



.....

SIGILO DE DADOS, COMUNICAÇÃO E DIREITO À INFORMAÇÃO: O EQUILÍBRIO QUE DESAFIA A REGULAMENTAÇÃO DO ART. 4º, III DA LGPD

.....

Ana Luisa Acurcio Santos Eisenlohr

RESUMO: O presente artigo buscou analisar a regulamentação do tratamento de dados pessoais pelo poder público, principalmente no que tange às previsões do artigo 4º, inciso III da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira. Sabe-se que, diferentemente do que aconteceu na União Europeia e em outros países, a Lei nº 13.709/2018 não foi acompanhada por uma Lei que regulamentasse o tratamento de dados pessoais para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais, o que se tornou prioridade quando os direitos à privacidade e à proteção de dados foram elevados ao *status* de direitos fundamentais pela Emenda Constitucional 105. No desenvolvimento do trabalho, pretendeu-se evidenciar a necessidade de que essas matérias sejam regulamentadas, para que se garanta o equilíbrio do interesse público esteja equilibrado entre com a proporcionalidade, o devido processo legal, a intimidade e a autodeterminação informativa. Partindo desse pressuposto, analisa-se aqui o anteprojeto “LGPD Penal” e o Projeto de Lei 1515/2022, considerando os efeitos e as contribuições que esses textos legais podem trazer para a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Geral de Proteção de Dados. Princípios e fundamentos. Direito à informação. Anteprojeto de Lei “LGPD Penal”. Projeto de Lei 1515/2022.



INTRODUÇÃO

Passados 21 anos de Ditadura Militar no Brasil, a transição para a “Nova República” perpassou pela substituição da Constituição Federal de 1967 pela “Constituição Cidadã”, de 1988, cujos princípios basilares estão pautados nos pilares da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça (Brasil, 1988).

Ao conceber o Estado Democrático de Direito, a Magna Carta prezou pela garantia de mecanismos que permitissem à sociedade o melhor exercício da democracia, elencando, nos artigos 5º, inciso XIV e XXXIII, 37, § 3º, inciso II e 216, § 2º, a regra da publicidade a todos os atos e fatos da administração pública, atribuindo a todos os cidadãos brasileiros a ciência e o controle da atuação interna e externa desse poder.

Apesar disso, as revoluções tecnológicas advindas da Quarta Revolução Industrial (Schwab, 2016), ao permitirem o maior controle, o tratamento e a divulgação dos dados pessoais pelo Estado, fizeram com que fosse necessário o estabelecimento de limites à ampla publicidade e ao acesso à informação nas bases de dados do poder público. Com isso, o armazenamento e a custódia dos dados nos órgãos públicos passaram a ser sopesados, por um lado, pelo exercício das prerrogativas estatais típicas e, por outro, pelos princípios, regras e direitos à personalidade.

Diante dessa situação, ao redigir a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Brasil, o legislador definiu duas bases legais que legitimam o tratamento dos dados pessoais pelo poder público, a saber: (i) a execução de políticas públicas, nos termos dos artigos 7º, 11 e 23; e (ii) o cumprimento de atribuições internacionais, no *caput* do artigo 23. Acontece que, a LGPD atribuiu à legislação infraconstitucional a regulamentação do tratamento de dados pessoais relativos à segurança pública, à defesa nacional, à segurança do Estado e às atividades de investigação e repressão de infrações penais no § 1º do artigo 4º, o que vem sendo tema de amplos debates na comunidade nacional.

Em 2021, sob a presidência do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Nefi Cordeiro, uma comissão de juristas elaborou e entregou à Câmara dos Deputados o anteprojeto da “LGPD Penal”, que, apesar da sua importância para a garantia do direito fundamental à proteção de dados no âmbito das atividades estatais, acabou primando pela privacidade e desconsiderando, muitas vezes, os interesses públicos. Um ano depois, em 2022, passou a tramitar na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 1515/2022. Esse, a despeito de ter sido baseado no anteprojeto da LGPD penal, pecou ao violar alguns dos princípios da LGPD e ampliar os riscos de vazamento dos dados pessoais.

Sendo assim, considerando que a própria Lei nº 13.709/2018 abarca as atividades de tratamento de dados pelo poder público no capítulo IV, o presente artigo objetiva analisar, a partir da metodologia qualitativa, consubstanciada nos âmbitos da doutrina, do direito comparado e da jurisprudência, o modo como as legislações propostas para suprir o silêncio legislativo do inciso III, do artigo 4º da LGPD impactam o *trade-off* existente entre a supremacia do interesse público e a autodeterminação dos dados pessoais.

1. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE NO PODER PÚBLICO

A inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas está prevista no artigo 5º, X da Constituição Federal como um direito fundamental de todo cidadão brasileiro (Brasil, 1988). Ao mesmo tempo, o ordenamento jurídico nacional, no que concerne às atividades estatais, tem como regra o princípio da publicidade e a garantia fundamental do direito à informação. Tamanha é a importância da garantia desses direitos que, conforme Meireles:

Os atos e contratos administrativos que omitem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem publicação não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial, quer o de decadência para impetração de mandado de segurança (120 dias da publicação), quer os de prescrição da ação cabível (Meireles, 2013, p.102).

