

30.06.2020

Proteção de Dados e Registro Imobiliário

Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro

IRIB

Núcleo de Estudos Avançados sobre Registro de Imóveis
Eletrônicos

NEAR

Junho de 2020

junho de 2020

Autores

O presente estudo foi coordenado e elaborado pelo Prof. Juliano Souza de Albuquerque Maranhão, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no âmbito Instituto Legal Grounds for Privacy Design-LGPD, por solicitação do Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro-IRIB e ao NEAR- Núcleo de Estudos Avançados sobre Registro de Imóveis Eletrônico- NEAR. Participaram da elaboração do estudo o diretor Ricardo Campos (Docente Assistente na Faculdade de Direito da Universidade de Frankfurt) e a pesquisadora Nuria López (Doutora em Direito pela PUC/SP).

A discussão do conteúdo do documento contou também com a contribuição de integrantes do IRIB indicados abaixo:

Sergio Jacomino

Flauzilino Araújo dos Santos

Ivan Jacopetti do Lago

Rafael Ricardo Gruber

Caleb Matheus Ribeiro de Miranda

Nataly Cruz

Direitos autorais e *disclaimer*

O presente documento foi produzido por solicitação e direcionado ao Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro-IRIB e ao NEAR- Núcleo de Estudos Avançados sobre Registro de Imóveis Eletrônico- NEAR como material de suporte para reflexão sobre medidas a serem adotadas para adequação das normas de serviço do Registro de Imóveis. O conteúdo do documento é de inteira responsabilidade do Instituto LGPD as opiniões neles expressas são independentes, podendo ou não serem adotadas pelo IRIB ou NEAR no curso de suas atividades.

Sumário Executivo

A análise da atividade registral, inclusive dentro do recente esforço de digitalização de seus serviços, revela não haver qualquer conflito entre a publicidade registral de que se reveste os atos do oficial de registro e a privacidade ou proteção de dados pessoais.

Em sentido jurídico estrito, publicidade registral não implica publicação indiscriminada, ou a difusão dos dados registrais imobiliário para efetivamente levar a situação do imóvel ao conhecimento do público em geral, nem mesmo significa disponibilização para livre acesso e consulta pelos interessados, mas apenas diz respeito à *fé pública* de que se reveste o Registro e à consequente eficácia e oponibilidade perante quaisquer terceiros de boa-fé dos títulos e posições jurídicas inscritas.

O acesso público aos dados registrais é realizado pelo mecanismo de cognoscibilidade, que tem também um sentido normativo, traduzido no “dever conhecer”, ou “dever de fazer prova” imposto aos terceiros como condição de eficácia para atos ou negócios jurídicos de seu interesse, no caso, os negócios jurídicos imobiliários. Também a lavratura de certidões, em sentido jurídico estrito, não tem por finalidade veicular informações, mas produzir meio jurídico de prova.

Os dados pessoais extraídos dos documentos sob controle das serventias não são públicos no sentido de *res nullius*, nem são de propriedade do Estado; sua titularidade (direito da personalidade) pertence ao sujeito ao qual inscrição se refere. Também não há interesse público relativo aos dados pessoais guardados pela serventia; o interesse público reside apenas na atividade registral e no processamento de dados realizado pelo oficial de registro que, por ser dotado de autoridade, confere segurança ao tráfico de imóveis e ao crédito imobiliário. Por esse motivo, o oficial de registro tem o dever ético e legal de guardar sigilo profissional sobre as informações a que tem acesso no seu exercício profissional e específico de conservar funcionalmente os documentos físicos ou eletrônicos.

A solução constitucional de delegação da função pública registral ao particular, independente em relação ao Poder Estatal, traduz uma garantia republicana que se reforça no contexto de proteção dos dados pessoais sob tutela do oficial de registro, proteção esta que vale, em particular, contra o próprio Estado.

Por outro lado, em relação aos fundamentos da proteção de dados, nota-se que privacidade não se reduz a sigilo ou resguardo, ligando-se, antes, ao controle do *fluxo adequado* de informações pessoais em cada contexto. ;

A proteção de dados funda-se juridicamente no direito individual de autodeterminação informacional, que se estrutura pela atribuição de prerrogativas (poderes) ao indivíduo na

esfera pública para controlar o fluxo de dados pessoais em posse de terceiros do qual possam ser extraídas informações a seu respeito;

O mecanismo para esse controle está no *princípio de finalidade*, assegurando que a aplicação de informações fique restrita ao objetivo que justificou a coleta dos dados pessoais.

O STF reconheceu o status constitucional do direito fundamental à autodeterminação informacional, dado relevante no cotejo de conflitos entre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e outras regras legais.

O direito à autodeterminação informacional, em sua faceta democrática, tem como corolário a *separação de poderes informacional*, que incompatível com a livre circulação de dados entre órgãos da Administração Pública e circunscreve o poder de processamento de dados por cada órgão aos limites estritos de sua competência. A separação de poderes informacional é particularmente relevante frente à garantia republicana de delegação da função pública registral ao particular, o que traz limites ao compartilhamento de dados registrais com órgãos da Administração Pública.

Para assegurar os deveres e o próprio papel republicano dos oficiais de registro em relação à proteção de dados pessoais, a Lei Geral de Proteção de Dados impõe revisão nas práticas registrais para que o processamento de dados pessoais se restrinja ao estritamente necessário para o exercício de suas competências, valendo observar que há limites para as prerrogativas de sujeitos de dados frente à função pública exercida pelos oficiais de registro. Para atingir esse objetivo traçamos as seguintes diretrizes e recomendações:

- (i) instituir Comitê junto ao ONR para planejamento da uniformização de práticas e estruturação de governança sobre proteção de dados no âmbito registral nacional;
- (ii) estruturar a governança em privacidade (art. 50 da LGPD), de preferência no âmbito do ONR, em razão de sua competência funcional e da necessidade de universalização das regras constantes em Política de Privacidade, inclusive quanto ao sistema (ambiente lógico dos Registros Imobiliários), para manutenção de nível adequado em proteção de dados em todas as Serventias no País;
- (iii) revisar a prática de lavratura de certidões por cópia reprográfica de matrícula, estabelecendo diretrizes uniformes sobre o conteúdo mínimo necessário, em diferentes contextos possíveis, para produzir o efeito de segurança e certeza sobre eventual transmissão do bem imóvel e, ao mesmo tempo assegurar a proteção de dados pessoais dos sujeitos com direitos inscritos;

- (iv) envidar esforços para a adequada regulamentação, junto ao CNJ e junto à Autoridade Nacional de Proteção de Dados, do compartilhamento de dados com o Sinter de modo a assegurar sua compatibilidade com o direito fundamental à autodeterminação informacional e com o princípio de separação de poderes informacional;
- (v) indicar para cada Serventia, o Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais, ou planejar, junto ao ONR estrutura para que cada Serventia ou Grupos de Serventias possam ter Encarregado responsável por garantir o cumprimento da LGPD, com as atribuições especificadas neste Estudo;
- (vi) cada Serventia deve elaborar, com apoio e diretrizes firmadas pelo ONR, o registro das atividades de tratamento de dados pessoais (produto de mapeamento das referidas atividades) que permita visualizar o ciclo de vida desses dados, bem como as medidas de segurança técnicas e administrativas adotadas;
- (vii) O ONR deverá fazer, no âmbito do SREI, o mapeamento do fluxo de dados e informações trocadas entre Serventias e as Centrais Estaduais, de modo a assegurar observância da LGPD nesses fluxos;
- (viii) elaborar de Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais sobre as atividades de tratamento de dados pessoais sensíveis, bem como para fins de avaliação para atividades que possam causar maior risco aos direitos e liberdades dos titulares;
- (ix) elaborar aviso de privacidade, atendendo aos requisitos dos arts. 9º e 23, I, da LGPD, em todos os canais de comunicação com os usuários, no âmbito das Serventias, das Centrais Estaduais e do ONR (SAEC), para dar transparências às atividades de tratamento de dados pessoais do Registro Imobiliário (em particular deve ser esclarecido em que hipóteses e para quais finalidades ocorre o compartilhamento de dados com órgãos públicos e de informações entre as Serventias, entre estas e as Centrais e o ONR);
- (x) providenciar canal de atendimento para exercício de direitos dos titulares de dados pessoais, conforme art. 18 da LGPD;
- (xi) apurar em quais atividades registrais, atuais ou potenciais (projetos futuros), haveria emprego de decisões automatizadas, nos termos da LGPD, de modo a garantir o direito à revisão previsto no art. 20 da LGPD;
- (xii) refletir e estudar a viabilidade de regulamentação da atividade registral, com a atribuição de novos papéis e competências que permitam aos oficiais de registro contribuir com a segurança e certeza das relações negociais e creditícias imobiliárias na esfera informacional da economia digital.

