enquadradas como ultrassecretas, secretas ou reservadas] estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância”** (art. 35, *caput*, inciso II, grifos nossos). A incidência dessa hipótese **poderá** ser reconhecida por ato fundamentado, de ofício ou mediante provocação, do presidente do Tribunal ou Conselho sobre documentos produzidos ou acumulados que estejam sob a guarda dessas instituições (art. 36, *caput*).

É de se destacar que a Resolução CNJ n. 215/2015 preconiza que o **acesso à informação pessoal por terceiro** está **condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade**, uma vez demonstrado o **interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância ou a necessidade de acesso para a proteção do interesse público e geral preponderante**, entre outros casos previstos (art. 38, *caput*, III e IV).

Eis aí a grande salvaguarda da aplicação equânime e concomitante da LAI, da LGPD e da Lei de Arquivos: a **assinatura**, pelo consulente de dados pessoais de terceiros, de um **termo de responsabilidade**, ficando claro que **“a utilização de informação pessoal por terceiros vincula-se à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa”**, e que o uso indevido dessa informação será objeto de responsabilização, na forma da lei (Res. CNJ n. 215/2015, art. 38, §§ 1º e 2º)<sup>9</sup>.

Ademais, as normas arquivísticas constantes da citada alhures Resolução CNJ n. 324, de 30 de junho de 2020 (que trata do Programa Nacional de Gestão Documental e de Memória do Poder Judiciário – Proname), podem perfeitamente ser invocadas, numa interpretação integrativa, para facilitar, em termos de desburocratização, o cumprimento do protocolo de acesso documental que demanda ato de reconhecimento do presidente do Tribunal ou Conselho, previsto no art. 36 da Resolução CNJ n. 215/2015.

Na dicção do art. 36, *caput*, da Resolução CNJ n. 215/2015, o presidente da Corte (ou Conselho) **poderá** (e, portanto, não deverá), de ofício ou provocação, emitir decisão fundamentada sobre a incidência do caso autorizativo de acesso ao documento objeto do pedido do consulente. Tal faculdade abre ensejo para que a própria unidade de gestão documental ou de memória, **por delegação implícita**, faça a valoração do requerimento apresentado, à luz dos instrumentos arquivísticos de que dispõe.

Se o documento cujo acesso se deseja já está devidamente codificado no **Plano de Classificação** (Resolução CNJ n. 324/2020, art. 3º, VIII) e, uma vez avaliado como detentor de **valor secundário** (Resolução CNJ n. 324/2020, art. 11, III, e art. 18), é considerado de **guarda permanente**, consoante disposto na **Tabela de Temporalidade** (Res. CNJ n. 324/2020, art. 20, *caput*), e sendo esses dois fundamentais instrumentos arquivísticos de observância obrigatória após aprovação por ato do presidente ou do órgão colegiado da própria Corte (Res. CNJ n. 324/2020, art. 11, I), é crível asseverar-se que já está dado um **reconhecimento antecipado** do Tribunal quanto ao **valor histórico ou informativo** daquele tipo documental, restando à unidade de arquivo ou de memória efetuar a singela operação intelectual de enquadrar o documento em tela como de **guarda permanente**, para franquear-lhe o acesso.

Frise-se que, na situação que se descortina acima, quando autorizado o acesso ao documento que se encontra em **guarda permanente** e, dessa forma, com seu valor primário exaurido, o **valor secundário** (isto é, **histórico ou informativo**) nele contido já está previsto na Tabela de Temporalidade, **inocorrendo**, portanto, **alteração da finalidade do tratamento de dados pessoais dele constantes**, não se rompendo, assim, o mandamento segundo o qual **“a utilização de informação pessoal por terceiros vincula-se à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa”** (art. 38, § 1º, da Resolução n. 215/2015, grifo nosso; a propósito, esse dispositivo é reprodução do teor do § 1º do art. 61 do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI).

Essa hermenêutica decorrente da inteligência combinada de dispositivos da Resolução n. 324/2020 também

<sup>9</sup> A previsão de termo de responsabilidade assinado por consulente de dados pessoais de terceiros já é trazida no Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentador da LAI: os termos integrais de seu art. 61 se reproduzem no art. 38 da Resolução CNJ n. 215/2015.

parece encontrar esteio na própria Resolução CNJ n. 215/2015, que assevera que “*não serão atendidos pedidos de acesso à informação (...) que contemplem períodos cuja informação haja sido descartada, nos termos previstos em Tabela de Temporalidade*” (art. 12, *caput*, inciso IV). Ora, a contrario *sensu*, os pleitos de acesso a informações consideradas **permanentes**, de acordo com a Tabela de Temporalidade, são passíveis de atendimento, desde que contenham a fundamentação exigida (**interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância** ou **proteção do interesse público e geral preponderante**).