O que nos permite a inferência de que a ausência de transparência nos atos administrativos pode, inclusive, culminar na sua invalidação.

Considerando o direito que todo brasileiro tem de dispor e de acessar as informações produzidas ou custodiadas nos órgãos públicos, em 2011 foi formulada a Lei Federal 12.527/11, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), para que esse direito pudesse ser mais contundentemente conclamado pelos diversos atores que desejassem obter acesso às informações públicas. Apesar de a transparência dos atos públicos serem a regra, a Lei não deixou de resguardar a segurança do Estado, da sociedade e dos indivíduos, ao dispor, no inciso III do artigo 6º “que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso” (Brasil, 2011).

Esse dispositivo, em conformidade com o artigo 5º, LX da Constituição Federal – que assegura a restrição da publicidade dos atos processuais quando ameaçada a intimidade ou o interesse social (Brasil, 1988) – deixa claro que, nos casos em que a vida privada ou a segurança da sociedade e do Estado se encontrarem em risco, poderão ser aplicadas exceções à publicidade. Sendo assim, ficou convencionado que, nas situações em que a publicidade nas esferas públicas pode acarretar prejuízos a outros direitos protegidos pela Constituição Federal, poderá ser aplicado o sigilo e a confidencialidade.

Nesse sentido, dentro do contexto mundial de discussões a respeito da necessidade de se regulamentar o tratamento e o gerenciamento dos dados pessoais pelas organizações públicas e privadas, fez bem o legislador ao prever, no artigo 31 da Lei de Acesso à Informação que “o tratamento dessas informações 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” (Brasil, 2011). Indo além, esse mesmo artigo deixa expresso que:

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.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal (Brasil, 2011).

Cabe pontuar que o acesso e o tratamento de informações pessoais por terceiros apenas podem ser realizados nos casos previstos em lei e em algumas outras situações em que se tenha o consentimento dos titulares. Paralelamente, a lei também prevê que, nos casos de processos de apuração de irregularidades em que o titular esteja envolvido, o acesso à informação, mesmo que privada, não pode ser restrito para atender aos interesses da União (Brasil, 2011).

Com isso, percebe-se que o tratamento e o controle dos dados pessoais pelo Estado já eram definidos no Brasil antes mesmo da formulação de uma legislação específica que tratasse da matéria. Ao reconhecer que a relação entre o Estado e os cidadãos é marcada pela assimetria informacional, e que os cidadãos atribuem ao Estado os poderes de coerção – dentro dos limites de sua atuação –, surge a necessidade de se tornar a privacidade e a intimidade invioláveis para a manutenção da ordem democrática. Portanto, como reconhece Wimmer, “o próprio desenvolvimento da democracia, com suas exigências de liberdade, igualdade perante a lei e inclusão política, foi responsável, em grande parte, pela enorme expansão de bases de dados de cidadãos sob a responsabilidade do Estado” (Wimmer, 2021, p. 272).

Essa afirmação, acrescida pelos ensinamentos de Gonçalves (2019, p. 59) de que, na realidade atual, o avanço tecnológico permite a coleta e o armazenamento de dados de modo indiscriminado, leva à percepção da contundência de se atribuir uma maior segurança às bases de dados de domínio público como uma forma de se garantir não só a segurança dos cidadãos, mas também da ordem pública.

A criação do *Big Data* e o desenvolvimento da inteligência artificial, dos algoritmos e dos sistemas de informação, o volume e a velocidade de circulação dos dados pessoais aumentou significativamente, na mesma velocidade cresceram também a vulnerabilidade e a exposição dos dados em circulação nos meios digitais. Sendo assim, a formulação de um marco regulatório específico para a proteção das informações circuladas em rede é um objeto de interesse da União, na medida em que esta também coleta e armazena muitos dados de natureza sensível e sigilosa que precisam ser protegidos, para garantir a segurança nacional ou os interesses estratégicos governamentais.

2. LGPD: UMA NECESSIDADE CONTEMPORÂNEA

Quando a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor, não havia nenhuma legislação nacional que definisse o grau de confidencialidade a que deveriam ser submetidos os dados pessoais. Sendo assim, mesmo prevendo que alguns dados não seriam passíveis de publicização, a Lei não pontuou como deveria acontecer o tratamento de dados de diferentes naturezas pelas instituições públicas e privadas.