Índice

1. Introdução.....	1
2. Publicidade Registral	4
2.1. Caráter sui generis da publicidade registral	4
2.2. Natureza privada dos interesses e dados objeto de registro	8
2.3. Publicidade na Lei de Registros Públicos	10
2.3.1. Atos constitutivos pelo oficial de registro.....	11
2.3.2. Publicidade em relação à lavratura de certidões.....	13
2.3.3. Dever do oficial de informar as partes.....	15
2.4. Conclusões quanto à publicidade registral	17
3. Privacidade e Fundamentos da Proteção de Dados.....	19
3.1. A autodeterminação informacional	19
3.1.1. Auto determinação informacional na Constituição Federal Brasileira	23
3.2. Separação de Poderes Informacional.....	26
3.3. Conclusões sobre fundamentos da proteção de dados	29
4. O Registro Imobiliário na Lei Geral de Proteção de Dados.....	31
4.1. Enquadramento legal dos registros imobiliários.....	31
4.2. Controle de finalidade dos atos registrais	32
4.2.1. Controle de finalidade na inscrição.....	33
4.2.2. Controle de Finalidade na lavratura de certidões.....	34
4.3. Compartilhamento de dados com terceiros	38
4.3.1. Compartilhamento de dados com entidades privadas	38
4.3.2. Centrais Estaduais e o Operador Nacional de Registro.....	41
4.3.3. Compartilhamento de dados registrais com órgãos públicos.....	43
4.4. Governança e Privacidade	47
4.4.1. Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais.....	48
4.4.2. Política de Privacidade	49
4.4.3. Registro das atividades de tratamento de dados pessoais.....	51
4.4.4. Relatórios de impacto à Proteção de Dados	52
4.4.5. Contratos com terceiros envolvendo tratamento de dados pessoais	53
4.5. Transparência	53
4.6. Garantia dos Direitos dos Titulares.....	54
4.7. Reflexão sobre o Registro Imobiliário diante da economia digital.....	55
5. Diretrizes e Recomendações.....	57
1. Anexo: Legislação Citada	59

1. Introdução

Na última década o sistema registral imobiliário passou por processo de modernização, com a implantação de novas tecnologias, em particular sistema de registro eletrônico, serviços registrais disponíveis online e criação de centrais de informações registrais, ligando diferentes serventias nos estados e no país.

O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis-SREI, instituído pela Lei 11.977/2009, constitui importante avanço para a eficiência do sistema registral, não só por facilitar a identificação e processamento de matrículas, mas por permitir a realização de serviços e emissão de certidões eletrônicas em âmbito nacional. A digitalização dos serviços, porém traz riscos maiores em caso de vulnerabilidades na segurança do sistema ou caso as práticas dos registradores não sigam regras de governança estritas em relação à proteção de dados. A Lei 13.465/2017, por sua vez, instituiu o Operador Nacional do Registro, responsável pela implantação do SREI em âmbito nacional e pela governança do sistema, conforme Provimento do CNJ 89/19.

Com a promulgação, em 2018, da Lei Geral de Proteção de Dados-LGPD (Lei 13.709/2018), com entrada em vigor prevista para 2021, os oficiais de registro e o sistema registral enfrentam o desafio de assegurar a proteção dos dados pessoais no processamento dos dados registrais sob sua guarda e no exercício de sua função pública.

Nesse desafio surgem algumas questões críticas, que colocam em jogo a própria natureza da atividade registral. Dentre elas:

- a) haveria conflito entre a publicidade registral e o direito à privacidade dos indivíduos com direitos inscritos?
- b) a proteção de dados pessoais traria restrições ao compartilhamento de dados registrais com órgãos públicos?
- c) como lidar com solicitações em massa de certidões por empresas atuante nos mercados digitais imobiliários? Haveria aqui desvirtuamento da função registral e risco para os direitos dos titulares de dados pessoais?
- d) a lei geral de proteção de dados traz prerrogativas para as partes com direitos inscrivíveis para restringir dados pessoais ou de natureza íntima nas inscrições?
- e) há necessidade de revisão das práticas típicas dos oficiais de registro, como a emissão de certidões, para resguardar dados pessoais?

Para enfrentar essas questões, é necessário revisar fundamentos do direito registral, como o significado e alcance da publicidade registral e recolocar qual a relação entre o oficial de registro e as partes com direitos inscritos e qual a relação entre o oficial de registro e o

Estado, no contexto da proteção de dados pessoais que estão sob sua guarda. Também é importante aprofundar o entendimento sobre competências típicas dos registradores no exercício de sua função pública, de modo a compreender quais os limites entre a produção dos efeitos dos atos registrais e o resguardo de informações de natureza pessoal.

O presente estudo tem por objetivo enfrentar essas questões desafiadoras, além de esclarecer quais seriam as práticas gerais que os oficiais de registro devem adotar para se adequarem à legislação de proteção de dados, na medida em que passam a ser enquadrados por essa legislação como controladores e operadores de dados pessoais. Também será analisado o papel do ONR frente a essas novas exigências trazidas pela LGPD.

Ao final, o Estudo apresenta algumas recomendações e diretrizes para oficiais de registro e sugestões sobre o papel do ONR nesse contexto.

Veremos que a legislação de proteção de dados pessoais não só é perfeitamente compatível com a leitura estrita da função pública registral, como reforça o papel republicano dos oficiais de registro ao proporcionar a validade e eficácia de direitos individuais, além de garantir a segurança de negócios jurídicos imobiliários privados, atividade na qual processa dados pessoais que devem ser resguardados, não só contra a atuação de terceiros, mas perante a intervenção pelo Estado. Ao final, traremos algumas reflexões sobre o sistema registral perante o novo mercado digital imobiliário, onde o valor está não mais nos bens físicos, mas na informação. Os Registros, detentores de dados fidedignos, teriam papel importante para a segurança das relações informacionais e de crédito que são geradas nesse mercado, mas o desempenho dessa função demandaria uma revisão mais profunda da arquitetura do sistema registral e das atividades do registrador.

Este documento deve ser visto como um ponto de partida para iniciativas em diferentes frentes com o objetivo de adequação e revisão da atividade registral, que deverão contar com a participação ativa e a expertise dos próprios oficiais de registro, por meio da elaboração de novos estudos sobre regulamentações específicas, realização de debates e publicações.

O documento está organizado da seguinte forma. Na Seção 2, enfrentaremos as diferentes acepções da publicidade registral. Na Seção 3, examinaremos os fundamentos da proteção de dados pessoais, em particular o direito fundamental à autodeterminação informacional e os princípios de finalidade e de separação de poderes informacional. Na Seção 4, faremos o enquadramento da atividade registral na LGPD e veremos as implicações específicas do controle de finalidade sobre as atividades registrais típicas, bem como as iniciativas de governança, transparência e garantia de direitos dos usuários a serem adotadas pelos oficiais de registro. A Seção 5 sintetiza um conjunto de diretrizes aos os oficiais de

registro para conformação à LGPD e, ao final, na Seção 6, reproduzimos toda a legislação e atos normativos citados, de modo a convidar o leitor a refletir criticamente sobre as interpretações aqui propostas.