Contudo, se o documento ainda não estiver em fase intermediária ou permanente de arquivamento, e, portanto, achar-se ainda no cumprimento do **valor primário** pelo qual foi criado, forçoso será reconhecer que caberá **exclusivamente** ao presidente do Tribunal, cumprindo o ritual consignado no art. 36 da Resolução CNJ n. 215/2015, exarar a decisão sobre o acesso a ele.

De qualquer sorte, seja liberado o acesso de documento com informação pessoal por decisão monocrática do presidente do Tribunal, seja por ato da unidade de gestão documental ou a de memória mediante delegação implícita do Tribunal, caberá ao consulente assinar o necessário termo de responsabilidade para alertá-lo sobre o eventual uso distorcido dos dados consultados.

## 10. Casuística da diplomática eleitoral à luz da LGPD

### 10.1. Processo de registro de candidatura: equilibrada posição do TSE

O cidadão tem sua capacidade eleitoral desdobrada em duas faces: a **ativa**, concernente ao direito de votar (*jus suffragii*); e a **passiva**, que diz respeito ao direito de ser votado (*jus honorum*).

A avaliação feita pela Justiça Eleitoral sobre a situação jurídica de uma pessoa que deseja apresentar-se como pleiteante de um cargo público eletivo é realizada no âmbito do correspondente **processo de registro de candidatura**.

Segundo Ramayana (2006, p. 287), “*é nessa precípua fase do processo eleitoral (fase pródroma preparatória), que antecede a votação, apuração e diplomação, que o postulante ao cargo eletivo apresenta seu **standard** de candidato, sujeitando-se ao exame do preenchimento de suas condições de elegibilidade, bem como eventuais hipóteses de incidência em causas de inelegibilidades gerais ou específicas, incompatibilidades, impedimentos, suspensão e perda dos direitos políticos*”.

O processo de registro de candidatura, que outrora tomava corpo em autos físicos, é hoje totalmente eletrônico (Processo Judicial Eletrônico – PJe), recebendo atualmente a necessária regulamentação pela Resolução TSE n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019.

O Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) é elaborado no chamado “Módulo Externo do Sistema de Candidaturas” (CANDex), disponível nos sítios eletrônicos do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais, e porta inúmeros **dados pessoais** (nome completo, inscrição eleitoral, data e local de nascimento, números de carteira de identidade e do registro no Cadastro de Pessoa Física – CPF, entre outros), **dados para contato** (como telefone móvel, endereço físico e eletrônico), **dados da pessoa candidata** (partido político, cargo pleiteado, número da candidatura e nome para constar da urna eletrônica), além da declaração de ciência de que os dados e os documentos relativos ao registro postulado serão divulgados no sítio da Justiça Eleitoral; e o RRC ainda deve ser apresentado com os seguintes documentos anexados ao CANDex: relação atual dos bens, fotografia recente, certidões criminais, prova de alfabetização e, quando for o caso, prova de desincompatibilização (Resolução TSE n. 23.609/2019, arts. 24 e 27). Tanto o processo de registro como as informações e documentos que instruem o pedido são públicos e podem ser livremente consultados pelos interessados no Processo Judicial Eletrônico (PJe) e na página de divulgação de candidaturas do TSE (art. 74, *caput*).

No momento da formalização do pedido de registro de candidatura, são aferidas as **condições de elegibilidade** previstas na Constituição Federal (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento e domicílio eleitoral, filiação partidária, idade mínima exigível, entre outras – art. 14, §§ 3º, 4º e 7º) e as **causas de inelegibilidade** elencadas na Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, ressalvadas as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro (Resolução TSE n. 23.609/2019,

art. 52), sendo que o julgamento do pedido de registro, pelo juiz da Zona Eleitoral, pelo TRE ou pelo TSE, conforme o caso, é passível de rediscussão em âmbito recursal.

O impacto da proteção legal dos dados pessoais fez-se presente em julgado do TSE antes mesmo que a LGPD iniciasse sua vigência. Aquela Corte, em junho de 2020, apreciou, em sede de processo administrativo<sup>10</sup>, o pedido de candidato não eleito ao cargo de senador nas eleições de 2018 para retirar suas informações pessoais do Sistema de Divulgação de Candidaturas (DivulgaCand) abrigado na página eletrônica da Justiça Eleitoral. O pedido acabou deferido nos termos de que se promovesse o enquadramento das informações pessoais e patrimoniais do requerente na opção “não divulgável” do Sistema DivulgaCand, preservando-as, porém, na base de dados.