Na Europa, por sua vez, a defesa da autodeterminação informativa ganhou popularidade já na década de 1980, recebendo maior destaque após ter sido proferida a Decisão de 1983 pela Suprema Corte da Alemanha, que determinou a inconstitucionalidade da Lei do Censo Populacional (Bioni, 2021, p. 97). Para tanto, a Corte baseou-se no argumento de que toda pessoa tem o direito de controlar os seus próprios dados pessoais, garantindo-lhe, ressalvadas algumas exceções, o poder de decisão quanto à disposição de seus dados como objeto de tratamento (coleta, uso, transferência) por terceiros, bem como o acesso a bancos de dados para exigir a correção ou o cancelamento de informações (Bessa, 2020). A partir disso, à medida que as interações interpessoais se moviam para o ambiente digital e tendo reconhecida a necessidade de se proteger os dados pessoais, foi lançada a Diretiva nº. 1995/46 na União Europeia, cujo escopo estava no tratamento e na livre circulação de dados pessoais singulares (União Europeia, 1995).

Nacionalmente, a discussão ganhou fôlego após um ex-administrador de sistemas da *Central Intelligence Agency* (CIA) tornar público que cidadãos comuns e líderes mundiais, incluindo a então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, estavam sendo espionados pelo projeto PRISM de monitoramento global, comandado pelos Estados Unidos (The New York Times, 2014). Nesse contexto, a urgência de se definir uma lei que tratasse exclusivamente sobre a gerência e o tratamento de dados pessoais recebeu enorme atenção internacional. O Marco Civil da Internet, sancionado pela ex-presidente Dilma Rousseff em 2014, foi uma das legislações que surgiram nesse período, formando um microsistema de proteção de dados pessoais para os meios digitais.

Considerando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da privacidade, definidos no art. 5º, XII da Constituição Federal, com a aprovação da Lei 12.965/2014, o uso da internet do Brasil passou a ser pautado pelos seguintes princípios: “I – garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal; II – proteção da privacidade” (Brasil, 2014). Com esse novo regramento, os cidadãos teriam assegurados os direitos de:

I – inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

VII – não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei (Brasil, 2014).

Apesar de ter sido um importante marco regulatório para assegurar os direitos à privacidade dos usuários das plataformas digitais, ele não foi suficiente para garantir ao Brasil o *status* de “adequação na proteção da privacidade e do uso de dados”, por ser restrito exclusivamente ao microsistema dos ambientes digitais. Dessa forma, seguindo as tendências legislativas internacionais, em outubro de 2015, uma nova versão de um anteprojeto de lei para a regulamentação dos dados pessoais foi levada à Câmara dos Deputados, onde foi anexada a outros projetos de lei que versavam sobre a mesma temática, a saber os Projetos de Lei 4.060/2012 e 330/2013.

Após muitas tratativas, estudos dirigidos e consultas públicas, em 2018, a Lei 13.709/2018 veio a substituir a Lei 12.965/2014, de modo a garantir a segurança jurídica e a proteção necessária aos dados pessoais. Podem ser apontados como fatores cruciais para a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) brasileira: a entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) na União Europeia; os escândalos da *Cambridge Analítica* que expuseram a divulgação de dados pessoais em propagandas políticas direcionadas; o interesse do Brasil de se tornar membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e a alteração da Lei do Cadastro Positivo, que apenas poderia ser realizada após a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados no Brasil.

Com a aprovação da LGPD, ficou estipulado que, a partir de setembro de 2020, todas as informações que identificassem diretamente ou tornassem identificáveis pessoas naturais, cujos titulares estivessem localizados no Brasil, ou que tivessem como finalidade a oferta de produtos e serviços no país, passariam a ser coletadas, utilizadas, acessadas, transmitidas, processadas, arquivadas, armazenadas, transferidas e operadas nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (Brasil, 2018). Assim como no Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) europeu, o legislador brasileiro se fez claro ao elencar, no artigo 4º da Lei 13.709/2018, as exceções de sua aplicação nos seguintes termos:

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;

III - realizado para fins exclusivos de:

a) segurança pública;

b) defesa nacional;

c) segurança do Estado; ou

d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou

IV - provenientes de fora do território nacional e que não sejam objeto de comunicação,

uso compartilhado de dados com agentes de tratamento brasileiros ou objeto de transferência internacional de dados com outro país que não o de proveniência, desde que o país de proveniência proporcione grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei (Brasil, 2018).

O que nos permite a conclusão de que, no que tange especificamente ao poder público, a Lei apenas não se aplica para os fins específicos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado, ou atividade de investigação e repressão de investigações penais.

Diferentemente do que aconteceu na União Europeia, em que a RGPD foi sancionada juntamente à Diretiva n.º. 2.016/680 (DPD), para a regulamentação do tratamento de informações atinentes à segurança pública e à persecução penal (Gleizer; Montenegro; Viana, 2021, p.21), no Brasil, o legislador deixou expresso no parágrafo primeiro do artigo supracitado que o tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais deverá ser regido por legislação específica, visando ao atendimento da proporcionalidade e das necessidades do interesse público, tendo em vista o “devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei” (Brasil, 2020). Quanto a esse ponto, Aras defende que:

[...] deveríamos ter uma legislação apropriada desde a entrada em vigor da LGPD, mas não foi isso o que ocorreu. Construiu-se um sistema protetivo claudicante nesse aspecto e previu-se, no § 1.º do art. 4.º da LGPD, que em algum momento uma “legislação específica” regularia a matéria (Aras, 2020, p. 15-16).