2. Publicidade Registral

2.1. Caráter sui generis da publicidade registral

A publicidade como princípio de Administração Pública encontra assento na Constituição Federal de 1988 e possui duas acepções.

A primeira consiste na “*propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes*”¹ aos administrados, ou seja, na “*transparência dos comportamentos administrativos*”² e tem fundamento no dever de prestação de contas em todas as esferas e manifestações do Poder Público, considerando-se, como valor republicano, que “*todo poder emana do povo*” (CF88, art. 1º §1º).

Na segunda acepção, publicidade é a “*divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos*”³, consubstanciada no art. 37 da CF88 e incs. A publicidade, aqui, tem o sentido de publicação ou de difusão para chegar ao conhecimento do público ato destinado a regular ou gerar efeitos sobre os administrados, não propriamente como obrigação, mas como condição constitutiva de validade e eficácia dos atos administrativos perante a sociedade como um todo.

Como dever de transparência, a publicidade traz como reflexo o direito de acesso à informação, que pode ser obtido por meio de transparência passiva ou ativa dos órgãos e agentes públicos ou de todos aqueles que atuem no exercício de função pública. A transparência passiva reside na prestação de informações sobre suas atividades, mediante requisição pelo interessado (assim o direito fundamental a receber informações de interesse particular, coletivo ou geral- art. 5º, inc. XXXIII- e de obter certidões para defesa de direitos e esclarecimento de situações, art. 5º, inc. XXXIV, b). Trata-se de uma proibição de manter secreta a ação administrativa, a não ser em hipóteses excepcionais em que o interesse público exigir, como na investigação criminal ou para proteger o sigilo e a privacidade individual. Já a transparência ativa consiste em franquear informações ao público (CF 88, § 2º do art. 216), podendo significar a obrigação de publicar informações sobre comportamentos específicos dos órgãos e agentes públicos (art. 8º da Lei de Acesso à Informação- Lei 12527/2011).

A Lei 6.015/1973 ou Lei de Registros Públicos-LRP estabelece já em seu art.1º a espécie de publicidade característica das Serventias, que determina a sua finalidade

¹ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, 8ª. ed., 1981, p. 76

² Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 30ª ed., 2013, p. 117.

³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 38ª. ed., 2012, p. 93.

própria, qual seja, *conferir autenticidade, segurança e eficácia de atos jurídicos*. Fica claro, portanto, que a aceção de publicidade registral é a de produção de efeitos na esfera jurídica, sendo portanto de natureza constitutiva. Um dever de natureza obrigacional é aquele derivado de norma que impõe determinado comportamento, cujo descumprimento pode levar a uma sanção. Um dever constitutivo, por sua vez, é derivado de regra que define determinada prática institucional e cujo descumprimento tem por consequência a invalidade ou ineficácia de atos jurídicos.

A publicidade como transparência ativa é dada por um dever de natureza obrigacional, ao passo que a publicidade como condição de eficácia resulta de um dever constitutivo. Ainda que o oficial de registro possa estar sujeito a penalidades por omissão em seus deveres funcionais, trata-se de aspecto acessório, voltado para a boa organização e condução do sistema registral. A consequência imediata do descumprimento de seu dever funcional recai intrinsecamente sobre a constituição de validade e eficácia instabilizando relações jurídicas, fulminando a validade ou impedindo a produção de efeitos de atos jurídicos.

Em ambas as aceções, como transparência e como condição de eficácia, a publicidade aplicada ao comportamento da Administração ou dos órgãos que compõem os Poderes Públicos tem o conteúdo de um dever de publicar no sentido de tornar público, i.e. levar ao conhecimento do público.⁴ Isso porque, como bem nota Carlos Ari Sundfeld, falta à Administração uma vida interior que lhe atribua um interesse próprio, de modo que sua atuação é sempre externa, para a promoção do interesse público.⁵

Essa consideração de Sundfeld coloca a publicidade registral em posição *sui generis*. A atividade é pública por consistir em função do Estado. É pública também no sentido de ser disponibilizada à generalidade dos cidadãos. E a publicidade de seus atos diz respeito à condição de eficácia, vale dizer conferir autenticidade, segurança e eficácia a relações jurídicas. Esse efeito da publicidade, porém, versa sobre relações de interesse particular, afeitos à vida privada.

A atividade dos tribunais, em sua função judicial, também constitui e declara relações jurídicas particulares, de interesse privado, porém com duas distinções fundamentais em relação aos registros: uma quanto à forma da publicidade; a outra quanto ao agente que exerce a função pública.

⁴ Sobre a distinção entre deveres obrigacionais ou em sentido estrito e deveres constitutivos, ver von Wright, G.H. *Norm and Action: a Logical Inquiry*, Routledge, 1971, Cap. I.

⁵ Sundfeld, Carlos Ari. *Princípio da Publicidade Administrativa* (Direito de Certidão, Vista e Intimação), in *Revista de Direito Administrativo* 199:97-110, jan./mar. 1995); no mesmo sentido Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, Atlas, 2002, p. 75.

Quanto à forma da publicidade, tem-se que, na atividade judicial, a publicidade consiste no dever de publicação dos atos dos magistrados, no sentido de divulgação ao público em geral.⁶ Esse dever de publicidade decorre do comando constitucional da publicidade dos atos processuais (art 5º, LX e art. 93, IX da CF88). Na interpretação ampla conferida pelo STF,⁷ essa publicidade abrange todas as ocorrências processuais constantes nos autos, cuja consulta, é livre ao público, com exceção dos casos sob sigilo para proteção da intimidade, sendo, hoje, na maioria dos tribunais, inclusive disponibilizada em arquivos eletrônicos acessíveis *online*. Somente os atos decisórios, porém, são objeto de divulgação pelos canais oficiais de publicação.

Já na a atividade extrajudicial, registral, não há propriamente publicação, mas um dever de tornar *cognoscível* a qualquer interessado a disposição de interesse privado, por meio da emissão de certidões, nas quais os oficiais de registro examinam os documentos e comprovam ou autenticam e existência de determinadas relações jurídicas privadas. Não há uma consulta livre aos livros ou dados de registro, tal como ocorre no judiciário, onde os autos processuais não sigilosos ficam disponíveis para acesso ao público, inclusive por meio eletrônico..

Na distinção precisa de Pugliatti, a publicação, presente na atividade judicial, produz uma condição de *difusão fática*, da qual decorre o resultado de alcançar o conhecimento de um número indeterminado de pessoas. Já o efeito produzido com os mecanismos organizados pelas Serventias para emissão de certidões, o efeito fático produzido é a "*possibilidade permanente e ao máximo generalizada de se procurar o conhecimento da relação jurídica*".

Quanto ao agente, na atividade judicial tem-se agentes ou órgãos públicos no exercício das funções do Estado. Já na atividade *extrajudicial* dos registros, essa função pública é desempenhada por delegação ao particular, profissional de Direito, que é investido na função de oficial de registro.

É certo que paira debate doutrinário acerca da figura jurídica do oficial de registro, no seu papel de delegatário de função pública. O debate liga-se à responsabilização por danos causados pela atividade registral. Aqueles que entendem ser o oficial de registro espécie de agente público,⁸ defendem que a responsabilidade recai sobre o Poder Público (com base no art. 37, §6º da CF 88). Aqueles que enxergam na atividade registral apenas o exercício de uma função pública em caráter e regime privados,

⁶ Jurisprudência STF e Lei 2019 acesso aos documentos

⁷ Voto Min. Luiz Fux na ADI 4414/AL

⁸ Ceneviva, W. *op. cit.*, p. 53 e ss.

defendem a responsabilidade civil do oficial de registro, na estrita leitura do art. 236, caput da CF88 e do art. 22 da Lei 8935/22).⁹ O STJ¹⁰ chegou a referendar a posição de Hely Lopes Meirelles¹¹, segundo a qual a responsabilidade originária é do oficial de registro ou notário, respondendo o Estado de modo subsidiário. Mas, recentemente, o STF decidiu pela responsabilidade objetiva do Estado pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que causarem danos a terceiros no exercício de suas funções.¹²

Porém, a equiparação para fins de responsabilização do Estado, obviamente, não retira o caráter privado dos serviços registrares, nem transforma os oficiais de registro em funcionários ou servidores públicos.¹³ Sua atividade continua organizada e exercida em caráter privado, remunerada pelos particulares e não pelos cofres públicos, razão pela qual, diferentemente do que ocorre com o Poder Judiciário, não se sujeita aos deveres de transparência ativa decorrentes da Lei de Acesso à informação (art. 1º). A fiscalização da atividade compete apenas ao Poder Judiciário, mas o oficial goza de independência jurídica no seu mister (art. 28 da Lei 8.935/94).