Esclarecendo que “o Sistema DivulgaCand é um recurso disponibilizado na rede mundial de computadores, que possibilita o acesso, pelos cidadãos, de informações detalhadas acerca de todos os candidatos que pediram o registro na Justiça Eleitoral” e mesmo considerando que o referido sistema “constitui importante ferramenta que visa a informar os eleitores sobre os candidatos que disputam as eleições, legitimando sobremaneira o processo eleitoral, **dada a transparência das informações, fonte de auxílio nas escolhas pessoais, refletindo em aumento na qualidade do voto**” (grifo nosso) e que, “quando alguém decide concorrer a cargo público, torna-se **pessoa pública**, devendo se submeter às normas que regulamentam o pleito, a exemplo da disponibilização, aos demais atores do jogo político – eleitores, veículos de comunicação, adversários, Ministério Público, entre outros – de seus dados pessoais e patrimoniais, que possibilitam a fiscalização e o controle social, fortalecendo a democracia e seus consectários, como os princípios da publicidade, da moralidade e da eficiência” (grifo nosso), o TSE decidiu que, “após o encerramento do processo eleitoral, muitas informações, de caráter pessoal e patrimonial, de candidatos que deixaram de ser eleitos não necessitam mais ficarem expostas ao público, prevalecendo, nessas hipóteses, o direito à privacidade, sobretudo para aqueles que não são considerados pessoas públicas”, pois, “nessas situações, a finalidade eleitoral da publicidade de dados pessoais se exaure”.

A posição do TSE ficou bastante clara “no sentido de permitir a restrição dos dados pessoais e patrimoniais de ex-candidatos **após o encerramento do processo eleitoral**”, sendo que, “já no curso do mandato do cargo para o qual concorreram, **a intimidade de candidatos derrotados prevalecerá sobre a publicidade eleitoral**, visto que inexistente, a partir desse momento, interesse público na permanência da exposição” (grifos nossos).

Esse julgado do TSE ensejou a compatibilização da resolução regulamentadora do processo de registro de candidatos (n. 23.609/2019) com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o que se deu por outra resolução (n. 23.675, de 16/12/2021), que promoveu as devidas inovações naquele diploma normativo.

Assim é que o § 1º-A do art. 19 da Resolução TSE n. 23.609/2019 traz agora este longo comando: “Será disponibilizada no CANDex informação sobre a **finalidade específica do tratamento dos dados pessoais coletados, o tempo de tratamento** e, se, decorrido o prazo de cada finalidade específica, haverá **descarte do dado, bloqueio ou anonimização**, alertando-se a pessoa responsável pelo preenchimento dos formulários para que se restrinja a inclusão de dados e documentos àqueles que se mostrem indispensáveis para o atendimento da finalidade informada” (grifos nossos).

Na mesma linha protetiva desse dispositivo são outros dois: o art. 33, parágrafo único, segundo o qual “a divulgação de dados no DivulgaCandContas [página de Divulgação de Candidaturas e de Prestação de Contas] observará os princípios do art. 6º da LGPD”; e o art. 74, parágrafo único, que estabelece que “**a divulgação de dados pessoais no PJe ou na página de divulgação de candidaturas do TSE será restringida, nos termos da LGPD, ao mínimo necessário para o atingimento da finalidade legal** (Lei n. 13.709/2018, art. 6º)” (grifos nossos).

São absolutamente sensatas as normas guardiãs das atividades de tratamento dos dados pessoais dos candidatos, do início ao fim do trâmite do registro das candidaturas; mas, mesmo com a finalização do processo de registro de candidatura, o qual, em termos arquivísticos, tem a natureza de guarda permanente pela razão indiscutível de cumprir uma das precípuas atividades-fim da Justiça Eleitoral e cuja memória tem de se preservar, não se perderá a perspectiva de abrir-se o acesso a ele, em qualquer momento, desde que

<sup>10</sup> O Acórdão do TSE prolatado no processo administrativo (1.298) n. 0600448-51.2019.6.00.000 – Brasília – Distrito Federal.

devidamente justificado por razões jornalísticas ou acadêmicas, nos termos do art. 4º, II, da LGPD, com a assunção, pelo consulente, da devida responsabilidade administrativa, civil e penal, por meio da assinatura do termo competente.

## 10.2. Relação de filiados: draconiana restrição de acesso

Diferentemente do que se verifica nos Estados Unidos e na França, em que se admitem as chamadas candidaturas independentes, a Constituição Federal brasileira de 1988 (art. 14, § 3º, V) inclui a **filiação partidária** entre as condições de elegibilidade (TELLES, 2009, p. 14). E, diante dessa exigência constitucional, uma vez “*deferido internamente o **pedido de filiação**, o partido político, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a **relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos**” (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, art. 19, caput, na redação da Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019 – grifos nossos). A propósito, o prazo mínimo de filiação para concorrer aos pleitos é de seis meses, segundo a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições (art. 9º, caput, na redação dada pela Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017).*

Desse modo é que a prova de filiação partidária, inclusive com vista à candidatura a cargo eletivo, será feita com base nos registros oficiais do Sistema de Filiação Partidária (FILIA), consoante o art. 20, caput, da Resolução TSE n. 23.596, de 20 de agosto de 2019 (na redação dada pela Resolução TSE n. 23.668, de 9 de dezembro de 2021).

E essa mesma resolução trazia, no texto original de seu art. 26, caput, que a publicação das relações oficiais de filiados seria feita no sítio eletrônico do TSE, permanecendo os dados disponíveis **para consulta por qualquer interessado**, juntamente com o serviço de impressão de certidão de filiação partidária.

