

PUBLICIDADE E PROTECÇÃO DA PRIVACIDADE NOS REGISTOS PÚBLICOS – UM EQUILÍBRIO DELICADO

J. DE SEABRA LOPES

1. A PUBLICIDADE COMO PRESSUPOSTO DA SEGURANÇA JURÍDICA

A possibilidade de conhecer com verdade a situação jurídica de pessoas e coisas constitui elemento essencial à confiança no estabelecimento de relações jurídicas e consequentemente à confiança na vida em sociedade.

A estabilidade económica e social reclama por isso a disponibilidade de mecanismos que garantam a possibilidade de conhecimento das situações jurídicas, de um conhecimento *qualificado* que permita obter uma certeza jurídica. É necessário, por outras palavras, dispor de meios de provar a ocorrência de factos que tenham originado ou modificado situações jurídicas.

Sobram exemplos dessa necessidade. Assim, para quem quer casar é fundamental ter meio de poder confirmar que o futuro cônjuge não está ligado por casamento anterior não dissolvido ou até que se não encontra na situação de interditado ou inabilitado.

No mundo dos negócios, é preciso estar certo de que determinado indivíduo, que se apresenta como gerente de uma empresa, o é realmente e detém os poderes de representação de que se arroga; ou mesmo até que de a empresa está regularmente constituída e de qual a sua capacidade financeira.

No domínio das relações patrimoniais, há que ter a certeza de que quem vende é realmente o proprietário e de quais os encargos com que a coisa objecto do negócio possa estar eventualmente onerada.

Os exemplos poderiam multiplicar-se. O certo é que, para obter tais certezas, qualquer pessoa, deixada a si própria, ver-se-ia muitas vezes bem

embaraçada e obrigada a múltiplas despesas para efectuar averiguações, e nem sempre com a certeza de ter obtido a certeza ⁽¹⁾.

Foi para responder a esta necessidade de certeza que o Estado organizou os *registos públicos*.

Registos públicos num duplo sentido: públicos porque organizados pelo Estado que lhes confere determinada força probatória; públicos porque o seu conteúdo pode ser conhecido por qualquer interessado.

Nos registos públicos não se inscrevem situações jurídicas: anota-se sim a ocorrência de factos de que resultam situações jurídicas que o legislador considera relevantes para a estabilidade económica e social. São assim registos a que qualquer pessoa pode recorrer para conhecer a situação jurídica em que está interessada, situação essa que decorre dos factos objecto do registo.

É nesta possibilidade de *acesso a informação fidedigna* sobre os factos registados que consiste a *publicidade*.

A preocupação de garantir aos cidadãos a possibilidade de provar a ocorrência de factos relevantes para as relações jurídicas está presente nas civilizações em que se registaram as primeiras formulações do direito: parece ter cabido à Mesopotâmia a primazia de se dar conta dessa necessidade, fazendo registar em pedra a ocorrência de transacções imobiliárias ⁽²⁾.

Há notícia na celebração no Antigo Egipto de contratos de alienação de terras inscritos em registos organizados para garantir a legitimidade da transmissão dos direitos sobre prédios.

Na Grécia Antiga, a transferência de propriedade realizava-se exclusivamente por efeito de contrato, havendo até um sistema de publicidade instituído para informação de terceiros, particularmente cuidado em certas cidades.

Em Roma, a informação de terceiros não era tão cuidada mas havia funcionários das cúrias municipais, designados *scribae* ou *curiales*, com o

⁽¹⁾ Cf. António Pau Pedron, *Curso de Practica Registral*, Universidade Pontificia Comillas — Madrid, 1995, p. 17; J. de Seabra Lopes, *Direito dos Registos e do Notariado*, Almedina, 2002, p. 7.

⁽²⁾ Sobre os antecedentes históricos dos registos e do notariado, vd. J. de Seabra Lopes, *ob. cit.*, e os autores aí referidos, designadamente John Gilissen, *Introdução Histórica ao Direito*; Martim e Rui de Albuquerque, *História do Direito Português*; Carlos Ferreira de Almeida, *Publicidade e teoria dos registos*; Cano Tello, *Manual de Derecho Hipotecario*; e ainda Marcello Caetano, *História do Direito Português*, Verbo, p. 382.

encargo de elaborar o cadastro predial: nos seus registos descreviam os prédios, o seu valor, a carga fiscal, o nome do proprietário e registavam as transferências imobiliárias.

Entre nós, assinala-se a existência no século XIII de oficiais públicos cuja intervenção nos instrumentos de direito privado dava a esses actos a natureza de escritos autênticos e uma lei de 1379 já referia escrituras públicas e registos a cargo de tabeliães e de autoridades locais.

Mas a verdadeira organização em Portugal de registos imobiliários data apenas de 1836 com a criação do registo das hipotecas e mesmo assim só em 1869 foram instituídas as conservatórias do registo predial.

Por sua vez, o registo comercial nasceu em 1888 com o Código Ferreira Borges que o fez organizar junto dos tribunais de comércio.

Já no que diz respeito ao estado civil, não há notícia do seu registo na Europa antes do século XIV: até aí a prova da identificação pessoal e dos factos relativos ao estado civil apenas podia ser efectuada através de testemunhas.

Foi a igreja que favoreceu a manutenção de registos de certos desses actos: baptismos, casamentos e óbitos. A partir do século XV em Itália e do século XVI em França, as autoridades civis reconheceram os registos paroquiais; a organização oficial e sistemática do registo civil nasceu em França, após a Revolução, com o Código Civil de 1804.

Em Portugal, o registo do estado civil foi também da iniciativa da igreja no século XVI. Por sua vez, o Código Civil de 1867 criou o registo de casamentos não católicos que ficou a cargo de autoridades civis. Mas só o Código do Registo Civil de 1911 instituiu uma verdadeira organização do registo civil, a cargo de conservatórias do registo civil.

2. REGISTOS DE SEGURANÇA JURÍDICA E REGISTOS ADMINISTRATIVOS

Nem todos os registos públicos, no sentido de registos organizados e detidos pelo Estado, gozam das referidas características da publicidade, ou seja, da garantia da ocorrência de factos fidedignos e do acesso ao seu conhecimento por qualquer interessado.

Há assim que distinguir entre *registos de segurança jurídica* e *registos administrativos*.

Os registos de segurança jurídica reúnem em geral as seguintes características:

- a) O controlo da legalidade e da verdade da ocorrência dos factos jurídicos objecto do registo é assegurado pelo Estado, através de oficial público qualificado, a quem é conferida fé pública relativamente aos assentos lavrados sob sua responsabilidade;
- b) É garantida a conexão entre registos, como forma de assegurar a exactidão das situações jurídicas sucessivamente decorrentes dos factos registados;
- c) A situação jurídica decorrente do registo é oponível a terceiros, no sentido de que a situação jurídica existe e afecta o direito desses terceiros;
- d) A publicidade do registo está assegurada, no sentido de que qualquer interessado pode ter conhecimento do seu conteúdo ⁽³⁾.

Esta possibilidade de qualquer pessoa ter conhecimento do conteúdo dos registos, praticamente sem restrições e sem necessidade de demonstrar sequer interesse legítimo, foi desde o início, entre nós, uma característica dos registos públicos de segurança jurídica. Mesmo o registo criminal, que não sendo um registo de segurança jurídica, comunga de boa parte das suas características, foi em Portugal de acesso relativamente fácil, no que respeita a informações sobre o passado criminal de terceiros, a partir da sua criação em 1872 e durante largos anos. Não havia ainda consciência da necessidade de protecção da privacidade e das informações pessoais, preocupação que só viria a encontrar uma formulação jurídica com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 e, dois anos mais tarde, com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem,

A Administração Pública detém, no entanto, registos da mais variada natureza, decorrentes do seu próprio funcionamento, em cumprimento das atribuições conferidas aos seus diferentes organismos: são os *registos administrativos*.