Isso porque, por força do art. 236 da CF88, não pode ser exercido pelo Poder Público, nem direta, nem indiretamente, mas *confiada* ao profissional de Direito, com outorga pelo Poder Judiciário, por meio de concurso público de provas e títulos (CF 88 art. 236, par. 2º e art. 2º da LRP).¹⁴ Com isso, a CF88 marca a natureza jurídica da atividade registral, distinguindo-a da atividade administrativa e mantendo-a independente, livre de condicionamentos de ordem política, conforme preconizado pelo art. 28 da Lei 8.935/94. Nota importante, pois a função pública exercida pelos oficiais de registro, ao processar dados e interesses de natureza privada, protege tais relações inclusive da ação Estatal, donde sobressai sua natureza republicana e relevância para afirmação da soberania do cidadão.

Veremos a seguir que esse aspecto *sui generis* das Serventias- com sua função pública, mas constitutiva da eficácia de relações privadas e *confiada* a particular, inclusive contra a atuação Estado- tem implicações relevantes sobre os deveres relacionados à publicidade registral.

⁹ Afonso da Silva, J. op. cit. p. 898 e ss.

¹⁰ Resp 1.163.652-PE, Rel. Min. Herman Benjamin, 01.06.2010.

¹¹ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 29.ed. Malheiros, 2004, p. 222.

¹² STF, RE 842.846, Santa Catarina, Relator Ministro Luiz Fux, j. em: 27 de fevereiro de 2019.

¹³ ADI 2602, Relator Ministro Marco Aurélio.

¹⁴ Exceção das Serventias extrajudiciais oficializadas antes da CF88.

2.2. Natureza privada dos interesses e dados objeto de registro

Para a compreensão da publicidade registral, notadamente em confronto com a autodeterminação informacional do cidadão e proteção de seus dados pessoais, é importante afinar o entendimento dessa relação entre o oficial de registro, o Estado e o indivíduo que tem seus dados registrados.

A garantia republicana de uma atividade independente dos Poderes do Estado e subordinada apenas à ordem jurídica, começa pelo dever de conservação e segurança dos documentos, mas a ela não se limita, alcançando também a responsabilidade pelo processamento dos dados que se extraem desses documentos para cumprimento de seus deveres funcionais e o tratamento das informações deles decorrentes.

Importante aqui distinguir entre os documentos, dados e informação. Documentos são o suporte físico ou eletrônico dos dados. Os dados, que podem ser definidos como quebras de uniformidade perceptíveis pelo humano ou pela máquina, cuja combinação é capaz de gerar significado (e.g. símbolos em tinta em uma folha em branco, furos em cartões ou sequências de bits).¹⁵ Informação é o conteúdo semântico, o significado extraído do processamento dos dados.

Os documentos têm sua guarda e conservação confiada às Serventias (art. 24 da LRP, art.30, incs. I e VI do Código Civil e art. 46 da Lei 8.935/94), o que significa não só o dever de guardar os papéis ou suportes físicos dos dados, mas o dever de organização, sistematização e racionalização dos documentos de modo a facilitar sua busca (art. 25 da LRP), o que já implica deveres de segurança em relação ao tratamento de dados.¹⁶ Em particular, com a digitalização dos serviços, esse processamento, embora mais eficiente, atendendo ao disposto pelo art. 37 da Lei 11.977/2009, traz riscos adicionais em relação aos direitos dos cidadãos sobre seus dados pessoais. Daí a necessidade de rotinas tecnológicas que propiciem segurança contra riscos de vazamento (segurança de dados), conforme regulamentação própria.¹⁷ Assim, resta claro que o dever de tutela não se limita à conservação de documentos ou suportes

¹⁵ Floridi, Luciano. *Semantic Conceptions of Information*. Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2019; <https://plato.stanford.edu/archives/sum2019/entries/information-semantic/>

¹⁶ Walter Ceneviva, p. 50

¹⁷ Recomendação CNJ/14 que institui o modelo nacional para criação e implantação do SREI e após a criação do Operador Nacional de Registro- ONR, pela Lei 13.465/2017, o Provimento CNJ 89/2019, que dispõe sobre regulamentação do SREI e ONR, notadamente no art. 8º, §1º, *in verbis*: “§ 1º O SREI deve garantir a segurança da informação e a continuidade da prestação do serviço público de registro de imóveis, observando os padrões técnicos, critérios legais e regulamentares, promovendo a interconexão das serventias.”

físicos, mas alcança a guarda dos dados e do conteúdo semântico extraído dos documentos, com cautelas inerentes à criação de procedimentos eficientes e seguros para o acesso à informação pelo oficial de registro no exercício de suas funções.

Feitas essas distinções, esclareça-se que os dados guardados pelas Serventias não são públicos no sentido de uma *res nullius*, de livre acesso ao público, nem no sentido de propriedade Estatal, da qual o Poder Público poderia dispor, conforme interesse público. A Lei Geral de Proteção de Dados veio sedimentar normativamente esse traço, ao referir-se à "titularidade" do sujeito ao qual o dado se refere sobre seus próprios dados. Essa titularidade também não se confunde com propriedade, pois a própria LGPD limita a liberdade de usar, fruir e dispor livremente dos dados, uma vez que há diversas condições autorizadas de sua utilização por terceiros, que independem da manifestação de vontade do titular. Conforme acentua Mota Pinto, a esfera de intimidade e vida privada à qual estão ligados os dados pessoais é melhor caracterizada como direito ao livre desenvolvimento da personalidade, muito embora, em relação a outros direitos da personalidade, haja maior flexibilidade em relação a possibilidade na disposição de dados pessoais, com exercício de autolimitação.¹⁸

Portanto, os dados sob guarda dos oficiais de registro concernem a *direitos de propriedade e direitos da personalidade* dos sujeitos aos quais se referem. São dados individuais privados e versam sobre relações jurídicas de natureza privada. O interesse privado permanece mesmo em se tratando de direitos reais, como no caso dos registros imobiliários. Isso porque, os dados ali guardados não são de interesse imediato e geral do público, mas apenas podem vir a ser objeto de interesse, em contexto particular, para travar relações jurídicas relativas a determinado bem. É de fundamental importância compreender este aspecto. Ele permite compreender a razão da solução constitucional republicana em manter a atividade independente do próprio Estado e também sobre onde recai o interesse público e, conseqüentemente, o sentido de publicidade no registro de imóveis.

O interesse público recai não sobre os documentos ou dados registrares, que estão guardados, mas sobre a garantia que o sistema registral oferece para conferir segurança, certeza e autenticidade sobre a propriedade de imóveis ou existência de ônus ou gravames sobre os mesmos, o que é fundamental para o tráfico de bens e direitos. Portanto o interesse público e o sentido de publicidade estão ligados a um sistema de *processamento dos dados* pelos oficiais de registro, que é dotado de confiança.

¹⁸ Mota Pinto, P. *Direitos da Personalidade e Direitos Fundamentais: estudos*. GestLegal, 2018, p. 679 e ss.

2.3. Publicidade na Lei de Registros Públicos

Nos itens anteriores verificou-se que a publicidade registral tem caráter *sui generis* e opera sobre dados cuja titularidade não é pública, mas que refletem direitos de propriedade e de personalidade dos indivíduos referidos no registro e versam sobre relações privadas, de interesse privado. Cabe especificar agora onde se localiza o interesse público em relação ao processamento desses dados e, por decorrência, qual o alcance e sentido da publicidade neste ato de processamento necessário ao exercício de suas funções legais.