Logo se levantou, por instâncias jurídicas internas do TSE, a questão de compatibilizar-se o art. 26 da Resolução TSE n. 23.596/2019 com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, que traz a diretriz de minimização no tratamento de dados pessoais, especialmente os sensíveis (art. 5º, II), entendida a filiação partidária entre eles.

Abraçada a posição de mitigar-se a exposição de dados sensíveis nesse tema, o então presidente do TSE, ministro Luís Roberto Barroso, determinou, por meio de decisão prolatada em 10 de agosto de 2021, que se tornassem indisponíveis, na página “Sistema de Filiação Partidária – Consulta”, a consulta de filiados e o *download* da relação de filiados por partido, bem como se retirasse a relação das pessoas filiadas a partidos políticos no Brasil do Repositório de Dados Eleitorais<sup>11</sup>.

A fim de normatizar esse novo posicionamento da Corte Eleitoral Maior, veio a Resolução TSE n. 23.655, de 7 de outubro de 2021, que alterou substancialmente todo o conteúdo do art. 26 da resolução que dispõe sobre filiação partidária (n. 23.596/2021), fixando nova redação do caput daquele dispositivo para estabelecer que a publicação das **relações oficiais de filiados** será feita no sítio eletrônico do TSE apenas no interregno entre a data do início das convenções partidárias e o fim do prazo para impugnação dos pedidos de registro de candidatura nas eleições ordinárias, mantendo-se disponível, de modo permanente, serviço de certidão de filiação partidária (serviço, aliás, restrito ao próprio titular do dado pessoal, segundo o novo § 1º do citado artigo). Eliminou-se, assim, o acesso, em caráter irrestrito e por tempo indeterminado, às relações de filiações partidárias.

Não demoraram, da parte de entidades defensoras da transparência pública e de acadêmicos dessa área, enfáticas manifestações contrárias ao atual e limitativo entendimento exarado pelo TSE. A cientista política Lara Mesquita, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), afirmou: “*Numa democracia, a filiação é uma atividade pública*”. Na sua opinião, qualquer pessoa, e não apenas os candidatos a cargos públicos, deveria estar

<sup>11</sup> Decisão prolatada no processo SEI/TSE n. 1738805.

sujeita à divulgação de sua filiação partidária, principalmente em se tratando de exercentes de função de confiança: “Se o diretor de um hospital é substituído, a população tem o direito de saber se o novo ocupante é filiado ao partido do prefeito”. Para Marcelo Issa, diretor do movimento *Transparência Partidária*, ficou mais dificultosa a averiguação de situações de proibição de filiação de certas categorias, como os policiais militares. Já o TSE, em reforço à posição assumida, afirmou, por meio de sua Ouvidoria, que os dados sobre filiação partidária têm potencial discriminatório, podendo, por exemplo, levar uma pessoa, pelo fato de estar filiada a uma agremiação, a ser impedida de assumir um emprego ou cargo público<sup>12</sup>.

A restrição severa para consultar as relações de filiados significa, *data maxima venia*, um acentuado retrocesso no processo de desenvolvimento das instituições democráticas. Afinal, como muito bem afirmado pela indigitada cientista política, a filiação partidária é uma **atividade pública** e, como tal, faz pressupor que seu titular, deliberadamente, assume uma posição clara e de visibilidade perante terceiros no tabuleiro das forças democráticas que, pelo voto, almejam conquistar o poder institucional.

O não acesso às relações de filiados impede, por exemplo, que a sociedade civil possa detectar o grau de intensidade do chamado aparelhamento do Estado por agremiações partidárias, percepção quase sempre concretizada pelos veículos de imprensa e que se faz necessária para valorar se esse ou aquele agente governamental indicado pela classe política cumpre seu papel à luz dos melhores princípios da Administração Pública.

O embasamento essencial do posicionamento restritivo do TSE quanto à divulgação das listas de filiação partidária vem de um recorte extraído do amplo conceito de **dado pessoal sensível**, lançado no art. 5º, II, da LGPD, entendido, neste passo, como dado pessoal sobre filiação a **organização de caráter político** e, portanto, suscetível da proteção legal por meio do manto da inacessibilidade.

Fica claro que, aí, se deu um sentido *lato sensu* à expressão “**organização de caráter político**” para abarcar **partido político** e, por isso, se pede permissão para abrir uma discordância com esteio no velho brocardo “*verba secundum significationem interpretanda est*” (“as palavras devem ser interpretadas segundo sua significação”). Ora, o Movimento Brasil Livre (MBL), o Foro de São Paulo, a Frente Integralista Brasileira (FIB), a Sociedade Brasileira de Tradição, Família e Propriedade (TFP) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) são, por exemplo, organizações de caráter político, mas não têm a projeção institucional dos partidos políticos, que representam a única via possível de concretização da democracia representativa. Assim, é admissível que algum membro daquelas organizações exemplificadas não queira, por convicções íntimas ou por receio de tornar-se alvo de retaliações extremadas, ser objeto de exposições desnecessárias. Contudo, seria aceitável colocar a capa do anonimato sobre a filiação partidária, que é impreterível condição constitucional para galgar-se um cargo público pelo sufrágio, ou, ao menos, um requisito legal para militar-se dentro de uma agremiação que recebe subsídios públicos, por meio dos denominados fundos partidário e eleitoral, e que, por isso mesmo, deve estar sob o holofote da transparência? Arrisca-se responder que não, aduzindo-se que o termo “**político**” deve ser entendido *stricto sensu*, à luz do clássico axioma exegético invocado: o legislador, se desejasse uma acepção ampla, teria redigido “**político-eleitoral**” ou “**político-partidário**”, mas não o fez.