Para os particulares, o conhecimento do conteúdo dos registos relativos às suas relações com a Administração Pública é importante, especialmente quando está em jogo o exercício dos seus direitos ou a protecção dos seus interesses.

(3) J. de Seabra Lopes, *ob. cit.*, p. 11.

O particular tem o direito de saber, por exemplo, se o seu nome consta dos cadernos eleitorais ou em que condições foram concedidas ou negadas determinadas licenças ou contratado o fornecimento de certos bens. Mas, ao contrário do que sucedia desde o seu início com os registos de segurança jurídica, a publicidade dos registos administrativos foi ignorada até há bem pouco: a Administração rodeava em regra de secretismo e de opacidade o processo decisional, bem como os registos que o suportavam.

3. O ACESSO AOS REGISTOS ADMINISTRATIVOS

O conhecimento pelos particulares dos fundamentos com que eram negados ou concedidas licenças e subsídios, adjudicados fornecimentos de bens e serviços, classificado o mérito dos funcionários ou decididos os concursos e o provimento de cargos, era até não há muitos anos particularmente dificultado: como já se salientou, o carácter de confidencialidade e a falta de transparência era a regra, regra até juridicamente protegida.

O sistema nórdico de administração transparente que garante a qualquer cidadão o livre acesso aos documentos em poder da Administração que não estejam classificados como segredo de Estado começou a partir de certa altura a influenciar os países mais a sul e as próprias instituições comunitárias.

Mas foi só em 1990 que uma directiva comunitária, para mais de carácter meramente sectorial, reflectiu pela primeira vez o princípio da administração aberta: foi a directiva relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (4). Determina ela a todos os Estados membros da União Europeia que legislem no sentido de assegurar que as autoridades públicas permitam o acesso às informações relacionadas com o ambiente “a qualquer pessoa singular ou colectiva que o solicite, sem que tenha de provar um interesse na questão”.

Esta directiva prevê certas restrições no acesso à informação; dizem respeito, designadamente, à confidencialidade de diligências de autoridades públicas, à segurança pública, à confidencialidade de dados ou registos pessoais, ao segredo comercial ou industrial, ao segredo de justiça, etc.

(4) Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente.

Por sua vez, a Comissão Europeia, preocupada sobretudo com o correcto funcionamento do mercado interno e a livre circulação de bens, serviços e pessoas, publicou em 1998 o Livro Verde sobre a Informação do Sector Público na Sociedade da Informação ⁽⁵⁾ em que assinala que várias liberdades fundamentais dos cidadãos da União Europeia registam dificuldades no seu exercício, em razão da falta de transparência no acesso à informação no sector público, sendo que a pronta disponibilidade da informação pública é uma condição essencial para a competitividade da indústria europeia. Mas não deixa de acautelar que “o acesso à informação do sector público e a sua exploração comercial abarcam todo um conjunto de questões que devem ser ponderadas com cuidado e que podem ir da definição de informação do sector público a aspectos de privacidade e responsabilidade legal”.

O Livro Verde tem também em conta as restrições de acesso à informação já previstas na citada directiva sobre o ambiente e chama a atenção para a necessidade de ser ponderado o equilíbrio nas questões relativas à privacidade: “Parte da informação com interesse comercial, controlada pelo sector público, é de natureza pessoal, isto é, refere-se ou permite a identificação de indivíduos. É o caso, por exemplo, dos dados referentes a população, empresas, veículos ou registos sobre crédito, bem como de informações médicas, sobre o emprego, ou sobre a segurança social. O acesso a essas informações pode ser utilizado pela indústria privada para comercialização, investigação ou outras finalidades. Nesses casos, o direito à informação deve ser contrabalançado com o direito dos indivíduos à privacidade. Todas as legislações nacionais relativas ao acesso mostram estar cientes da necessidade deste equilíbrio”.

Este movimento em favor da transparência da actividade da Administração levou à publicação em todos os países da União Europeia de legislação sobre o acesso aos documentos administrativos, normativo esse que aproximou bastante, deste ponto de vista da liberdade de acesso, os registos administrativos dos registos de segurança jurídica.

Mas também aqui nem sempre às boas palavras se seguem os actos: há que reconhecer de facto que as próprias instituições da União Europeia não se têm mostrado imunes à falta de transparência, pois só muito recentemente foi regulamentado o acesso do público aos documentos do Parla-

⁽⁵⁾ Comissão Europeia, *Informação do Sector Público: um Recurso Fundamental para a Europa — Livro Verde sobre a Informação do Sector Público na Sociedade da Informação*, COM(1998)585.

mento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia ⁽⁶⁾. E, para mais, a lista de restrições de acesso à informação é razoavelmente extensa: abrange designadamente a protecção do interesse público (segurança pública, defesa, relações internacionais e política financeira, monetária ou económica), a protecção da vida privada e da integridade do indivíduo nos termos da legislação de protecção de dados pessoais, a protecção de interesses comerciais de pessoas singulares ou colectivas, os processos judiciais e consultas jurídicas, a actividades de inspecção, inquérito e auditoria, e ainda certos documentos para uso interno.

Entre nós ⁽⁷⁾, a publicidade dos registos administrativos sofre de vindicadas restrições face à publicidade dos registos de segurança jurídica: enquanto nestes o princípio é o do livre acesso de qualquer pessoa, naqueles o princípio é o do livre acesso apenas relativamente a documentos de carácter não nominativo.

São considerados documentos nominativos todos aqueles que contenham dados pessoais, definidos estes como informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada (art. 4.º da Lei de Acesso aos Documentos da Administração).

Os documentos nominativos são de acesso livre à própria pessoa a quem dizem respeito; mas, quando respeitem a terceiros, tais documentos são de acesso condicionado designadamente à existência de um interesse directo e pessoal reconhecido por parecer favorável da Comissão de Acesso aos Documentos da Administração e com salvaguarda da legislação de protecção de dados pessoais.

Beneficiam ainda de um regime de excepção ou de acesso condicionado certos documentos, em particular os que não caibam na definição legal de documento administrativo ⁽⁸⁾, os relativos à segurança interna e

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

⁽⁷⁾ Lei de Acesso aos Documentos da Administração (Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março).

⁽⁸⁾ O art. 4.º da L. A. D. A. define documentos administrativos como “quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública, designadamente processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ofícios-circulares, ordens de serviço, despachos normativos internos, instruções e orientações de interpretação legal ou de enquadramento da actividade ou outros elementos de informação”.

externa, os documentos em segredo de justiça, os inquéritos e sindicâncias e as informações de carácter médico.

Por outro lado, a lei não é mesmo aplicável a documentos referentes a matérias em segredo de justiça, bem como a documentos notariais e registrais, documentos de informação civil e criminal, documentos referentes a dados pessoais informatizados e documentos em arquivos históricos, todos eles regulados por legislação específica.