Na LRP, art. 1º, a publicidade vem implícita na própria finalidade da atividade registral em conferir autenticidade, segurança e eficácia a atos jurídicos e é mencionada explicitamente no art. 1º da Lei dos Serviços Notariais e Registro (Lei 8935/94). Na verdade, a autenticidade, segurança e eficácia são produzidas *perante o público*, não pela divulgação dos dados registrais, mas antes pela própria *confiança* na atividade registral, ou presunção de veracidade dos juízos jurídicos do oficial de registro que constituem e verificam a existência de relações jurídicas. Em outras palavras, a publicidade está exatamente na chamada *fé pública*, da qual se reveste o Registro.

É a *fé pública* que leva os cidadãos a inscrever o título de aquisição de imóvel no Registro, de modo a tornar a propriedade oponível a terceiros de boa fé e que também leva os cidadãos a conferir a situação jurídica do imóvel para se assegurar da validade do negócio imobiliário que pretende realizar. Assim, o Registro deve dispor de mecanismo para que a situação dos imóveis possa ser conhecida. Esse mecanismo vem descrito nos arts. 16 e 17 da LRP, cujos textos são abaixo transcritos:

Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados:

1º a lavrar certidão do que lhes for requerido;

2º a fornecer às partes as informações solicitadas.

Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.

Há nessas regras, três facetas a serem exploradas. Primeiro, o reconhecimento público da constituição de direitos pelos atos dos oficiais de registro. Segundo, o mecanismo pelo qual o Registro dá conhecimento ao público de atos, posições e relações jurídicas. Terceiro a atividade de assessoramento do oficial de registro às partes. A seguir, examinaremos cada uma dessas facetas para verificar que, em nenhuma delas, há divulgação ao conhecimento público dos dados objeto de registro.

2.3.1. Atos constitutivos pelo oficial de registro

Os efeitos constitutivos de direitos, em particular do direito de propriedade, ou das limitações e ônus sobre a propriedade, instituídos pelos atos dos oficiais de registro, tem alcance *erga omnes* em função da *fé pública*, da qual o oficial está investido. Essa fé pública não se refere propriamente a um estado mental subjetivo, que possa ser faticamente percebido, de crença ou confiança coletiva dos cidadãos no funcionamento do sistema ou do processamento dos dados pelos registradores, muito menos de conhecimento sobre o conteúdo dos registros. A *fé pública* tem um sentido estritamente normativo, de presunção validamente gerada por meio de atos dotados de autoridade do oficial de registro, na qual é investido com a outorga pelo Poder Público.

Vale um passo atrás para entender o significado de *fé pública*, onde reside a publicidade registral, e qual o produto desse ato institucionalizado do oficial de registro.

Os Registros Públicos são encarregados da configuração da realidade jurídica- o "*mundo do dever-ser*", na expressão Kelsen ou o "*mundo jurídico*" (*Rechtswelt*) na expressão de *von Tur-* que é constituída por um complexo de posições e relações jurídicas derivadas de regras. Tais posições, relações jurídicas e direitos possuem uma realidade objetiva, muito embora não se reduzam a qualquer fenômeno físico. Assim, ao afirmarmos que alguém é proprietário, não nos referimos ao domínio de fato sobre um bem, mas a um conjunto de vínculos obrigacionais. De acordo com Searle,¹⁹ essa realidade decorre de uma crença coletiva, fruto de uma prática social fundada em regras constitutivas vinculantes, que estipulam *o que conta como existente no contexto de uma instituição*: são os chamados "fatos institucionais". Esses fatos, embora não sejam uma realidade física, são objetivos, pois independem de valorações subjetivas. E são objetivos justamente por serem criados por atos dotados de autoridade que

¹⁹ Searle, J. R. *The Construction of Social Reality*, Free Press, 1995.

instanciam aquelas regras constitutivas objetivamente válidas. Esses atos de oficiais investidos de poder são chamados de “atos performativos”.

Por exemplo, o registro de casamento é um ato performativo que constitui o fato institucional, segundo o qual determinada pessoa muda de *status civil*, com o efeito, dentre outros, de restringir sua capacidade jurídica de disposição de bens. O registro de nascimento cria a representação de determinado indivíduo como pessoa natural, que passa a ser reconhecido como sujeito de direito. Da mesma forma, a inscrição do título de aquisição na matrícula do imóvel não altera qualquer aspecto físico do bem, apenas a posição jurídica daquele referido na inscrição, que passa, então, a ser seu legítimo proprietário.

Desse modo, podemos ver a atividade registral como um conjunto de atos performativos, investidos de autoridade, que criam fatos institucionais e, assim, inscrevem novos dados na realidade jurídica. Esse é seu papel institucional, ao lado de sua responsabilidade por guardar dados jurídicos, materializados em seu suporte físico ou eletrônico. Não é função do registrador divulgar as informações contidas nos dados sob seus cuidados, muito pelo contrário. Sua função pública consiste em *emitir juízos jurídicos* em sua maioria sobre relações não controvertidas, a partir da verificação de elementos fáticos da análise de dados sob sua curadoria, juízos estes que tem por efeito inscrever *novos dados* na realidade jurídica, quais sejam, a constituição de direitos ou de meios de prova. Por meio dessa função pública delegada pelo Estado, propicia segurança, autenticidade e eficácia às relações jurídicas.

Vale dizer, não é a divulgação fática ou o fato de terceiros tomarem conhecimento de determinado fato ou relação com determinado bem que permite o reconhecimento de efeitos na esfera jurídica. É o ato institucionalizado e formal de registro que gera o efeito normativo de publicidade, tornando o ato jurídico imediatamente oponível a terceiros de boa-fé.

Esse efeito jurídico de força probante da formalidade registral é bem-apanhado por Serpa Lopes, quando destaca não ser essencial a publicidade de fato para a inscrição, mas que, ao contrário, a *“inscrição é simples forma de publicidade”*. Completa a reflexão destacando que, com o registro *“é a sociedade juridicamente organizada que, por intermédio do funcionário competente, dá publicidade”*.²⁰ A alegoria de Serpa Lopes, que vê o oficial de registro como *longa manus* da própria sociedade organizada,

²⁰ Serpa Lopes, M. M. *Tratado dos Registros Públicos*, v.1, 1938, pp. 44-45.

ilumina tanto o caráter republicano do Registro, quanto a natureza estritamente institucional e jurídica da publicidade registral.

2.3.2. Publicidade em relação à lavratura de certidões

O efeito de inserção de novos dados na realidade jurídica, essência da atuação do oficial de registro e da publicidade registral, não se manifesta somente quando o registro é constitutivo de uma posição ou direito, como na inscrição em matrícula de imóvel, mas também quando o registro tem natureza comprobatória de determinado fato ou ato, na lavratura de certidões. A esse respeito, os arts. 16 e 17 da LRP explicitam o dever do registrador, ao lado do correlato²¹ direito do cidadão: (i) obrigam os oficiais encarregados dos Registros a lavrar certidão do que lhes for requerido (ii) atribuem direito a qualquer cidadão de requerer a certidão, independentemente de comprovação de interesse jurídico no objeto do registro.

Pois bem, ao lavrar certidão, o registrador não publica ou informa o conteúdo de dados sobre propriedade, hipoteca, etc., ou ainda, sobre a identidade do proprietário ou regime matrimonial com seu cônjuge. Em primeira linha, o oficial autentica e, assim, cria meio juridicamente válido de prova de determinada situação ou relação²². Apenas por via reflexa informa sobre a situação jurídica, ou seja, traz no conteúdo do ato, informações sobre fatos institucionais e, por vezes, fatos brutos relativos à pessoa (e é por conta dessa informação reflexa que o oficial de Registro, como veremos adiante, deve adotar cautelas diante da Lei Geral de Proteção de Dados).