Deixando-se de lado a reflexão em torno da eventual polissemia do termo “**político**”, um outro argumento interpretativo pode ser trazido a lume para legitimar a liberação das listas de filiados em certas situações de repercussão social.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, nos casos de sua inaplicabilidade que ela própria expressamente elenca, refere-se ao “*tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente jornalístico e artísticos*” (art. 4º, II, a, grifo nosso). Esse caso de inaplicabilidade da LGPD não está condicionado a parâmetro algum, pois, quando a lei quis assim fazer, ela foi explícita, como no caso do tratamento de dados

<sup>12</sup> As posições de Lara Mesquita e de Marcelo Issa, também como do TSE, constam de reportagem publicada no jornal O Estado de S. Paulo, edição de 12/1/2022, p. A9, sob o título “*Fim de acesso a nomes de filiados afeta transparência, dizem analistas*”. Curiosamente, o mesmo jornal divulgou, na edição de 18/1/2022, p. A8, reportagem investigativa sobre nomeação de economista, antigamente filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), para alto cargo em banco estatal, a qual foi patrocinada pelo presidente nacional do Partido Liberal (PL), agremiação à qual estava filiado o presidente da República, adversário fígado do PT. A matéria, que procurava apontar incoerências políticas, quando não conflito de interesses, só foi possível porque os jornalistas autores tiveram acesso ao histórico das filiações.

pessoais realizado para fins exclusivamente acadêmicos, “*aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º [requisitos*



para tratamento de dados pessoais] e 11 [requisitos para tratamento de dados pessoais sensíveis]" (art. 4º, II, b).

A dicção da LGPD parece ser, nesse ponto, salvo melhor juízo, de uma clareza solar.

Portanto, seria recomendável que o TSE reformulasse, *permissa venia*, seu entendimento a fim de franquear o acesso das relações de filiados, ao menos para os exercentes da atividade jornalística, mesmo que, para isso, a referida liberação esteja condicionada à **assinatura de um termo de responsabilidade**, que teria o condão de inibir o uso deturpado dos dados acessados. E, pelos princípios da finalidade, da adequação e da necessidade, de observância obrigatória no tratamento de dados pessoais, o jornalista teria acesso somente às eventuais filiações dos nomes expressamente apontados por ele para pesquisa, e não à relação de filiados em sua totalidade, sendo que os nomes pesquisados viriam lançados no termo de responsabilidade.

### 10.3. Lista de eleitores para partidos em formação: desnecessidade de fornecimento

A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995) prevê, como etapa inescapável para a criação de agremiação partidária, a obtenção de apoio, com base nos percentuais mínimos nela previstos, de eleitores não filiados a outros partidos, sendo que a comprovação dessas adesões se verifica por meio das assinaturas dos apoiadores, acompanhadas dos números dos respectivos títulos eleitorais, em listas organizadas para cada Zona Eleitoral, tudo devidamente certificado pelo servidor da Justiça Eleitoral competente para tanto (arts. 7º, § 2º, e 9º, § 1º).

A fim de encontrar caminhos menos burocráticos que facilitassem o cumprimento desse requisito essencial de criação, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) entrou, em 2004, com consulta, recebida como petição, junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para obter lista de eleitores, com os respectivos números de título e Zona Eleitoral. Tal prerrogativa, embora não prevista expressamente na lei, foi-lhe concedida sob a justificativa de que a listagem teria *"grande utilidade na obtenção de dados necessários ao registro de partido político"*<sup>13</sup>. Por outras palavras, a partir das listas fornecidas pela Justiça Eleitoral, o partido político teria maior agilidade na captação de apoiadores cujo rol seria, depois, apresentado para registro perante o TSE.

Esse permissivo consagrou-se ao longo dos anos e se entronizou, por último, na Resolução TSE n. 23.571, de 29 de maio de 2018, ato regulamentador da criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Seu art. 19, *caput*, assim preconizava:

*Art. 19. Os partidos em formação têm o direito de obter, no respectivo cartório eleitoral, a **lista de eleitores** com informações sobre **o nome, o número do título e a eventual filiação a partido político**, vedada a divulgação de outros dados (Resolução TSE n. 21.966, de 2004) (grifos nossos).*

Entretanto, com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), não se demorou a questionar a evidente desproporcionalidade entre a exposição de dados da totalidade dos eleitores e o interesse do partido em formação em obter o número mínimo de assinaturas de apoiadores para registrar-se perante o TSE, desproporcionalidade essa que tomava dimensões gigantescas por meio do fornecimento da aludida lista de eleitores, que podia conter os contingentes de inscritos de todos os 26 Estados da Federação e do Distrito Federal.