4. O ÂMBITO DA PUBLICIDADE REGISTRAL

Nos registos de segurança jurídica, a publicidade não é configurada como publicidade em abstracto, mas sim como publicidade dirigida a garantir a *segurança de determinadas relações jurídicas*, o que implicaria que a possibilidade de acesso ao conteúdo dos registos devesse ser entendida como condicionada pela verificação deste outro requisito: interesse no conhecimento do registo em vista de uma relação jurídica concreta.

A legislação registral mais recente explicita claramente o objectivo dos registos como sendo o de garantir a segurança das relações jurídicas.

Assim, por exemplo, o n.º 1 do art. 1.º do Código do Registo Comercial explica que o registo comercial se destina a dar publicidade à situação jurídica dos comerciantes individuais, das sociedades comerciais, das sociedades civis sob forma comercial e dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, *tendo em vista a segurança do comércio jurídico*.

Por sua vez, o art. 1.º do Código do Registo Predial é igualmente preciso ao dizer que o registo predial se destina essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, *tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário*.

E o n.º 1 do art. 1.º do Código do Registo de Bens Móveis, ainda não entrado em vigor por falta da correspondente regulamentação, confirma que o registo de bens móveis tem por fim dar publicidade à situação jurídica desses bens, *com vista à segurança do comércio jurídico*.

Estranhamente, no entanto, as disposições que em todos estes códigos regulamentam o acesso à informação, designadamente as que prevêm o acesso à prestação de informações verbais ou escritas, bem como à obtenção de certidões, não respeitam essa condicionante ao permitirem o acesso livre e sem restrições.

Assim, de harmonia com o art. 73.º do Código do Registo Comercial “qualquer pessoa pode pedir certidões dos actos de registo e dos documen-

tos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e outros”.

O ainda vigente Regulamento do Registo Automóvel ⁽⁹⁾ diz também (arts. 53.º e 58.º) que qualquer pessoa pode obter certidões ou cópia dos actos de registo, bem como obter informações a eles referentes.

Nos termos do Código do Registo Civil (art. 214.º), “qualquer pessoa tem legitimidade para requerer certidão dos registos constantes dos livros do registo civil”, prevendo-se apenas restrições relativamente a assentos de filhos adoptivos e a assentos de perfilhação que devam considerar-se secretos.

O caso do registo predial é bem mais curioso: o art. 104.º diz que “qualquer pessoa pode pedir certidões dos actos de registo e dos documentos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e de outros”. Publicidade pois em abstracto, sem quaisquer restrições: mas logo o art. 106.º vem esclarecer que “as bases de dados do registo predial têm por finalidade organizar e manter actualizada a informação respeitante à situação jurídica dos prédios, com vista à segurança do comércio jurídico, nos termos e para os efeitos previstos na lei, *não podendo ser utilizada para qualquer outra finalidade com aquela incompatível*” ⁽¹⁰⁾. E o n.º 1 do art. 109.º-A especifica que “os dados referentes à situação jurídica de qualquer prédio constantes das bases de dados podem ser comunicados a qualquer pessoa que o solicite, nos termos previstos neste Código”.

Quer dizer, uma disposição de carácter geral — a do art. 103.º — permite o livre acesso ao conteúdo do registo mesmo quando referentes a terceiros e sem necessidade de qualquer alegação de interesse legítimo ou declaração da finalidade dos dados, e, conseqüentemente, sem qualquer compromisso por parte do requerente quanto à não utilização dos dados, por exemplo, para exploração comercial. Em contrapartida o art. 106.º, abrangendo agora apenas os dados informatizados, vem fazer recair sobre o requerente das informações a responsabilidade de as não usar para finalidades incompatíveis com a segurança do comércio jurídico no âmbito da situação jurídica de cada prédio; por sua vez, o art. 109.º-A, porque inserido no mesmo capítulo, referente à protecção de dados pessoais, deve ser interpretado como permitindo apenas a comunicação dos dados referentes à situação jurídica dos prédios.

⁽⁹⁾ Aprovado pelo Decreto n.º 55/75, de 12 de Fevereiro.

⁽¹⁰⁾ Itálico nosso.

Como veremos mais adiante, a publicidade registral não deve poder afastar-se da necessária harmonia com as disposições constitucionais e legais relativas à utilização e divulgação de informações pessoais, sob pena de se criar um sistema jurídico pleno de incoerências, de que este Código é já um primeiro exemplo.

5. A UTILIZAÇÃO PERVERSA DA PUBLICIDADE REGISTRAL

O respeito pela finalidade da publicidade dos registos de segurança jurídica exigiria pois que o acesso aos dados pessoais constantes dos registos fosse limitado ao conhecimento dos factos de que resultassem situações jurídicas relevantes para determinada relação jurídica em que o requerente da informação estivesse legitimamente interessado: ora, isso levaria, como já se disse, a que pelo menos fosse alegada a existência de interesse legítimo por parte de quem solicita as certidões ou as informações e porventura especificada a natureza desse interesse. Só assim seria possível verificar que as informações obtidas não iriam ser utilizadas irregularmente, ou seja, de forma incompatível com a finalidade para que foram recolhidas: a segurança jurídica.

Como não é isso o que a legislação registral incoerentemente exige para a obtenção de informações, abre-se o caminho fácil para o uso perverso da publicidade registral.

Não serão muito gravemente atentatórias do direito ao respeito da vida privada as utilizações não mal intencionadas efectuadas por pessoas singulares, sem intuítos de exploração comercial: é bem conhecido o caso de jovens que se socorrem do registo automóvel para conhecer o nome e morada das/dos jovens condutores/as com quem querem estabelecer contacto ou dos curiosos que gostam de saber quantos prédios os vizinhos têm ou se o automóvel é mesmo de sua propriedade.

A introdução generalizada da informática e a facilidade com que se constituem bases de dados acarretaram a possibilidade de perverter o sistema para utilização comercial, designadamente sobre o património mobiliário e imobiliário das pessoas, cruzando as informações dos registos com outras, obtidas de fontes diferentes, designadamente de natureza financeira.

O registo de bens móveis ou imóveis é dito de *base real*: isto é, no registo automóvel parte-se da matrícula do veículo para conhecer a iden-

tidade do seu proprietário e a eventual existência de encargos; no registo predial, por sua vez, parte-se da identificação do prédio para conhecer igualmente o nome do proprietário e eventuais encargos; e, no registo comercial, parte-se da firma ou denominação da pessoa colectiva para conhecer, entre outros elementos, o nome dos administradores ou gerentes.

A informatização dos registos veio permitir a criação de *reverse directories* — expressão que, à falta de melhor, traduziríamos por *listagens invertidas* — que transformam os registos de base real em informações de *base pessoal*: ou seja, em vez de se saber apenas que o automóvel *x* pertence ao senhor A, passa a saber-se de que automóveis é proprietário o senhor A; em vez de se saber que o prédio *y* é propriedade do senhor B, passa a saber-se de que prédios é proprietário o senhor B; em vez de se dizer que a sociedade *z* tem como administrador o senhor C, passa a saber-se quais as sociedades de que o senhor C é gerente, administrador, sócio ou possuidor de acções nominativas.

Daqui resulta que, se a partir do acesso aos registos de segurança jurídica, que abrangem a identificação civil dos cidadãos, os seus interesses comerciais, os seus automóveis, as suas propriedades imobiliárias, for possível juntar a informação proveniente de certos registos administrativos, como os impostos, o recenseamento eleitoral, a segurança social, o registo de infracções rodoviárias ou mesmo de condenações criminais, estaremos perante um quadro completo da possibilidade de invasão da vida privada e de utilização abusiva e ilegítima de informações pessoais.