De todo modo, é importante ressaltar que a sua parte conceitual deverá ser aproveitada, mesmo que não integralmente, para a futura lei que venha a regular os casos previstos no art. 4º, III da LGPD. Isso porque, as definições apresentadas pela lei são gerais e abrangentes, e o próprio capítulo IV da LGPD pressupõe as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo poder público, para que se possa equilibrar as prerrogativas estatais típicas e os princípios e fundamentos da LGPD.

Como já disse Lapin (2021), o tratamento dos dados pessoais pelo Estado deve ser realizado apenas quando necessário ao exercício de suas atividades, haja vista que mesmo não previsto pela LGPD, muitas das normas setoriais já elencam essas previsões específicas.

3. DA REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 4º, III

Tendo em vista a lacuna legislativa deixada no artigo 4º, III da LGPD, no ano de 2019, o então presidente da Câmara solicitou a criação de uma comissão de juristas para a elaboração de um anteprojeto de lei de proteção de dados, que regule as matérias de persecução penal, segurança pública e atividades de investigação. Presidida pelo Ministro Nefi Cordeiro, a comissão contou com a participação de diversas autoridades, acadêmicos e estudiosos da área de proteção de dados, que se uniram para a formulação de normas capazes de equilibrar: (i) a atuação do Estado na manutenção da ordem pública e nas atividades investigativas e repressivas; e (ii) as garantias processuais e o direito fundamental à inviolabilidade dos dados pessoais. O texto do anteprojeto foi entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados no dia 05 de novembro de 2020 (Brasil, 2020).

Influenciado pelos direitos europeu, norte-americano, português e pela própria Lei Geral de Proteção de Dados brasileira, o anteprojeto restringiu, em muito, a atuação estatal, ao

priorizar os direitos individuais da privacidade e da proteção dos dados pessoais. Isso pode ser apontado, principalmente, partindo da previsão textual de que a intervenção estatal nos âmbitos elencados deveria ser devidamente justificada e pormenorizada. Observa-se, portanto, que, apesar de ter constituído um importante avanço para a atribuição de maior segurança jurídica ao artigo 4º, III da LGPD, faltou um equilíbrio entre os interesses individuais e os da coletividade, o que poderia ser suprido pela análise mais flexível das situações em que o compartilhamento de dados é necessário para a garantia da segurança da população e em que a defesa do direito à privacidade dos dados é tida como prioridade.

O reconhecimento da necessidade de equilíbrio entre os interesses públicos e privados foi muito bem abordado no “Guia Orientativo Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público” (2022), lançado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) em parceria com o Governo Federal. O documento destacou a necessidade de que as bases legais, os princípios e os fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados sejam adotados pela Administração Pública, de modo que o compartilhamento de dados pessoais entre os entes e as instituições públicas, seja condicionado à: (i) devida formalização do registro – objeto e finalidade do compartilhamento; (ii) previsão da duração do tratamento; (iii) observação da transparência e dos direitos dos titulares; (iv) realização do estudo prévio de prevenção e segurança, além de outros requisitos.

Além disso, o relatório expôs, nos Anexos I e II, as diretrizes que devem guiar o “Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público” e os “Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público”, deixando expressas, de maneira clara e didática, as recomendações a serem levadas em consideração no tratamento dos dados pessoais pelo Estado e pelas autoridades públicas.

3.1. Do Projeto de Lei 1515/2022

A tramitação do anteprojeto da LGPD Penal não obteve consideráveis avanços na Câmara dos Deputados, principalmente devido ao posicionamento do Ministério Público de que ele “pode dificultar a investigação e o combate a crimes no Brasil, além de comprometer os esforços do País na cooperação para enfrentamento à criminalidade internacional”. Diante disso, ressurgiu a necessidade de se buscar outras alternativas para o silêncio legislativo em relação ao artigo 4º, III da LGPD.

Nesse sentido, tomando como ponto de partida a afirmação do Presidente da Associação Nacional de Proteção de Dados (ANPD) de que “a tecnologia vai dar uma celeridade muito grande para o usuário neste ano. As operadoras sabem que este é um assunto vivo, que sempre teremos que ter novas ferramentas”, foram estipuladas como pautas a serem tratadas pela ANPD no ano de 2022, dentre outras questões, o direito dos titulares, a transferência internacional dos dados pessoais e as hipóteses legislativas para o tratamento dos dados pessoais.

Mesmo assim, foi apenas em junho de 2022, que passou a tramitar na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 1515/2022, de autoria do deputado Coronel Armando (PL/SC), que visa regulamentar os princípios e as diretrizes relacionadas às operações do tratamento de dados pessoais nos âmbitos da segurança pública, da defesa nacional, da segurança do Estado e das atividades de investigação e repressão de infrações penais (Brasil, 2022).