Basicamente, dois argumentos são extraídos da LGPD para fulminar o teor do art. 19 da Resolução TSE n. 23.571/2018, acima transcrito.

O primeiro deles é o de que se veda ao Poder Público (no caso, o TSE) transferir a entidades privadas (e os partidos políticos têm essa natureza, por força de Constituição Federal, art. 17, §2º) informações pessoais constantes de bases de dados a que ele tenha acesso, exceto **quando houver previsão legal** (LGPD, art. 26, § 1º, IV). Ora, não tendo a indigitada resolução do TSE **força de lei** (e o Supremo Tribunal Federal entende que resoluções daquela Corte Eleitoral só trazem potencial de inovar o ordenamento jurídico, com força de

<sup>13</sup> Conforme os termos da Resolução TSE n. 21.966, de 30 de novembro de 2004 (relatoria do ministro Humberto Gomes de Barros).

lei, quando constatada mora do Poder Legislativo na criação do instrumento que proteja direito constitucional, o que não é a situação aqui tratada), a LGPD não abre chance para que se compartilhe uma lista com dados pessoais de milhões de eleitores, para cumprir o mero propósito de se facilitar a coleta de assinaturas nas fichas ou listas de apoio em prol de partidos em formação.

O segundo argumento tirado da LGPD refere-se ao princípio da **finalidade**, a ser observado, entre outros, no tratamento de dados pessoais e que consiste na *“realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e **informados ao titular**, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades”* (art. 6º, I – grifo nosso). Nos termos desse conceito, a finalidade do tratamento dos dados pessoais deve ser previamente informada ao respectivo titular. Vertendo-se isso para o caso em tela: o cidadão, ao inscrever-se como eleitor, deveria ter ciência, ainda que presumida, de que dados de sua inscrição eleitoral (número de título, Zona Eleitoral), poderiam ser fornecidos a partidos em formação. Contudo, essa interpretação só seria minimamente aceitável se o referido tratamento de dados pessoais do eleitor estivesse expressamente previsto na Lei dos Partidos Políticos ou em outro diploma legal, pois ao eleitor não seria permitido alegar o desconhecimento da lei<sup>14</sup>. Como não há lei alguma prevendo o fornecimento das listas de inscritos para partidos em formação, ao eleitor não seria exigível concordar com esse fornecimento.

Por tudo isso, o teor original do art. 19 da Resolução TSE n. 23.571/2018 foi revogado pela Resolução TSE n. 23.647, de 31/8/2021, aprovada sob o impacto da LGPD e que trouxe a seguinte norma no lugar da anterior:

*Art. 19-A. É **vedado o fornecimento**, pela Justiça Eleitoral, de **lista contendo informações extraídas do Cadastro Nacional de Eleitores a partidos políticos em formação**, cabendo aos partidos e cidadãos interessados zelar pela exatidão dos dados a serem utilizados na coleta de apoio (grifos nossos).*

Neste ponto, pode-se dizer que o TSE aplicou a LGPD da melhor maneira interpretativa possível, modificando entendimento que já vinha há quase dois decênios para firmar que, agora, cabe ao partido político em formação, sem o auxílio de listas de eleitores previamente fornecidas pela Justiça Eleitoral, captar apoiadores que, com fulcro em sua autodeterminação informativa, acabam tendo diretamente a responsabilidade de entregar os próprios dados eleitorais à agremiação partidária solicitante.

## 11. Conclusão

A transparência do processo eleitoral eleva-se como *condição inafastável* para o aperfeiçoamento, sempre desejado, do regime democrático. Afinal, a partir do momento em que, pelas vias formais, uma pessoa, no pleno gozo de seus direitos políticos, resolve submeter-se ao escrutínio popular para ocupar um cargo público, passa a assumir o papel de **figura pública**, o que autoriza que, sobre ela, incida um **legítimo controle social**, muitas vezes concretizado pela ação dos órgãos de imprensa e pressupondo o acesso aos dados pessoais do candidato ao posto eletivo. Antes, a mera **filiação partidária** já configura uma **atividade pública** e, como tal, deve ser exposta, com o devido comedimento e aceitável justificativa (como, por exemplo, para fins de uma investigação jornalística).

Aliás, tirante as informações classificadas em ultrassecretas, secretas e reservadas (ou seja, aquelas fundamentais para a segurança da sociedade e do Estado), que exigem um regime jurídico próprio de tratamento, o acesso a informações pessoais, constantes de documentos eleitorais para fins jornalísticos e acadêmicos se dá sob o crivo dos princípios da **razoabilidade** e da **proporcionalidade**, que inspiram a aplicação de todo o ordenamento jurídico e abrem as portas para a hermenêutica simultânea da Lei de Acesso à Informação (LAI), da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e da Lei de Arquivos.