Os registos citados são em muitos países acessíveis em nome do direito à informação; no caso das condenações penais, é sempre possível constituir bases de dados com informação obtida na altura da publicação da sentença, recolhida logo nos próprios tribunais ou na comunicação social. Trata-se de um conjunto de informações valiosas que faz parte do objecto do negócio de empresas de prestação de informações sobre a solvabilidade e o crédito das pessoas.

Há empresas, particularmente multinacionais, que se dedicam a recolher dados dos ficheiros públicos e que vendem depois informações sobre as pessoas, compreendendo dados de identificação, situação familiar, nível de estudos, nível de rendimentos, propriedades, estilo de vida e *hobbies*, antecedentes criminais, parceiros de negócios, etc. ⁽¹¹⁾. É que, para além

⁽¹¹⁾ Robert Gellman, *Utilisation des fichiers publics aux Etats-Unis, XXIII Conférence Internationale des Commissaires de la Protection des Données*, Paris, 2001.

dos dados constantes dos ficheiros públicos, cada cidadão vai deixando atrás de si um manancial de informações pessoais que podem ser recolhidas e agregadas.

Basta recordar, por exemplo, que a facturação telefónica detalhada permite não só aos operadores de telecomunicações, mas também às organizações, empresas e hotéis, ficar com o registo das chamadas telefónicas efectuadas pelos seus funcionários, empregados ou hóspedes: se licitamente ou não esses dados forem cedidos a empresas de informação, é fácil construir bases de dados com informação sobre as relações pessoais, profissionais ou políticas de cada qual.

Este procedimento no interior da União Europeia é considerado ilegal se não obtiver o consentimento inequívoco e informado do titular dos dados, face às disposições contidas nas directivas de protecção de dados pessoais (12).

Não assim nos Estados Unidos da América onde a informação financeira das pessoas consta de bases de dados facilmente acessíveis. Em certos Estados americanos mesmo a informação sobre antecedentes criminais é de acesso livre e até é colocada na *Internet*. Um responsável do Departamento de Prisões da Flórida terá dito que “ao disponibilizarem bases de dados de informação criminal, os *sites* contribuem para a segurança pública, possibilitando que os cidadãos verifiquem se existe algum ex-recluso ou até um fugitivo entre os seus vizinhos ou se estão prestes a contratar alguém em liberdade condicional” (13).

É conhecido que as bases de dados americanas sobre informação financeira abrangem muito mais cidadãos dos que os residentes no país. É por isso fácil obter informação nos países europeus para constituir bases de dados nos EUA, consultáveis sem a menor dificuldade a partir da Europa ou de qualquer outro ponto do globo.

A utilização abusiva de informações pessoais gerou um movimento de protecção da divulgação dessas informações e de consequentes restrições à sua recolha, conservação e comunicação indiscriminadas, que resultou em tratados internacionais, directivas comunitárias e legislações nacionais — com expressão constitucional em muitos países, entre aos quais Portugal, e a que nos iremos referir.

(12) *The Use of Public Directories for Reverse or Multi-criteria Searching Services (Reverse Directories)*, Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 5/2000 (disponível em www.europa.eu.int/comm)

(13) *Exame Informática*, Fevereiro de 2001, p. 17.

Mas assinala-se desde já que, no nosso país, as diferentes ópticas que presidiram e ainda presidem à elaboração dos diferentes ordenamentos jurídicos — registos públicos, acesso a documentos administrativos e protecção de dados pessoais — originaram incongruências que não deixam naturalmente de causar perplexidade e interrogações sobre a qualidade do nosso sistema legislativo.

6. OS CONTORNOS DA PRIVACIDADE

A privacidade, ou reserva da intimidade da vida privada, como lhe chama a nossa Constituição ⁽¹⁴⁾, é um valor relativamente recente. No final do século XIX, certa imprensa iniciou a publicação de relatos de eventos da vida da alta sociedade, misturados com a divulgação de rumores, boatos e mexericos: esse facto originou, por reacção, um movimento de repulsa por essa forma de intromissão na vida privada das famílias.

O primeiro protesto público em favor da criação de um espaço de reserva da vida privada ocorreu nos Estados Unidos da América: a família de Samuel Warren, advogado e professor de direito em Harvard, fazia parte da alta sociedade de Boston e era frequentemente objecto das colunas sociais de um jornal da cidade ⁽¹⁵⁾. Samuel Warren e Louis Brandeis, também advogado em Boston e colega de escritório do primeiro, decidiram então publicar na *Harvard Law Review* um influente artigo, ainda hoje de referência obrigatória, intitulado “*The right to privacy*” ⁽¹⁶⁾.

Defendiam nesse artigo a necessidade de reconhecimento de um novo direito: o direito à privacidade, tendo ficado consagrada, como símbolo do direito à reserva da vida privada, a expressão por eles utilizada: *the right to be let alone*.

Mas foi preciso o decurso de mais de meio século para que esse direito viesse a ter aceitação generalizada: de facto, apenas em 1948 um instrumento jurídico, para mais não vinculativo, consagrou pela primeira vez o direito ao respeito pela vida privada — a Declaração Universal dos

⁽¹⁴⁾ Art. 26.º, n.º 1: “A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação”.

⁽¹⁵⁾ Edward Freeman, *A History of Personal Privacy*, Desai.com, edição electrónica de 19-07-1999, p. 1.

⁽¹⁶⁾ *Harvard Law Review*, vol. IV, n.º 5, 15 de Dezembro de 1890, p. 193.

Direitos do Homem, proclamada solenemente pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro daquele ano.

O primeiro instrumento jurídico vinculativo veio a surgir, como também já se referiu, dois anos mais tarde com a assinatura em Roma, em 4 de Novembro de 1950, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que no n.º 1 do seu art. 8.º afirma que “toda a pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência”.

Foi por essa altura que surgiram os primeiros computadores. Não suscitaram à época quaisquer preocupações, dedicados como eram à resolução de problemas matemáticos complexos, nem ninguém os relacionou então com o *Big Brother*, figura central do romance *1984* que Georges Orwell acabara de publicar.

O panorama mudou radicalmente a partir do final da década de sessenta do século XX quando a informática conheceu um desenvolvimento exponencial: grandes bases de dados, capazes de relacionar entre si toda a espécie de informação pessoal, eram criadas nas maiores empresas — banca, seguros, linhas aéreas — e nas administrações públicas que mais dados pessoais tratavam — segurança social, fisco, polícias.

Algumas organizações internacionais mais preocupadas com a protecção dos direitos do homem, com especial relevo para o Conselho da Europa, começaram a manifestar preocupação pelo facto de os instrumentos jurídicos existentes visarem as ameaças à intrusão na vida privada — particularmente por parte das autoridades públicas —, mas deixarem desprotegido o mau uso das informações pessoais.

A mesma preocupação levou também vários países, a começar pela Suécia e pelo Land alemão do Hesse, logo seguidos por vários países europeus, a promulgar legislação de protecção dos dados pessoais.

Desse movimento internacional resultou a elaboração, entre outros instrumentos jurídicos, da Convenção do Conselho da Europa sobre a protecção das pessoas relativamente ao tratamento de dados pessoais informatizados, de 28 de Janeiro de 1981, ratificada por Portugal e por quase todos os países europeus.

7. AS NOVAS AMEAÇAS À PRIVACIDADE E AOS DADOS PESSOAIS

Entretanto, o desenvolvimento fulgurante de novas tecnologias da informação veio conferir uma nova dimensão às possibilidades de intrusão na vida privada e de uso abusivo de informações pessoais.