Em todos os seus atos constitutivos e comprobatórios, o oficial do registro emite *juízo baseado em técnica jurídica* e, investido de fé pública- de autoridade- cria fatos institucionais. Com isso se entende a localização dos Cartórios na esfera do Poder Judiciário, modelo adotado no Brasil, a exemplo do modelo germânico. Na tradição brasileira, as Serventias faziam parte da organização interna do Judiciário. Com o fim da oficialização, pela CF 88, art. 236, embora a atividade seja delegada ao oficial concursado para exercê-la em regime privado e independente, sob sua conta e risco, resta o poder normativo e fiscalizador do Poder Judiciário.²³ Isso porque tanto os juízes e tribunais, ao emitir juízo sobre litígios, quanto os oficiais de Registro, em sua função

²¹ Sobre a análise da correlação entre direitos e deveres Hohfeld, Wesley. "Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Legal Reasoning," 23 *Yale Law Journal* 16 (1913).

²² Para usar a metáfora de Walter Ceneviva, a autenticação "*corresponde ao sopro que lhe dá vida: até que ocorra a certidão é um papel qualquer. Autenticado, o papel que repercute na esfera do direito tem fé pública, resguarda interesse jurídico.*" Ceneviva, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*, op. cit. p. 43.

²³ Afonso da Silva, José. *Comentário Contextual à Constituição*, Malheiros, 2014, p. 897 e ss.

extrajudicial e primordialmente não litigiosa, têm o papel de configurar relações jurídicas, constituindo-as ou declarando-as. Aqui reside a diferença fundamental, como destaca Loureiro, entre dados registrais e os dados cadastrais do registro Administrativo (e.g. cadastro de imóveis municipal). Este último tem por objeto a compilação para colocar certos dados a serviço de um órgão público. Mas a Administração apenas informa, não emite juízo: “a atividade é somente de apreciação ou constatação, não há valoração baseada em técnica jurídica”.²⁴ Falta à atividade cadastral a fé pública, o exame de qualificação dos títulos e o juízo técnico, que tornam válidas relações e criam meios de prova. Mais do que isso, a atividade registral não pode ser “administrativizada”, sob pena de se ofender sua forma republicano eleita pela CF88 (art. 1º e art. 236 da CF88).

Como já destacado acima, o mecanismo de acesso por certidões opõe-se à difusão ou a levar ao conhecimento do público o conteúdo do Registro conhecido por todos. Trata-se do mecanismo chamado pela doutrina de *cognoscibilidade*, em que se torna de fato possível, ao interessado, conhecer a situação jurídica do bem, por meio da certidão de propriedade e ônus do imóvel. Porém, não é só a diferença fática do mecanismo de publicação o que importa. Como chama a atenção Pugliatti,²⁵ que fala em *cognoscibilidade jurídica*, o que está em jogo para a produção da publicidade é a contraposição de um conjunto de obrigações. Nesse jogo, o conhecimento efetivo é irrelevante, pondo-se em funcionamento “um procedimento artificial, cuja estrutura e disciplina estão plenamente no domínio do direito” (p. 401).

No termo “cognoscibilidade jurídica” reside a presunção jurídica que torna oponível a terceiros de boa-fé o conteúdo do registro. Ela é formada por um conjunto de vínculos. De um lado, a obrigação do oficial de registro em lavrar certidão requerida, sob pena de sanção. De outro, e aqui o sentido jurídico da *oponibilidade* do direito aos terceiros de boa-fé, o dever que recai sobre os terceiros de verificar a situação jurídica das pessoas ou bens de seu interesse, como condição de sua validade ou eficácia do negócio imobiliário que pretende realizar (exemplo, a invalidade de aquisição de imóvel sem o consentimento do cônjuge, quando não é verificado o estado civil do proprietário).

²⁴ Loureiro, Luiz Guilherme. *Registros Públicos*. Teoria e Prática 5ª ed., Gen, 2014, p. 288.

²⁵ Pugliatti, Salvatore, *La trascrizione*: la pubblicità in generale, Giuffrè, 1957. Ver também sobre o mecanismo de cognoscibilidade e o sentido de publicidade jurídica. Hernández Gil, F. *Introducción al derecho hipotecario*, Madrid: Revista de Derecho Privado, 1963, v. 3.

Ou seja, a cognoscibilidade que traz o efeito de publicidade também não é fática, mas jurídica. Como reza a fórmula na doutrina alemã, o “conhecer” (*Kennen*) da publicidade registral, não se equipara a um “possível conhecer” (*Kennenkönnen*), mas a um “dever conhecer” (*Kennenmüssen*). E esse dever é constitutivo, ou seja, não se trata do dever de todos buscarem a informação, mas da invalidade dos negócios individuais praticados para aqueles interessados que não obtiveram a devida prova da situação jurídica do imóvel.

Com isso, fica claro que a publicidade registral nada tem a ver com a difusão de informações sobre dados relativos a propriedade ou personalidade das partes de determinado registro. Ela é traduzida na *fé pública*, na confiança presumida, de que os atos do oficial de registro constroem e refletem a realidade jurídica, razão pela qual os direitos e status e atos jurídicos registrados são oponíveis a todos. Também a certidão lavrada pelo oficial de registro não têm por finalidade a difusão da informação: é um *ato performativo* que cria um fato institucional, qual seja, um meio válido de prova para aquele interessado em realizar negócio jurídico relativo a determinado bem.

2.3.3. Dever do oficial de informar as partes

Resta examinar o dever do oficial de registro de informar as partes. Trata-se aqui da função de assessoramento do oficial de registro.

Portanto, ao lado de sua atividade primordial de configurar a realidade jurídica, a legislação registral também impõe obrigações ao oficial de Registro consistentes em fornecer informações. Nos termos do art. 16, inc. II, da Lei de Registros Públicos, o oficial deve fornecer às partes a informação solicitada. Com o termo “partes”, a Lei se refere àqueles que figuram no registro, de modo que a informação e o assessoramento, nesse caso, também não consiste em divulgação ao público ou a terceiros sobre os dados pessoais sob a guarda da Serventia. As partes do registro, aqueles nele figuram, distinguem-se de “qualquer pessoa”, mencionada no art. 17, que se refere aos usuários, em geral, do serviço registral, e também dos “interessados”, previstos no art. 13, inc. II, art. 212, do LRP e demais regras que se refiram àqueles que podem instar os ou provocar a atuação do registrador, mediante demonstração de interesse específico. Segundo Ceneviva, “*parte é a pessoa em nome de quem é feito o registro. Só ela pode ser informada. Informação é simples notícia dada a todo aquele que, tendo interesse no ato jurídico correspondente ao registro, nele figura.*”²⁶

²⁶ Ceneviva, W. *Lei de Registros Públicos Comentada*, Saraiva, 2002, p. 39.

Não poderia ser diversa a interpretação, pois, como visto, não só o mecanismo da publicidade jurídica não se confunde com dar acesso geral e irrestrito a informações,²⁷ como também os dados e interesses objeto do registro são de natureza privada. Já foi visto acima, em relação à Lei de Acesso à Informação, que a privacidade e pessoalidade do interesse é um limite até mesmo ao dever de transparência da Administração Pública. E também foi esclarecido que os dados extraídos dos documentos sob a guarda dos oficiais de registro não são públicos. Pelo contrário, os documentos possuem referências pessoais, cuja “titularidade” pertence aos indivíduos neles referidos.

Justamente pelo oficial de registro lidar integralmente com o conteúdo de situações e relações de interesse privado, pessoais e por vezes íntimos e sensíveis- como ocorre no caso de registro em matrícula de imóvel da mudança de nome do titular do bem, por exemplo, em função de mudança de sexo- é que Walter Ceneviva elenca como dever ético geral do oficial a dignidade funcional que *“se vincula diretamente ao dever de guardar sigilo sobre a documentação e aos assuntos de natureza reservada, conhecidos no exercício da profissão”*.²⁸ Trata-se não apenas de dever ético, mas uma obrigação legal de guardar sigilo sobre o conteúdo da documentação sob sua guarda, conforme art. 30, inc. VI da Lei 8.935/94. Esse sigilo vale para terceiros em geral, que não às partes. Já às pessoas legalmente habilitadas, dentre as quais as partes referidas na inscrição, deve-se facilitar o acesso à documentação, conforme inc. XII do mesmo dispositivo.