O risco de uma colisão entre o direito à informação (e aqui se inclui o direito de consulta a arquivos públicos) e a proteção de dados pessoais não se pode resolver por um bloqueio, prévio e feito às cegas, do acesso informacional. *Mutatis mutandis*, seria o mesmo que aplicar a medida de censura prévia para resolver um conflito entre a publicação de uma notícia sobre alguém e a alegação de dano à honra, quando a

<sup>14</sup> Segundo defluiu do mandamento constante do art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942).

decisão mais sensata indicaria a aquiescência à publicação, passível, se lesiva, de gerar a responsabilização civil e criminal de quem a promoveu.

Dessa forma, o **ato preliminar de assinatura de um termo de responsabilidade** que situa o consulente na condição jurídica de **controlador**, com todos os ônus decorrentes dessa posição, quanto ao tratamento dos dados pessoais objetos do acesso, chancela a garantia da observância sincrônica e equânime da LAI, da LGPD e da Lei de Arquivos, consagrando-se assim o direito de consulta a arquivos públicos sem se descuidar do respeito aos dados pessoais<sup>15</sup>.

À luz de tudo que foi até agora sopesado, pede-se vênia para lançar uma sugestão de *lege ferenda* que poderia, salvo melhor juízo, constar de ato normativo de gestão documental e de memória da instituição judiciária:

*Art. \_\_\_\_ As pesquisas realizadas nas fontes documentais primárias, custodiadas pela unidade de arquivo ou de memória, estarão condicionadas necessariamente à assinatura de termo de responsabilidade pelos consulentes, se envolverem dados pessoais na conceituação que lhes é dada pelo artigo 5º, incisos I e II, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), mesmo que forem sujeitos ao procedimento de anonimização ou minimização, exigida, em qualquer caso e para fins de segurança do acesso permitido, a apresentação, pelo interessado, do respectivo documento de identificação.*

Por derradeiro, é imperioso observar-se que o uso enviesado da lei protetiva dos dados pessoais não pode se tornar instrumento coadjuvante, ainda que involuntário, num eventual processo de degradação do regime democrático brasileiro e, para evitar-se esse perigo, o princípio da transparência do processo eleitoral há de estar sempre na perspectiva dos controladores da LGPD, no âmbito da Justiça Eleitoral.

## Referências

BELLOTTO, Heloisa Liberalli. Arquivos permanentes. Tratamento documental. Segunda edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: FGV, 2004, 320pp.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 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: 22 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 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: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8159.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

<sup>15</sup> Preconiza-se o termo de responsabilidade que segue anexo, elaborado com base no excelente modelo adotado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo. No texto que se sugere, adota-se explicitamente o posicionamento de Schwaitzer (2020, p. 49), segundo o qual o terceiro a quem se autoriza o acesso a dados pessoais de outrem assume a posição legal de **controlador**, cabendo-lhe, por consequência, “observar os princípios assegurados nas normas de privacidade”.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 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: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20candidatos%20e%20seus%20representantes](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20candidatos%20e%20seus%20representantes). Acesso em: 22 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 215, de 16/12/2015. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_215\\_16122015\\_26032019162517.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_215_16122015_26032019162517.pdf). Acesso em: 22 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 324, de 30/06/2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado2024202021070160de2474968bd.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 389, de 29/04/2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1315512021050560929a87e9e88.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

CAPANEMA, Walter Aranha. Os desafios da compatibilização da LAI com a LGPD no judiciário. In: FRANCO SKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 343-363.

CARVALHO, Lucas Borges de. A LGPD e o acesso a informação pública: dado pessoal é dado sigiloso? 16 dez. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lgpd-informacao-publica-16122020>. Acesso em: 22 abr. 2022.

FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

GLASSMAN, Guillermo. Interfaces entre o dever de transparência e a proteção dos dados pessoais no âmbito da Administração Pública. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). LGPD e a Administração Pública: uma análise ampla dos impactos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/246338257/v1/page/RB-48.2>. Acesso em: 22 abr. de 2022.

LEONARDI, Marcel. Controladores e operadores: papéis, distinções, mitos e equívocos. In: FRANCO SKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 187-203.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral – 5ª edição – Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

RÁO, Vicente. O Direito e a vida dos direitos – volume I, Tomo II, 2ª edição, 1977.

SCHWAITZER, Lenora de Beaurepaire da Silva. LGPD E ACERVOS HISTÓRICOS: impactos e perspectivas Archeion Online, João Pessoa, v.8, n.2, p.36-51, out./dez. 2020.

SILVEIRA, Alípio. Hermenêutica Jurídica. Seus princípios fundamentais no Direito Brasileiro, volume 1, 2ª edição. São Paulo: Brasiliense coleções limitadas, 1985.