A vigilância electrónica, ou video-vigilância, já faz parte do dia a dia urbano, face à disseminação, por vezes pouco visível, de câmaras de vídeo em lugares tão diversos como estações de caminho de ferro e de metropolitano, estabelecimentos comerciais, ruas e parques de estacionamento. Em cada vez maior número de países, estas câmaras, instaladas em espaços públicos e privados, permitem tudo ver e vigiar.

Entretanto, duas empresas americanas desenvolveram técnicas chamadas de reconhecimento facial, que permitem identificar, de forma praticamente instantânea, a quem correspondem imagens recolhidas pelas câmaras de video-vigilância, isto por comparação com fotografias previamente armazenadas em bases de dados. Tais bases de dados fazem parte do arsenal de muitos corpos policiais e de grandes superfícies comerciais para combate à criminalidade. Mas nada impede que outras entidades construam bases de dados para finalidades menos legítimas ou até que as bases de dados policiais sejam utilizadas, em países com deficiente controlo democrático, para finalidades igualmente abusivas de intromissão na vida privada dos cidadãos.

Por sua vez, o agressivo desenvolvimento do *marketing* directo — comercialização por oferta directa de produtos e serviços, por correspondência postal, comunicação telefónica ou correio electrónico — deve-se ao facto de muitos operadores económicos responsáveis por tal actividade se socorrem de todos os meios para obter endereços e informações sobre o perfil sócio-económico dos potenciais clientes. As bases de dados dos registos são naturalmente um dos mais preciosos e cobiçados mananciais de informação para uso comercial.

8. OS PRINCÍPIOS DA PROTECÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Estas novas ameaças ao resguardo das informações pessoais fizeram ponderar a adequação das legislações de protecção de dados, chamadas de primeira geração — anos setenta e primeiros anos da década de oitenta — a essas novas situações. A própria Comissão Europeia manifestou o receio que os diferentes níveis de protecção legislativa prejudicassem a liberdade de circulação de bens e serviços, originando distorções de concorrência. E em consequência disso, propôs, em finais de 1990, a aprovação de uma directiva de quer resultasse a desejada harmonização legislativa para uma protecção mais adequada dos dados pessoais.

Não foi uma tarefa fácil porque só em 24 de Outubro de 1995 o Parlamento Europeu e o Conselho da União aprovaram a Directiva 95/46/CE,

relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, e, em 15 de Dezembro de 1997, a Directiva 97/66/CE, relativamente ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das telecomunicações.

Estas directivas conferiram ao conceito de *dados pessoais* ⁽¹⁷⁾ grande amplitude, considerando por ele abrangidos, não só os elementos que habitualmente servem para identificar uma pessoa, mas também qualquer conjunto de informações que *permitam identificar uma pessoa*, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou vários elementos específicos, próprios à sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social. Estes elementos compreendem o som e a imagem, o que quer dizer que a voz e a fotografia de cada pessoa são considerados também como dados pessoais.

Por *tratamento de dados pessoais* ⁽¹⁸⁾ foi entendida qualquer operação que envolva dados referentes a pessoas, desde a sua recolha até a sua comunicação a quem quer que seja, passando pelo seu registo, alteração ou consulta. O trabalho na área dos registos envolve por consequência o tratamento constante de dados pessoais.

Destas directivas decorre um certo número de princípios de protecção de dados que podem ser enunciados da seguinte forma:

- 1.º *Princípio de legitimidade do tratamento*: os dados pessoais só podem ser tratados desde que se verifique a ocorrência de uma das condições definidas em lei ⁽¹⁹⁾, como é o caso, por exemplo, do consentimento inequívoco do titular dos dados, da execução de um contrato com este último, o cumprimento de uma obrigação legal ou a execução de uma missão de interesse público.
- 2.º *Princípio da proibição do tratamento dos dados sensíveis*: os dados que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, assim como o tratamento dos dados relativos à saúde e á

⁽¹⁷⁾ Alínea *a*) do art. 2.º da Directiva 95/46/CE.

⁽¹⁸⁾ Alínea *b*) do art. 2.º da Directiva 95/46/CE.

⁽¹⁹⁾ O acórdão do Tribunal Constitucional n.º 355/97 considerou a protecção de dados pessoais como inserida no Título II da Constituição, relativo aos direitos, liberdades e garantias, pelo que é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar nesta matéria.

- vida sexual só podem ser tratados no caso de consentimento expresso do seu titular ou em condições especificamente previstas em lei.
- 3.º *Princípio do tratamento leal*: os titulares dos dados devem ser informados de que estão a ser tratados dados que lhes dizem respeito.
 - 4.º *Princípio da finalidade*: os dados devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não devem ser ulteriormente tratados de maneira incompatível com essas finalidades.
 - 5.º *Princípio da proporcionalidade*: os dados devem ser adequados, pertinentes e não excessivos face às finalidades para as quais são recolhidos ou tratados posteriormente.
 - 6.º *Princípio da qualidade dos dados*: os dados devem ser exactos e, se necessário, actualizados, devendo ser tomadas todas as medidas razoáveis para que os dados inexactos ou incompletos, face às finalidades para que foram recolhidos ou para que são ulteriormente tratados, sejam apagados ou rectificados; os dados não devem ser conservados sob uma forma que permita a identificação das pessoas para além de um período que não exceda o necessário à realização das finalidades para que foram recolhidos ou para que são ulteriormente tratados.
 - 7.º *Princípio das garantias de segurança*: o tratamento dos dados deve ser rodeado de medidas técnicas e de organização apropriadas contra a destruição acidental ou ilícita, a perda acidental, a alteração, a difusão ou o acesso não autorizados.
 - 8.º *Princípio do direito de acesso e de rectificação*: qualquer pessoa tem o direito de obter sem dificuldade, a intervalos razoáveis e sem prazos ou custos excessivos, a comunicação, sob forma inteligível, dos seus dados, e de obter, se for caso disso, a rectificação ou o apagamento dos dados incompletos, inexactos ou ilicitamente recolhidos.
 - 9.º *Princípio do direito de oposição*: qualquer pessoa tem o direito de, por razões legítimas e preponderantes, se opor a um tratamento dos seus dados e, em qualquer caso, de se opor ao tratamento de dados para efeitos de marketing directo.
 - 10.º *Princípio da responsabilidade*: em todos os tratamentos de dados pessoais deve haver um responsável encarregado de assegurar o respeito pelos princípios de protecção de dados.

- 11.º *Princípio do direito de recurso e do controlo independente*: qualquer pessoa tem o direito de dispor de um recurso no caso de violação dos seus direitos em matéria de tratamento de dados pessoais; o respeito pelos princípios deve ser assegurado e supervisionado por uma autoridade de controlo pública e independente que disponha designadamente de poderes de investigação e de intervenção.

Por razões de segurança e de combate à criminalidade, os princípios podem sofrer restrições na sua aplicação: é todavia pacífico, pelo menos no âmbito da União Europeia, que não podem exceder as medidas necessárias, numa sociedade democrática, à protecção da segurança do Estado, da defesa, da segurança pública, da prevenção, investigação e repressão das infracções penais e de interesses económicos ou financeiros importantes do Estado ou ainda à protecção do próprio titular dos dados ou de outra pessoa.