O objetivo principal, conforme o autor é que, ao disciplinar as matérias elencadas, sejam respeitados os direitos fundamentais da liberdade, da privacidade e da autodeterminação informativa. Sendo assim, observa-se o intuito de promover a harmonização dos deveres do Estado, em conjunto à observância das garantias processuais das prerrogativas fundamentais dos cidadãos brasileiros para o tratamento dos dados pessoais nos fins pretendidos. Nesse sentido, segundo o Deputado L. Armando Schroeder Reis, os benefícios esperados com a aprovação do Projeto de Lei são:

(i) maior segurança jurídica, ao tratar as finalidades estabelecidas no inciso III do art. 4º da LGPD de forma conjunta, no mesmo instrumento, o que evitará a necessidade de instrumentos correlatos posteriores, que naturalmente trariam abordagens redundantes; (ii) atribuição proporcional, razoável e factível das devidas responsabilidades aos órgãos encarregados das atividades mencionadas no inciso III do art. 4º, quanto ao tratamento de dados pessoais, sem, contudo lhes obstaculizar no exercício de suas atividades finalísticas; (iii) não impede o necessário e, por vezes, imprescindível fluxo de dados pessoais entre órgãos responsáveis pelas atividades elencadas no referido inciso III, permitindo o desempenho desses órgãos no cumprimento de suas atividades finalísticas; (iv) mantém o foco no tratamento de dados pessoais pelos mencionados órgãos, e não nas tecnologias por eles utilizadas no cumprimento de suas atribuições, uma vez que tecnologias podem evoluir, o que levaria à necessidade de frequentes alterações no texto legal; e (v) preenche relevante vácuo normativo ao cumprir a determinação da LGPD sobre lei específica quanto às mencionadas atividades do inciso III do art. 4º. Por fim, o presente projeto apresentará à sociedade os necessários cânones quanto à proteção de dados pessoais a serem adotados pelos órgãos responsáveis pelas atividades de segurança do Estado, de defesa nacional, de segurança pública, e de investigação e repressão de infrações penais, e o dever desses agentes quanto ao inalienável respeito ao direito fundamental dos titulares de dados pessoais na proteção desses dados, em todas as operações de tratamento sob a responsabilidade dos citados entes estatais (Schroeder Reis, 2022).

Para que esses benefícios sejam alcançados, foi proposta, dentre outras disposições, a proibição do tratamento dos dados relativos à segurança e à defesa nacional por empresas privadas, com exceções previstas para alguns casos em que os processos sejam comandados por pessoa jurídica de direito público. Inclusive, ficou estipulado que, o acesso dos órgãos públicos aos dados pessoais sujeitos ao sigilo legal que estiverem sendo controlados por pessoa(s) jurídica(s) privada(s) deverá ser realizado por meio de decisão judicial. Além disso, no caso de aprovação do Projeto de Lei, os dados pessoais controlados pelos órgãos de segurança pública apenas poderão ser compartilhados nos casos em que for notório o interesse público. Identificado o interesse, ainda caberá observar as normas de proteção de dados do Projeto para que o compartilhamento seja realizado.

Segundo o texto, o titular da informação passa a ter o direito de requerer os seus dados pessoais às autoridades competentes, que têm o prazo de até 20 dias para responder. Caso sejam reconhecidos prejuízos às ações de inteligência e de defesa nacional, bem como a violação da proteção dos direitos e garantias de terceiros, essa informação solicitada pode ser negada, cabendo, nessas hipóteses, questionamento à ANPD ou ação judicial. A proposta também elenca ao titular o direito de tomar conhecimento de possíveis informações a seu respeito em análise pelos órgãos de inteligências, abrindo também a possibilidade de acessar e de alterar essa informação nos casos em que houver algum equívoco. Ademais, foi prevista a possibilidade de transferência de dados pessoais para organização internacional ou agente no exterior atuante na área de segurança pú-

blica, defesa nacional e persecução penal. No caso de informações contidas em bancos de dados internacionais, é necessário que o país estrangeiro tenha concordado, exceto se a transferência for necessária para prevenir ameaça imediata e grave à segurança pública do Brasil ou de país estrangeiro, e o consentimento prévio não puder ser obtido em tempo hábil.

Por fim, para os casos de violação das disposições legais, fica estipulada a suspensão parcial do funcionamento do banco de dados por até 2 meses, até que este seja efetivamente regularizado, com a responsabilização do agente nos âmbitos administrativo e penal. Como atenuantes para os casos de infrações: “a comunicação espontânea da infração à ANPD e aos titulares dos dados; o emprego espontâneo dos meios disponíveis para mitigação do dano; a reparação espontânea dos danos; a adoção de política eficaz de proteção de dados”.