TEIVE, Marcello Muller. O compartilhamento de dados pessoais oriundos de bases de dados públicas: a compatibilidade da LAI e a LGPD. In: FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 427-440.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. Direito Eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. Resolução n. 356/2015. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/at_download/file). Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 21.966, de 30 de novembro de 2004. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES219662004.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.379, de 1 de março de 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2012/resolucao-no-23-379-de-1-de-marco-de-2012>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.596, de 20 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-596-de-20-de-agosto-de-2019>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.650, de 9 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-650-de-9-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.655, de 7 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-655-de-7-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.668, de 09 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-668-de-09-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.675, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021>.

Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.647, de 31 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-647-de-31-de-agosto-de-2021>.

Acesso em: 22 abr. 2022.

WIMMER, Miriam. A LGPD e o balé dos princípios: tensões e convergências na aplicação dos princípios de proteção de dados pessoais ao setor público. In: FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 163-186.

## [Anexo mencionado na nota n. 15 do artigo “O desafio da transparência do processo eleitoral brasileiro perante a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais”]

### TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, \_\_\_\_\_, portador (a) do RG n° \_\_\_\_\_, expedido por \_\_\_\_\_ e do CPF n° \_\_\_\_\_, na qualidade de

( ) pessoa física

( ) representante da pessoa jurídica \_\_\_\_\_, CNPJ n° \_\_\_\_\_, com endereço situado na \_\_\_\_\_, telefone \_\_\_\_\_, e-mail \_\_\_\_\_

Solicito acesso aos documentos discriminados ao final deste Termo e permissão para reproduzi-los quando necessário e por meio de digitalização.

Ademais, **DECLARO ESTAR CIENTE:**

- a) de que os documentos objeto deste termo não podem ser repassados a terceiros;
- b) da obrigatoriedade de, por ocasião do uso desses documentos, mencionar sempre que os respectivos originais pertencem à/ao **(nome da instituição custodiadora da documentação)**;
- c) de que, em caso de nova digitalização dos documentos objeto deste Termo, ou utilização diversa do aqui estabelecido, deverá ser preenchido novo Termo de Responsabilidade;
- d) de que ficarei sujeito (a) à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, em caso de desfiguração ou destruição dos documentos consultados, nos termos do art. 25 da Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Lei de Arquivos);
- e) dos termos dos dispositivos do Código Penal que tipificam os crimes de injúria, calúnia e difamação, bem como da proibição decorrente do art. 5°, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil, de difundir as informações obtidas que, embora associadas a interesses particulares, digam respeito à honra e à imagem de terceiros; e
- f) de que a pessoa física ou jurídica, especificada neste Termo de Responsabilidade, é a única responsável pela utilização dos documentos consultados e/ou reproduzidos, tendo inteira e exclusiva responsabilidade, no âmbito civil e penal, sobre danos materiais ou morais que

possam advir do uso das reproduções efetuadas, bem como das informações nelas contidas, eximindo de qualquer responsabilidade [nome da instituição custodiadora da documentação] e seus agentes.

**Quanto à responsabilidade decorrente da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD – COMPROMETO-ME:**

- a) a usar dados pessoais consultados apenas para finalidades jornalísticas e/ou acadêmicas;
- b) a empregar, quando possível, meios de anonimização e minimização no tratamento dos dados pessoais pesquisados;
- c) a não compartilhar os dados com terceiros para fins diversos das finalidades que justificam o respectivo acesso;
- d) a me responsabilizar, como controlador(a), pelo exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais acessados, bem como por eventual ressarcimento de dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, consoante os arts. 42 a 45 da LGPD.

**DECLARO**, por fim, que o(s) documento(s) será (ão) utilizados exclusivamente para:

(  ) Trabalho acadêmico – Tipo de trabalho acadêmico: \_\_\_\_\_  
Título: \_\_\_\_\_  
Instituição: \_\_\_\_\_  
Ano de conclusão: \_\_\_\_\_

(  ) Publicação (jornais, livros, etc.) – Título: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Autor(a) \_\_\_\_\_  
Imprensa ou editora: \_\_\_\_\_

(  ) Documentário – Título: \_\_\_\_\_  
Produtor(a): \_\_\_\_\_

(  ) Exposição e outros eventos – Título: \_\_\_\_\_  
Local de exibição \_\_\_\_\_  
Período: \_\_\_\_\_

**MATERIAL SOLICITADO PARA CONSULTA (documento ou processo) [observação: é obrigatória a menção expressa das folhas digitalizadas]:**

**Demonstração de interesse do consulente pela recuperação de fatos históricos de maior relevância nos termos do artigo 38, III, da Resolução 215/2015 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ:**

(Local), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_.

---

(Assinatura conferida à luz do documento apresentado pelo consulente)

CERTIDÃO  
(exarada pelo servidor responsável pelo atendimento)

Certifico e dou fé haver recebido o presente Termo de Responsabilidade, após conferência da assinatura e demais dados constantes do documento de identificação apresentado.

(Local), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_.

---

(assinatura do servidor da instituição)