9. OS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE REGISTRAL

A doutrina tem desenvolvido, particularmente no domínio do registo comercial, predial e de bens móveis, um certo número de princípios orientadores que enformam o respectivo ordenamento jurídico, não só inspirando as normas regulamentadoras dos registos, como também auxiliando a compreensão e correcta interpretação dessas normas ⁽²⁰⁾.

Assim, tem sido de geral aceitação os seguintes:

- 1.º *Princípio da legalidade*: os registos só podem ser lavrados nos casos previstos na lei e com estrita obediência às suas disposições, sob controlo de jurista especialmente qualificado para o efeito.
- 2.º *Princípio da presunção da verdade registral*: a situação jurídica resultante dos factos constantes do registo existe, isto é, goza de *fé pública*, e afecta terceiros; na generalidade dos casos, esta presunção legal pode ser ilidida por prova em contrário mas quem a tem a seu favor não precisa de fazer prova do facto registado.

⁽²⁰⁾ Cf. J. de Seabra Lopes, *ob. cit.*, pp. 11, 67 a 71 e 123 a 131, bem como os autores aí referidos.

- 3.º *Princípio da especialidade*: as pessoas e as coisas a que se referem os factos objecto do registo têm de ser claramente especificadas e individualizadas, por forma a afastar quaisquer dúvidas, tanto sobre a sua identificação ou individualização precisas, como sobre a extensão dos direitos correspondentes aos factos registados.
- 4.º *Princípio da prioridade*: os direitos resultante de factos inscritos prevalecem sobre direitos similares que com eles concorram e que resultem de factos inscritos ou a inscrever posteriormente.
- 5.º *Princípio do trato sucessivo ou da conexão*: é assegurado que entre os registos sucessivos existe uma conexão no sentido de que os factos registados posteriormente são coerentes com as situações jurídicas resultantes dos factos anteriormente registados.
- 6.º *Princípio da instância*: como regra, os registos são efectuados apenas a pedido dos interessados.
- 7.º *Princípio da publicidade*: qualquer pessoa pode tomar conhecimento dos registos e mesmo certos actos são de publicação obrigatória em jornais oficiais.

10. PUBLICIDADE REGISTRAL E PROTECÇÃO DE DADOS PESSOAIS: O EQUILÍBRIO NECESSÁRIO

Ao relacionar entre si os princípios que respeitam à protecção de dados pessoais e os que governam a actividade registral, facilmente se reconheceria a ausência de qualquer incompatibilidade entre eles se fosse observada uma condição: a de que o princípio da publicidade respeitasse o princípio da finalidade, o que é dizer, que a comunicação dos dados pessoais constantes dos registos a pessoas diferentes daquelas a quem dizem respeito fosse condicionada à declaração de um interesse relacionado com a segurança de relações jurídicas que envolvessem a pessoa ou pessoas titulares dos dados.

De facto, o princípio da finalidade reclama que os dados pessoais sejam tratados para finalidades determinadas e explícitas e que não sejam ulteriormente tratados para finalidades com elas incompatíveis; a actividade registral obedece claramente à primeira parte na medida em que explicitamente declara a sua finalidade — garantir a segurança jurídica — que vincula todos os dados do registo, tenham ou não carácter pessoal.

Mas para cumprir a segunda parte — não irregularidade da utilização ulterior —, seria necessário obter dos requerentes (no caso de informação relativa a dados pessoais de terceiros), no mínimo, a declaração do fim a que essa informação se destina, de modo a confirmar, ao menos formalmente, que os dados pessoais não vão ser utilizados para finalidade incompatível com a que presidiu à sua recolha, como seria seguramente, e por exemplo, a da sua exploração comercial.

Em tais condições, não haveria *de iure condendo* qualquer problema de incompatibilidade entre os ordenamentos regulamentadores de ambos os institutos.

Infelizmente a coerência do ordenamento jurídico português é qualidade que está longe de se poder dar por adquirida.

Se não, vejamos:

A legislação registral obscura, como vimos, o princípio da finalidade ao permitir o acesso de qualquer pessoa a dados pessoais de terceiros sem curar de saber que utilização ulterior vai ser feita dessa informação. Ora, a necessidade de respeito pelo princípio da finalidade está consagrada no art. 5.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei de Protecção de Dados Pessoais (21).

Mas não só: atenta mesmo contra disposições constitucionais.

Portugal foi o primeiro país a consagrar constitucionalmente, em 1976, medidas de protecção de dados pessoais, ainda que, nessa altura, de forma incipiente. Mas logo na revisão de 1982 o texto constitucional proibiu no seu art. 35.º “o acesso de terceiros a ficheiros com dados pessoais, salvo em casos excepcionais previstos na lei” (22).

A redacção do preceito foi sendo alterada nas várias revisões constitucionais, dispondo actualmente o seguinte: “4. *É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei*” (23).

E o n.º 7 do mesmo art. 35.º acrescenta: “*Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei*”.

A lei para que o art. 35.º devolve é hoje a Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção de Dados Pessoais), que transpôs a Direc-

(21) Art. 5.º, n.º 1, da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro: “1. Os dados pessoais devem ser: (...) *b*) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades; (...)”.

(22) N.º 2 do art. 35.º da Constituição, 1.ª revisão, 1982.

(23) N.º 4 do art. 35.º da Constituição, 4.ª revisão, 1997.

tiva do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 95/46/CE, de 24 de Outubro de 1995.

A directiva é menos rigorosa do que a Constituição Portuguesa pois que não impõe explicitamente a proibição constante do citado n.º 4 do art. 35.º A Lei de Protecção de Dados Pessoais também não reflecte de forma directa o princípio de tal proibição, mas na medida em que a protecção de dados pessoais se insere no título do texto constitucional relativo aos direitos, liberdades e garantias, o citado n.º 4 é de aplicação directa. E, pela mesma razão, como de resto já referimos ter sido confirmado pelo Tribunal Constitucional, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar nesta matéria. Assim, a definição dos casos excepcionais que permitam o acesso a dados pessoais de terceiros só pode ser prevista em lei, limitando-se os diplomas do Governo desprovidos de autorização legislativa a concretizar, para cada um dos sectores, a aplicação dos comandos da Constituição e das leis do Parlamento, sem os poder alterar.

Ora, é o art. 6.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais que dispõe sobre as condições em que o tratamento dos dados pessoais pode ser efectuado — como se viu, a comunicação de dados a terceiros ou qualquer outra forma de os colocar à sua disposição são operações contidas na definição legal de tratamento ⁽²⁴⁾, tal como resultava já da directiva europeia.

O referido art. 6.º considera legítimo o tratamento de dados pessoais — e consequentemente a tal comunicação, repete-se — “se o seu titular tiver dado de forma inequívoca o seu consentimento ou se o tratamento for necessário para:

- a) Execução de um contrato ou contratos em que o titular dos dados seja parte ou de diligências prévias à formação do contrato ou declaração da vontade negocial efectuadas a seu pedido;
- b) Cumprimento de obrigação legal a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito;

⁽²⁴⁾ Alínea *b*) do art. 3.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais: “«Tratamento de dados pessoais» («tratamento»): qualquer operação ou conjunto de operações sobre dados pessoais, efectuadas com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a comunicação por transmissão, por difusão ou por qualquer outra forma de colocação à disposição, com comparação ou interconexão, bem como o bloqueio, apagamento ou destruição”.