4. PROJETO DE LEI 1515/22: PERSPECTIVAS

Perante o exposto, percebe-se que, uma vez aprovado o Projeto de Lei 1.515/2022, seria atribuída maior segurança jurídica ao tratamento de dados pessoais para as categorias elencadas no inciso III, do art. 4º, da Lei 13.709/2018. O texto, inclusive, apresenta disposições alinhadas com os princípios e com as bases legais da LGPD, bem como, acrescenta artigos que visam à manutenção da proporcionalidade das medidas e à observância do devido processo legal, o que pode ser verificado nos casos da proibição de decisões automatizadas (art. 20 do PL) e da previsão da responsabilização dos agentes públicos (art. 52, §1º, do PL). Por outro lado, não se pode deixar de considerar que, apesar desses aspectos positivos, a Coalizão de Direitos na Rede (CDR) (2022), organização que participou da efetuação do Marco Civil da Internet e da LGPD, se posicionou contrária à sua tramitação na Câmara dos Deputados, por considerar que a proposta pode:

- 1) promover o desmonte das garantias democraticamente construídas no âmbito do Anteprojeto de LGPD Penal elaborado por comissão de juristas; 2) ampliar demasiadamente o âmbito de aplicação do texto a matérias que possuem fundamentos e principiologia próprias; 3) suprimir conceitos importantes e fragilizar a proteção dada aos dados cadastrais; e 4) promover o desmonte do arcabouço principiológico de controle sobre as autoridades; 5) enfraquecer o repertório de controle sobre decisões automatizadas; e 6) autorizar de forma demasiadamente genérica o compartilhamento de dados entre entidades da administração pública e o acesso a bancos de dados mantidos por atores privados (CDR, 2022).

O que será analisado para a formulação de conclusões.

4.1. Análise das Questões Elencadas pela CDR

Ao enviar a solicitação da interrupção da tramitação do Projeto de Lei 1515/22, a Coalizão Direitos na Rede (CDR), ressaltou que, enquanto o anteprojeto da LGPD Penal teve origem a partir da participação democrática, nos mesmos termos do Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados, o PL em questão é resultado de uma atitude célere por parte do Congresso Nacional, que deseja a regulamentação de “temas altamente sensíveis de direitos digitais” (CDR, 2022).

A Coalizão apontou que, ao tratar das matérias de “tratamento de dados pessoais para atividades de segurança do Estado e de defesa nacional” em conjunto, no Capítulo II, o legislador deixou de considerar os fundamentos, as principiologias e os órgãos de atuação próprios de cada

uma dessas áreas, elevando a necessidade de se debater as garantias e salvaguardas para gestar o tratamento de dados para tais finalidades (CDR, 2022). Ainda nesse ponto, a CDR argumentou que a previsão expressa no anteprojeto de que “o tratamento de dados pessoais para atividades de segurança do Estado e de defesa nacional poderá ser realizado desde que haja previsão legal específica”, abre espaço para que os órgãos incumbidos por essas atividades possam repassar as informações livremente, “tendo por condição exclusiva e genérica o respeito à principiologia da lei e nenhuma garantia ou salvaguarda específica” (CDR, 2022).

Além disso, ao defender a “supressão de conceitos importantes e a fragilização da proteção aos dados cadastrais”, a definição de dados cadastrais trazida pelo texto excluiu taxativamente a proteção legal ou constitucional do sigilo. O que implica dizer que o anteprojeto, nesse ponto, inverte a lógica da LGPD, já que esta atribui a esses dados elencados a necessidade de maior proteção (CDR, 2022). Acerca do “desmonte do arcabouço principiológico de controle sobre as autoridades”, a Coalizão apontou ainda a supressão dos princípios da proporcionalidade, do livre acesso e da transparência e a alteração dos princípios da finalidade e da qualidade, o que foi visto como uma redução do controle dos titulares quanto ao tratamento de seus dados.

Já o argumento que se refere ao “enfraquecimento do repertório de controle sobre decisões automatizadas” foi pautado no fato de que o PL 1515/2022 traz a vedação geral das decisões baseadas no tratamento automatizado “que produzam efeitos jurídicos adversos ao titular ou que afetem significativamente”, o que, apesar de se aparentar como uma medida protetiva ao titular, no âmbito material, pode causar a inaplicabilidade da vedação ao caso, uma vez apontada a participação de pessoa física em alguma etapa da tomada de decisão.

Por fim, defendeu-se que “a autorização genérica para o compartilhamento de dados entre entidades da administração pública e para o acesso a bancos de dados mantidos por atores privados” está atrelada ao fato de que o anteprojeto não previu regimes específicos que diferenciem o tratamento e o compartilhamento de dados pessoais, dados pessoais sensíveis e dados pessoais sigilosos, conferindo autorização genérica para:

- i) o compartilhamento de dados para os fins de segurança do Estado e de defesa nacional (art. 7º, §2º); ii) o acesso de autoridades competentes a dados pessoais e a bancos de dados controlados por órgãos e entidades da Administração Pública (art. 11); iii) o acesso de autoridades competentes a dados pessoais e a bancos de dados controlados por pessoas jurídicas de direito privado (art. 12); iv) o compartilhamento de dados pessoais controlados pelos órgãos incumbidos de atividades de segurança pública com pessoas jurídicas de direito privado (art. 13); e v) o tratamento e o compartilhamento de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis para finalidades de inteligência de segurança pública, investigação e repressão de infrações penais (art. 16) (CDR, 2022).