Vale lembrar que, com exceção a esta atividade de assessoramento, necessariamente restrita às partes, não é atividade do registrador informar interessados, pois sua atividade não é *cadastral*. Transbordar esses limites e oferecer acesso livre aos documentos por terceiros ou informar sobre seu conteúdo sob forma diversa daquelas previstas em lei significa violação pelo oficial de registro ao dever de guarda dos documentos e processamento dos dados para a finalidade específica de sua função pública, que é constituir e produzir meios de prova sobre relações jurídicas, conferindo autenticidade e eficácia às relações jurídicas e viabilizando assim a segurança necessária para as relações negociais.

O compartilhamento de dados ou acesso a informações conferido por registradores a órgãos públicos como o IBGE e o INSS, além de outras entidades como o Sistema Integrado de Informações Territoriais será abordado mais adiante, frente às determinações trazidas

²⁷ *“O registro jurídico tem por finalidade conferir publicidade, validade e certeza às relações jurídicas (art. 1º, Lei 8935/94) e, portanto, não se limita a recolher e publicar simples informações, por exemplo, a titularidade de um direito, mas afirma, ou pelo menos faz presumir, que aquele que consta em seus livros como titular do direito assim o é efetivamente”* Loureiro, L. G. op cit. p. 288.

²⁸Ceneviva, W. *Lei de Registros Públicos Comentada*, Saraiva, 2002, p.58.

pela LGPD e aos desdobramentos do direito fundamental à autodeterminação informacional, recentemente referendado pelo Supremo Tribunal Federal.

2.4. Conclusões quanto à publicidade registral

As considerações precedentes permitem fixar o seguinte entendimento:

- (i) em sentido jurídico estrito, publicidade registral não implica publicação indiscriminada, ou a difusão dos dados registrais imobiliário para efetivamente levar a situação do imóvel ao conhecimento do público em geral, nem mesmo significa disponibilização para livre acesso e consulta pelos interessados, mas apenas diz respeito à *fé pública* de que se reveste o Registro e à consequente eficácia e oponibilidade perante quaisquer terceiros de boa-fé dos títulos e posições jurídicas inscritas.
- (ii) o acesso público aos dados registrais é realizado pelo mecanismo de cognoscibilidade, que tem também um sentido normativo, traduzido no “dever conhecer”, ou “dever de fazer prova” imposto aos terceiros como condição de eficácia para atos ou negócios jurídicos de seu interesse, no caso, os negócios jurídicos imobiliários;
- (iii) a lavratura de certidões não tem por finalidade veicular informações, mas produzir meio jurídico de prova;
- (iv) a atividade dos oficiais de registro não se confunde com atividade administrativa cadastral de sistematização e disponibilização de informações;
- (v) os dados pessoais extraídos dos documentos sob controle das serventias não são públicos no sentido de *res nullius*, nem são de propriedade do Estado; sua titularidade (direito da personalidade) pertence ao sujeito ao qual inscrição se refere.
- (vi) também não há interesse público relativo aos dados pessoais guardados pela serventia; o interesse público reside apenas na atividade registral e no processamento de dados realizado pelo oficial de registro que, por ser dotado de autoridade, confere segurança ao tráfico de imóveis e ao crédito imobiliário;
- (vii) o oficial de registro tem o dever ético e legal de guardar sigilo profissional sobre as informações a que tem acesso no seu exercício profissional e específico de conservar funcionalmente os documentos físicos ou eletrônicos;

- (viii) a solução constitucional de delegação da função pública registral ao particular, independente em relação ao Poder Estatal, traduz uma garantia republicana que se reforça no contexto de proteção dos dados pessoais sob tutela do oficial de registro, proteção esta que vale, em particular, contra o próprio Estado.

3. Privacidade e Fundamentos da Proteção de Dados

No confronto entre *publicidade registral* e *privacidade*, já vimos que a primeira não significa dever de difundir informações extraídas de dados pessoais, ou levar ativamente ao conhecimento de terceiros essas informações, nem mesmo disponibilizar os dados para consulta livre e indiscriminada. Pelo contrário, há um dever republicano, que incumbe ao oficial de registro, de guardar esses dados e de processá-los somente para a finalidade legal de constituir direitos e comprovar relações jurídicas, guardando o sigilo profissional sobre essa atividade. Nesta Seção vamos esclarecer que o conceito de privacidade que embasa a legislação de proteção de dados também não se confunde com sigilo ou resguardo de informações.

3.1. A autodeterminação informacional

O conceito de privacidade é multifacetado e admite várias acepções ou dimensões, sendo o resguardo pessoal, apenas uma delas. Esse primeiro sentido, ligado à exposição pessoal em publicações na mídia impressa, discutida no célebre texto de Warren e Brandeis²⁹ (*“right to be left alone”*), evoluiu como reflexo de outras ameaças trazidas pela evolução das comunicações. Assim é que, com o advento do processamento computacional, a proteção à privacidade ultrapassou a dimensão física de não-exposição para alcançar um sentido informacional (*privacidade informacional*) e reconhecer a necessidade de *“controle da informação”* contra o cruzamento de dados para inferências sobre indivíduos e a formação de dossiês permanentes nos arquivos computacionais.³⁰

Já com o advento e largo uso da internet (rede mundial de computadores), para a qual se transferiu a esfera pública comunicacional, a identidade individual ganhou uma representação virtual, ou seja, o indivíduo virtual se confunde com o complexo de informações a ele referentes na *infosfera*.³¹ Aqui, a privacidade se incorpora ao valor da construção livre da personalidade individual.³² Essa identidade virtual, construída no ambiente informacional, pode implicar restrições a direitos e a acesso a bens e afetar a própria construção interna da identidade, na medida em que a vigília e a circulação de informações sem salvaguardas podem inibir o comportamento na esfera pública e no relacionamento social. Daí o reconhecimento da necessidade de participação ativa do indivíduo na sua própria representação na esfera informacional, ou seja, uma prerrogativa

²⁹ Warren, S.D. e Brandeis, L.D. *The Right to Privacy*, Harvard Law Review, 4/5, p. 193-200.

³⁰ Westin, A.F. e Solove, D.J. *Privacy and Freedom*, New York, IG Publishing, 2015.

³¹ Floridi, L. *The 4th Revolution: how the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Presse, 2014.

³² Hildebrandt, M, Claes, E., Duff, A. e Gutwirth, S. *Privacy and Identity*, In *Privacy and the Criminal Law*, Antwerp/Oxford, 2006, p. 43-58.

individual em relação a sua auto-apresentação (*Selbstdarstellung*)³³ na sociedade da informação³⁴. Como coloca Nissenbaum,³⁵ o valor percebido na privacidade e na construção da personalidade informacional não está na *restrição* do fluxo de informações. Esse fluxo é desejado. O valor está na participação individual na determinação do *fluxo adequado da informação*, que é determinado *contextualmente* (qual tipo de informação, em relação a qual agente, em qual contexto, pode ser de que forma transmitida).