- c) Protecção de interesses vitais do titular dos dados, se este estiver física ou legalmente incapaz de dar o seu consentimento;
- d) Execução de uma missão de interesse público ou no exercício da autoridade pública em que esteja investido o responsável pelo tratamento ou um terceiro a quem os dados sejam comunicados;
- e) Prossecução de interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou de terceiro a quem os dados sejam comunicados, desde que não devam prevalecer os interesses ou os direitos, liberdades e garantias do titular dos dados”.

Note-se uma vez mais que não está em causa o acesso dos titulares aos seus próprios dados ou o acesso de terceiros com consentimento daqueles, mas tão só a comunicação de dados pessoais a terceiras pessoas na ausência de consentimento daqueles a quem respeita. Nem está igualmente em causa a comunicação de outros dados que não os pessoais: estes últimos são, em regra, nos registos comercial, predial e de bens móveis, o nome e a residência; mas, no registo civil, todo o conteúdo dos registos reveste a característica de dados pessoais.

Cabe agora ver, de entre as previsões legais de legitimidade, qual ou quais as que possam ser aplicáveis ao caso da comunicação de dados pessoais a terceiros pelas conservatórias dos registos e examinar depois se a legislação registral respeita o carácter de excepionalidade constitucionalmente exigido.

Desde logo se afastam as condições das alíneas *a)* e *c)*: não está em causa a celebração de qualquer contrato entre o responsável pelo tratamento — a instituição registral ⁽²⁵⁾ — e o titular dos dados nem se trata da protecção de interesses vitais deste.

Também não estamos em presença da execução de uma missão de interesse público ou no exercício da autoridade pública, condição prevista na alínea *d)*: não se confunda missão de interesse público com *execução* de missão de interesse público. Poderá considerar-se a instituição regis-

(25) O art. 3.º da Lei de Protecção de Dados considera como responsável pelo tratamento “a pessoa singular ou colectiva, a autoridade pública, o serviço ou qualquer outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outrem, determine as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais; sempre que as finalidades e os meios de tratamento sejam determinados por disposições legislativas ou regulamentares, o responsável pelo tratamento deve ser indicado na lei de organização e funcionamento ou no estatuto da entidade legal ou estatutariamente competente para tratar os dados pessoais em causa”.

tral como integrando uma missão de interesse público ao organizar e conservar os registos: mas coisa diferente é a comunicação a particulares do conteúdo destes, o que não configura a *execução* de uma missão de interesse público, mas se reveste sim de mero interesse privado. O que cabe na execução de uma missão de interesse público é, por exemplo, a comunicação de dados a entidades judiciais, policiais ou inspectivas no âmbito das respectivas atribuições.

Não se pode aplicar também a condição relativa à prossecução de interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou de terceiro a quem os dados sejam comunicados (alínea *e*): a instituição registral, como responsável pelo tratamento, não tem qualquer interesse legítimo na comunicação e não pode saber se há interesse legítimo do terceiro requerente uma vez que a legislação registral lhe não permite indagar dessa eventual existência.

Resta a previsão da alínea *b*): obrigação legal a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito. De facto, a legislação registral determina às conservatórias a prestação dessas informações; poderia assim eventualmente defender-se:

- que o n.º 4 do art. 35.º da Constituição não proíbe o acesso a dados pessoais de terceiros desde que essa possibilidade esteja prevista na lei;
- que a Lei de Protecção de Dados — lei da Assembleia da República — permite à lei em sentido amplo a definição dos casos em que a obrigação se verifica.

Consequentemente nada haveria a censurar à legislação registral: só que desta maneira se faria tábua rasa do carácter de excepionalidade imposto pelo texto constitucional.

Ao determinar a prestação de informações a qualquer pessoa, sem excepção e sem restrições, a lei registral ofende o dispositivo constitucional por desprezar o requisito da excepionalidade.

Pode entender-se que a proibição é excessiva, como o eram outras proibições constantes de versões anteriores do art. 35.º, e que não pondera adequadamente situações como aquelas que ora são objecto de análise. Pese embora esse modo de ver, eventualmente merecedor de ponderação, o certo é que o legislador ordinário deve obediência ao preceito constitucional enquanto ele vigorar.

Parece-nos todavia que não seria descabido considerar que a legislação registral respeitaria o requisito da excepionalidade se a comunicação

a terceiros, no que toca a dados pessoais, fosse restringida pela necessidade de alegação pelo requerente da existência de um interesse legítimo na obtenção dessas informações, sendo a legitimidade do interesse aferida pelo seu relacionamento com a segurança de relações jurídicas em que estivesse envolvido o titular dos dados.

Registrar-se-ia assim uma situação de excepcionalidade em confronto com o carácter de generalidade de que actualmente se reveste a prestação de tais informações.

A sufragar-se esta interpretação, o cumprimento das disposições constitucionais e legais em matéria de protecção de dados pessoais exigiria que o acesso aos dados pessoais constantes dos registos fosse limitado à publicidade das *situações jurídicas* que relevem da *segurança das relações jurídicas*, o que levaria a conhecer, como se salientou, da legitimidade do interesse de quem solicita as certidões ou as informações. Assim se alcançaria o respeito pelo princípio da finalidade, tal como consagrado no art. 5.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei de Protecção de Dados Pessoais, e pelo requisito de excepcionalidade imposto pelo n.º 4 do art.º 35.º da Constituição.

Como deveriam então conformar-se as leis dos registos para a necessária coerência com o normativo da protecção de dados pessoais?

Vejamos então, para cada espécie de registos, quais as situações jurídicas a publicitar e que relações jurídicas essa publicidade visa garantir.

O *registo civil* publicita a *situação jurídica de pessoas singulares* com a finalidade de garantir a segurança das *relações jurídicas com pessoas singulares*.

Cabe ao registo civil publicitar a situação jurídica das pessoas singulares, não a sua identidade civil que não pode garantir por ausência de conexão dos dados registados com elementos biométricos — fotografia, assinatura, impressão digital, altura —, papel que cabe à identificação civil, mas sim certas qualidades jurídicas que compõem o estado civil das pessoas: nacionalidade, maioridade ou menoridade, situação matrimonial e regime de bens, não interdição, etc. É acima de tudo um instrumento de legitimação que permite ao titular dos dados a prova das situações jurídicas que compõem o seu estado civil ⁽²⁶⁾.

Assim sendo, as certidões passadas ou as informações prestadas pelo registo civil, na ausência do consentimento das pessoas a quem dizem res-

(26) No mesmo sentido Pau Pedron, *ob. cit.*, p. 179.

peito, deveriam limitar-se à situação jurídica cujo conhecimento o interessado mostrasse necessário para segurança de uma relação jurídica concreta que deveria indicar — e note-se que a problemática no registo civil se reveste de contornos mais delicados e dignos de ponderação, envolvendo em não raros casos informação muito sensível.

O *registo comercial* publicita a *situação jurídica dos comerciantes individuais, das sociedades comerciais, dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada e das pessoas colectivas referidas no art. 1.º do Código do Registo Comercial*, com a finalidade de garantir a segurança do *comércio jurídico*.

Teremos assim que, no que toca a dados pessoais, está em causa a segurança de uma relação jurídica com uma das entidades sujeitas a registo comercial. Por consequência, se a relação se estabelece com um comerciante individual, a situação jurídica a publicitar é a da sua qualidade de comerciante e eventualmente da sua situação matrimonial e regime de bens; se a relação se estabelece com um estabelecimento individual de responsabilidade limitada, o dado pessoal a publicitar é apenas o do nome do respectivo titular; se a relação se estabelece com qualquer pessoa colectiva, as situações jurídicas a publicitar são as referentes à qualidade de sócios, de membros dos corpos sociais ou de representantes autorizados dessa pessoa colectiva.