Tendo em vista o disposto, é possível notar que o Projeto de Lei, apesar de considerado necessário, ainda possui muitas questões a serem revisadas. Os fundamentos dos princípios da autodeterminação informativa e do livre acesso aos dados foram muitas vezes desconSIDERADOS pelo texto, o que fez com que, nos termos do artigo 4º, X, do PL 1515/22, a transparência no tratamento dos dados pessoais fosse trocada pela “audibilidade” (Brasil, 2022).

Sabe-se que, conforme defendido por Wimmer (2019), as bases legais já fornecidas pela LGPD para o tratamento de dados pessoais pelo poder público são: (i) a execução de po-

líticas públicas, prevista nos artigos 7º e 11 da LGPD; e (ii) a adequação às atribuições institucionais, positivadas no *caput* do artigo 23 como “a execução de competências ou atribuições legais do serviço público”, o que nos leva à constatação de que o tratamento de dados deve seguir os princípios elencados pela LGPD, dentro dos limites interpostos exclusivamente por tais atividades.

Ainda cabe ponderar que, ao facilitar o compartilhamento de dados entre os entes públicos, os dados pessoais ficam expostos a riscos elevados de vazamentos e roubos de informações, principalmente, se se considerar que o legislador ampliou as disposições do art. 10, § 3º do Marco Civil da Internet. Com a nova redação, prevê-se que “o disposto no *caput* não impede o acesso aos dados cadastrais, na forma da lei, pelas autoridades administrativas que detenham competência legal para a sua requisição” (Brasil, 2022), o que, somado ao amplo compartilhamento entre essas autoridades, pode ampliar a exposição dos dados sensíveis próprios dos usuários (cor, raça, atividade sexual, saúde, etc.), já que estes elementos estão comumente inseridos em dados cadastrais específicos.

Não se pode olvidar ainda que a redação do Projeto de Lei 1515/22 ampliou o âmbito de aplicação da segurança pública e da persecução penal ao incluir as mesmas regulamentações à segurança do Estado, à defesa nacional e às atividades de inteligência, desconsiderando, assim, as diferenças de fundamentos, a principiologia e os órgãos de atuação que englobam tais atividades. Essas questões dificultam que “as garantias e salvaguardas necessárias ao regramento do tratamento para tais finalidades fossem gestadas” (CDR, 2022). O artigo 7º apresenta uma autorização ampla e genérica para o tratamento dos casos de previsão legal, o que faz com que a livre circulação de dados não receba nenhuma salvaguarda específica (Brasil, 2022).

Nessa perspectiva, Frazão (2021) muito bem aborda que a história brasileira demonstra como o amplo e irrestrito acesso aos dados pessoais pelo Estado é um fator que limita a ordem democrática, tendo em vista as desigualdades de poderes que caracterizam as relações dos cidadãos com o poder público. Nesse sentido, afrontar os direitos fundamentais de proteção de dados, ao permitir que estes sejam livremente compartilhados entre as entidades públicas, faz do “interesse público” um legitimador curinga do tratamento inadequado de dados. Até mesmo porque, um tratamento de dados que contrarie os 10 princípios basilares da LGPD não poderá atender ao “interesse público” (Data privacy Brasil, 2021).

A Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa (2021) defende ser essencial preservar a proteção de dados, reduzir a assimetria de poder e preservar o devido processo informacional, o que torna necessário o fortalecimento das salvaguardas procedimentais. A defesa da proporcionalidade perpassa pela análise do caso a caso, que deve avaliar se (i) o tratamento de dados se enquadra em alguma das bases legais elencadas pela LGPD; (ii) qual o tipo de dado pessoal necessário deverá ser tratado para a mensuração dos riscos e danos individuais; (iii) e se o interesse público pleiteado pelo agente se alinha às normas de proteção de dados, “considerando critérios como intrusão, adequação à princípios, existência de técnicas de mitigação de risco e prestação de contas, e existência de interesse público identificável no processamento dos dados e no fornecimento do serviço público em questão” (Vergili; Zanatta, 2022).

Com isso, conclui-se que, a ausência de mecanismos de proteção do titular e de seus dados pessoais fazem com que o Projeto de Lei 1515/2022 viole direitos fundamentais e princípios

da Administração Pública. É importante ter em mente que a proteção dos dados pessoais compõe o interesse público, complementando as suas normas e regulamentando a ordem nacional democrática. Desse modo, o reconhecimento de que o texto do Projeto de Lei necessita de alterações é um passo relevante e necessário para a garantia do fluxo seguro e adequado dos dados.

5. CONCLUSÃO

Para os fins deste artigo, partiu-se da explanação a respeito da importância da preservação constitucional da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, mesmo considerando que os princípios da publicidade e do acesso à informação – previstos na Constituição Federal e regulamentados pela Lei de Acesso à Informação – são regras que regem o poder público.