Em qualquer caso, a informação, pelas razões já expostas, deveria estar condicionada à existência de um interesse relacionado com a segurança do comércio jurídico com a entidade em causa.

Em contrapartida, é claramente ilegal, por ofender a finalidade do registo e consequentemente o art. 5.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei de Protecção de Dados, prestar informação centrada sobre determinado indivíduo: isto é, informar, por exemplo, de que sociedades determinada pessoa é sócia ou de que corpos sociais é membro.

Repete-se que o que antecede se refere tão só à publicidade de dados pessoais — obviamente de pessoas singulares — e não à de quaisquer outros dados ou factos constantes do registo comercial. Ao contrário da legislação de outros países, como é o caso da Áustria, a legislação portuguesa de protecção de dados não se aplica aos dados referentes a pessoas colectivas.

O *registo predial* publicita a *situação jurídica dos prédios* com a finalidade de garantir a segurança do *comércio jurídico imobiliário*.

Estando em causa no registo predial a situação jurídica dos prédios, aquilo que, enquanto dados pessoais, se publicita é a qualidade jurídica de

proprietário, de usufrutuário, de mutuante, etc., ou seja, é a qualidade de sujeito activo ou passivo da relação jurídica subjacente.

Também aqui haveria lugar a exigir declaração que permitisse aferir da legitimidade do pedido, ou seja, declaração de a informação pedida responder ao objectivo de segurança do comércio jurídico imobiliário, decorrente de uma relação jurídica estabelecida ou a estabelecer com o titular dos dados.

Mas, pelas razões já anteriormente expostas, seria ilegal, no domínio da actual legislação, prestar informações centradas num indivíduo, isto é, publicitar, por exemplo, de que prédios é que determinada pessoa é proprietária, a menos que tal necessidade de informação decorresse de relação jurídica existente.

O registo de bens móveis publicita a situação jurídica dos bens móveis com a finalidade de garantir a segurança do comércio jurídico de automóveis e navios.

O problema é similar ao exposto, tanto em matéria de registo comercial como de registo predial.

Mas é em matéria de registo automóvel que existe jurisprudência no sentido acima exposto, ou seja, de considerar ilegal o fornecimento de informação sem respeito pela finalidade legal dos registos.

Diz assim o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de Maio de 1996:

“Atente-se, no entanto, que dar publicidade aos direitos inerentes aos veículos automóveis significa apenas facultar aos interessados a informação relativa aos direitos sobre os próprios veículos, daí se podendo ter acesso à indicação dos respectivos titulares. Nada autoriza, na norma citada [art. 1.º do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12-2] que a Conservatória respectiva abra mão de toda e qualquer informação constante do registo automóvel, indiscriminadamente, fornecendo listagem de proprietários de veículos de determinada marca, para fins comerciais de determinada empresa importadora de automóveis para o mercado português. Este seria um fim que claramente se não contém no n.º 1 do art.º 1.º do diploma em análise, pois nada tem a ver com o conceito legal de «publicidade aos direitos inerentes aos veículos automóveis»”.

Outro problema ainda é o de saber se devem ser considerados regimes diversos, consoante os registos estejam ou não informatizados. No caso de

dados informatizados, as normas de protecção de dados pessoais aplicam-se a todos os casos, independentemente de os dados estarem ou não organizados em ficheiros (27).

Pelo que toca aos dados não informatizados, o n.º 7 do art. 35.º da Constituição manda aplicar os seus princípios aos ficheiros manuais, “nos termos da lei”: o dispositivo constitucional deixa assim para a lei ordinária a possibilidade de determinar em que circunstâncias as normas são aplicáveis aos ficheiros manuais, mas não preceitua sobre a aplicação das normas de dados pessoais a dados não incluídos em ficheiros.

É a Lei de Protecção de Dados Pessoais, em obediência aliás à diretiva comunitária, que determina a aplicação das normas também ao tratamento de dados pessoais por meios não automatizados contidos em ficheiros manuais ou a estes destinados (art. 4.º, n.º 1). Transitória, os ficheiros manuais existentes à data da entrada em vigor da lei (27 de Outubro de 1998) podem diferir o cumprimento de certas disposições até 27 de Outubro de 2003 (28): esta faculdade não tem, no entanto, interesse para a problemática da publicidade dos registos na medida em que nenhuma das disposições em causa diz respeito à comunicação de dados pessoais a terceiras pessoas.

A definição legal de ficheiro de dados pessoais, constante da alínea c) do art. 3.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais, considera como tal “qualquer conjunto estruturado de dados pessoais, acessível segundo critérios determinados, quer seja centralizado, descentralizado ou repartido de modo funcional ou geográfico”.

Esta definição abarca assim, não só todos os índices, verbetários e conjuntos de fichas contendo dados pessoais, mas também os próprios

(27) N.º 1 do art. 4.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais: “1. A presente lei aplica-se ao tratamento de dados pessoais por meios total ou parcialmente automatizados, bem como ao tratamento por meios não automatizados de dados pessoais contidos em ficheiros manuais ou a estes destinados”.

(28) Art. 50.º, n.º 1: “Os tratamentos de dados existentes em ficheiros manuais à data da entrada em vigor da presente lei devem cumprir o disposto nos artigos 7.º [*tratamento de dados sensíveis*], 8.º [*suspeitas de actividades ilícitas, infracções penais e contra-ordenações*], 10.º [*direito de informação*] e 11.º [*direito de acesso*] no prazo de cinco anos”.

Art. 50.º, n.º 2: “Em qualquer caso, o titular dos dados pode obter, a seu pedido e, nomeadamente, aquando do exercício do direito de acesso, a rectificação, o apagamento ou o bloqueio dos dados incompletos, inexactos ou conservados de modo incompatível com os fins legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento”.

livros que se encontrem organizados, estruturados, por ordem cronológica ou outra ordenação que permita localizar directamente dados pessoais.

Os registos encontram-se informatizados em parte muito significativa; o que falta, ficará informatizado mais dia, menos dia, mais ano, menos ano, como tem sido repetidamente anunciado. De qualquer forma, os suportes documentais manuais são constituídos, na sua esmagadora maioria, por índices, verbetários e fichas. Os próprios livros do registo civil, estruturados como estão por ordem cronológica, facilmente podem ser considerados como abrangidos pela definição ampla de ficheiro: mas, mesmo quando assim se não entendesse, é inquestionável que o acesso aos assentos deles constantes é apoiado por verbetários de dados pessoais que, informatizados ou não, estão indubitavelmente submetidos às normas de protecção de dados pessoais, em toda a sua extensão.

Estamos assim perante um claro conflito, por um lado, entre as normas de publicidade constantes da legislação registral que autorizam a comunicação de dados pessoais a terceiros, sem necessidade da alegação por estes, nem da existência de interesse legítimo, nem da finalidade a que se destinam as informações pessoais solicitadas, e, por outro lado, os dispositivos constitucionais e legais que vedam o acesso a dados pessoais de terceiros, a não ser em condições de excepcionalidade definidas por lei.

Daí que deva ser urgente caminhar-se para a instituição de um sistema jurídico coerente que faça o equilíbrio necessário entre, por uma parte, a publicidade indispensável à segurança nas relações jurídicas e à transparência das decisões administrativas, e, por outra, à protecção das informações pessoais, em respeito pelo direito fundamental da reserva da vida privada.