Tendo em vista os avanços tecnológicos e a facilidade de se coletar, armazenar e manipular dados, bem como a situação hipervulnerável dos cidadãos perante o Estado, tornou-se uma prioridade a regulamentação do tratamento de dados pessoais por parte dos entes públicos. Nesse sentido, ao redigir a Lei Geral de Proteção de Dados, o legislador atribuiu à legislação infraconstitucional a normatização do tratamento de dados pessoais para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais.

Justamente por isso que, similarmente ao que já acontece na União Europeia e nos Estados Unidos, foi apresentado à Câmara dos Deputados, em 2021, o anteprojeto da “LGPD Penal” que, apesar de ter constituído um importante passo para o fortalecimento do tratamento de dados pessoais na esfera pública, privilegiou os direitos à privacidade aos interesses públicos. De todo modo, o anteprojeto não obteve a tração necessária durante a sua tramitação, por isso, em 2022 um outro Projeto de Lei passou a tramitar na Câmara dos Deputados para incluir a regulamentação do artigo 4º, III no ordenamento jurídico brasileiro.

O projeto em questão passou a receber muitas críticas das organizações da sociedade civil, como a CDR (2022). Esta solicitou diretamente ao presidente da Câmara dos Deputados a paralisação da tramitação da proposta, por considerar que o seu texto fragiliza as principais garantias aos direitos fundamentais.

Por mais que a LDPD não trate especificamente dos casos que envolvem as matérias previstas no artigo 4º, III, ela exige que a lei específica responsável por regulá-lo respeite o devido processo legal, os princípios de proteção de dados e os direitos dos titulares, o que requer a previsão do devido tratamento de informações pessoais nessas searas. Desse modo, os maiores desafios para a edição dessa lei específica estão em assegurar o equilíbrio entre as especificidades de cada matéria elencada no artigo 4º, III; as atividades que demandam o tratamento de dados dos órgãos competentes; e os direitos fundamentais de privacidade e proteção dos dados pessoais. Sendo assim, conclui-se que o texto do projeto ainda precisa de alterações significativas, no sentido de conseguir elencar, simultaneamente, a atuação estatal, em seus aspectos protetivos, preventivos e repressivos, as garantias processuais e os direitos fundamentais da pessoa, no que tange à proteção e ao controle do tratamento de seus dados pessoais.

REFERÊNCIAS

CORONEL ARMANDO. Projeto de Lei Nº 1515/2022. **Portal Câmara dos Deputados, 2022.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2182274>. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado.** Brasília: ANPD, 2021.

BESSA, Leonardo Roscoe. **A LGPD e o direito à autodeterminação informativa.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-out-26/leonardo-bessa-lgpd-direitoautodeterminacaoinformativa>>. Acesso em: 15 de outubro de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 954, de 17 de abril de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Medida%20Provis%C3%B3ria%20disp%C3%B5e,de%20Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20%2D%20IBGE>. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

COALIZÃO DE DIREITOS NA REDE. **CDR solicita ao presidente da Câmara dos Deputados a interrupção da tramitação do 'PL da LGPD Penal'.** CDR, 2022. Disponível em: <<https://direitosnarede.org.br/2022/08/01/cdr-solicita-ao-presidente-da-camara-dosdeputados-a-interruptao-da-tramitacao-do-pl-da-lgpd-penal/>>. Acesso em: 16 de outubro de 2022.

FRAZÃO, Ana. Objetivos e alcances da Lei Geral de Proteção de Dados. In: FRAZÃO, A. et. al. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro.** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 97-126.

LAPIN - LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERNET. **COMPARTILHAMENTO DE DADOS PELO PODER PÚBLICO:** o LAPIN como amicus curiae na ADPF nº 695, 2020. Disponível em: <<https://lapin.org.br/2020/07/30/compartilhamento-de-dados-pelo-poder-publico-o-lapin-como-amicus-curiae-na-adpf-n-695/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. SLOOT, Bart Van der. The right to be let alone by oneself: narrative and identity in a datadriven environment. *Law, Innovation and Technology*. 13:1, 223, 255, DOI: 10.1080/17579961.2021.1898315

THE EDITORIAL BOARD. Edward Snowden, Whistle-Blower. **The New York Times**, 2014. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2014/01/02/opinion/edward-snowdenwhistle-blower.html>>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

VERGILI, G.; ZANATTA, R. Os problemas do Cadastro Base do Cidadão e a ADI 6.649. **Data Privacy BR Research**, 2022. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/documentos/os-problemas-do-cadastro-base-do-cidadao-e-aadi-6-649/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

WATTS, M. Why data is the new oil. **FUTURESCOT Public Technology and Innovation News**, 2021. Disponível em: <<https://futurescot.com/why-data-is-the-newoil/#:~:text=In%202006%2C%20British%20mathematician%20Clive,it%20has%20on%20the%20environment.>>. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

WIMMER, Miriam. Proteção de dados pessoais no Poder Público: incidência, bases legais e especificidades. **Revista do Advogado: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**, n. 144, p. 126-133, nov. 2019. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/documents/20184/378251/revistadoadvogadon144.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2022.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