A preocupação que motiva a proteção jurídica abrange, portanto, todas essas dimensões, sendo construída por um conjunto de salvaguardas frente às ameaças e aos desafios colocados pela tecnologia, quais sejam: (a) o elevado *volume de informações disponíveis* na web; (b) a *facilidade de acesso* a essas informações; (c) a *interoperabilidade* e agregação de dados para estabelecer inferências sobre indivíduos, cuja ameaça é maior quando se traduz em interligação entre sistemas de informação; (d) o *valor econômico* dessas informações com atuação dos *data brokers* e empresas de *big data analysis* (e) emprego de *modelos de inteligência artificial* para tomada de decisões automatizadas, construção de perfis (*profiling*) e avaliação de risco (*scoring*) (f) riscos de *discriminação* em representações informacionais de indivíduos. Por isso, como aponta Solove,³⁶ o cerne do problema está na forma como o controle da dados pode afetar a autonomia individual, primeiro, quando há *falta de transparência* sobre quais informações pessoais são detidas por terceiros ou como essas informações são utilizadas e, segundo, quando o controle de dados abre espaço para a *interferência estatal* na formação de decisões individuais. Diante desse quadro, Kai von Lewinski³⁷ chama a atenção para a imprecisão do termo “*proteção de dados*” para descrever o objeto e alcance da proteção jurídica. Primeiro, porque o que se protege não é o dado, *i.e.* não se trata de segurança contra “vazamento” de dados. O objeto de proteção é o *indivíduo*

³³ Gabriele Britz chama a atenção para a relação entre liberdade de ação exterior e desenvolvimento da personalidade interior. Para ela o art. 2, inciso 1, da Constituição alemã, que fundamenta a *informationelle Selbstbestimmung* também protegeria a liberdade de desenvolvimento interno da personalidade (*Freiheit innerer Selbstentfaltung*). Com isso para ela a *informationelle Selbstbestimmung* também serviria - ao lado de proteger contra discriminações - “como um instrumento de implementação do direito de cada um a sua autoapresentação na esfera pública (*Recht auf Selbstdarstellung*): “Das Recht auf Selbstdarstellung richtet sich „gegen diejenigen Einschränkungen des inneren Freiraums (...), die aus (der Erwartung von) fremden Identitätserwartungen resultieren.” p. 67 ss. Gabriele Britz, *Freie Entfaltung durch Selbstdarstellung*, Tübingen 2007. Ver também Gerda Müller, *Persönlichkeitsrecht als Schutz vor unerwünschter Berichterstattung?* In: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, p. 189 ss.

³⁴ Sobre o conceito de sociedade da informação, ver Webster, F., *The Information Society Reader*, Routledge, 2004.

³⁵ Nissenbaum, H. *Privacy in Context: Technology, Policy and the Integrity of Social Life*, Stanford Law Books, 2010.

³⁶ Solove, D.J. *Understanding Privacy*, Cambridge, Massachusetts- London, England- Harvard University Press, 2009.

³⁷ Von Lewinski, K. *Die Matrix des Datenschutzes*, Tübingen 2014, p. 4-5.

diante do processamento de dados. Também não é do “dado” que parte a ameaça ao indivíduo, mas da *aplicação de informações* extraídas do processamento dos dados.

Daí a relevância, também aqui, em se distinguir *dados de informações*.³⁸ Como destaca Gabrielle Britz,³⁹ a proteção de dados, não pode ser pensada como um direito de domínio sobre dados pessoais. Tal “propriedade” e “garantia de defesa” do dado seria inútil, pois a ameaça vem da informação e a proteção jurídica deve abranger situações em que o dado está sob domínio de terceiros. Também não pode o direito ser pensado como “domínio da informação”, o que seria impossível, pois estas últimas consistem em construção alheia do significado dos dados⁴⁰. Assim, o que se impõe como garantia é a *participação individual autônoma na esfera pública* com prerrogativas especiais para controle do fluxo daquelas informações que lhe digam respeito, em cada contexto, de tal modo que cada um seja capaz de moldar (ou ao menos influenciar a modulação) de sua identidade na *infosfera*.

É essa a raiz do direito de *autodeterminação informativa* (ou *informationelle Selbstbestimmung*), que está no cerne da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/18, art. 2, inciso II) e que teve seu marco jurídico fundacional na decisão do Tribunal Constitucional Alemão contrária à Lei do Recenseamento da População de 1983 (“*Volkszählungsgesetz*”). Já na oportunidade daquela decisão, o Tribunal reconstruiu duas dimensões de afetação do uso das novas tecnologias de processamento de dados: (i) a dimensão democrática e a (ii) dimensão do livre desenvolvimento da personalidade.

No que tange à primeira dimensão, a democrática, o tribunal chamou a atenção para o fato de que quem não sabe se e por quem informações sobre a sua pessoa são tratados, perde a oportunidade de avaliar de forma confiável as consequências do seu comportamento, bem como as reações dos seus interlocutores na comunicação, e acaba sofrendo efeito de inibição diante da crescente incerteza. Com isso, a aplicação indiscriminada de informações derivada de seu processamento descontrolado colocaria em risco o funcionamento de “*uma comunidade democrática livre baseada na capacidade dos seus cidadãos de agir e*

³⁸ Sobre a diferença entre informação e dados na doutrina jurídica sobre proteção de dados ver Indra Spiecker, *Rechtswissenschaft*, p. 247 ss. Friedrich Schoch, *Öffentlichrechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung*, In *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer(VVDStRL)*, 57 (1998), p. 158 ss. Klaus Lenk, *Der Staat am Draht* 2004, p. 33 ss. E, em especial, Marion Albers, *Informationelle Selbstbestimmung*. Baden-Baden 2005, p. 86 ss. -

³⁹ Britz, G. *Autodeterminação Informativa entre a crítica principiológica dogmática e a permanência do Tribunal Constitucional Alemão*, In Ricardo Campos, Nelson Nery Jr., Georges Abboud (orgs.) *Proteção de Dados e regulação*, RT 2020 (no prelo). Gabriele Britz, *Informationelle Selbstbestimmung zwischen rechtswissenschaftlicher Grundsatzkritik und Beharren des Bundesverfassungsgerichts*, in: W. Hoffmann-Riem (Hg.), *Offene Rechtswissenschaft*, Tübingen 2010, p. 561-596.

⁴⁰ Na literatura alemã esse ponto fica claro com a crítica central de que proteção de dados não seria um regime da salvaguarda de dados, mas da proteção das pessoas contra os efeitos da informação. Para tanto ver Hans Peter Bull, *Sinn und Unsinn des Datenschutzes*, Tübingen 2015, p. 27 ss.

participar".⁴¹Nesse sentido, a proteção de dados, como veículo para proteção dos direitos fundamentais é a espinha dorsal de qualquer democracia liberal⁴².

Em relação à segunda dimensão, destacou que a armazenagem indefinida de dados que "*podem ser recuperados a qualquer momento em questão de segundos, independentemente da distância*" e que "*podem ser (combinados) com outras recolhas de dados para formar uma imagem pessoal parcial ou amplamente completa sem que o titular dos dados possa controlar suficientemente a sua exatidão e utilização*"⁴³, mina a construção da personalidade individual. Assim o direito à autodeterminação informativa⁴⁴ foi reconhecido e derivado constitucionalmente como pré-requisitos básicos ou veículo necessário para o livre desenvolvimento da personalidade, dentro de uma esfera pública democrática.

Portanto, o conceito de autodeterminação informativa e toda a construção da legislação de proteção de dados não se reduz de forma alguma à noção de sigilo. Possui uma dimensão dinâmica que vai muito além de um direito de defesa, que postularia um espaço privado de informações a não ser invadido pelo Estado ou a ser garantido pelo Estado.⁴⁵ A proteção de dados consiste, na verdade, em reforçar duas atribuições do indivíduo no novo cenário da sociedade da informação: (i) a transparência por parte da Administração e do setor privado sobre o uso de dados pessoais por eles detidos; (ii) colocar o indivíduo em posição ativa e dinâmica na relação com seus dados e informações perante o Estado e a iniciativa privada.⁴⁶ E o mecanismo primordial adotado pela legislação de proteção de dados, arraigada no conceito de autodeterminação informacional, está no *princípio de finalidade*. Trata-se de vincular e restringir a aplicação de qualquer informação derivada do processamento de dados pessoais ao objetivo que justificou sua coleta. Reconhece-se, assim, como fundamento legítimo para o tratamento, o consentimento que delimite seu escopo, o exercício de competência legal com objeto determinado, a necessidade para prestação de serviço ou execução de contrato especificado etc. Em todo e qualquer caso, a justificativa original da coleta é que determina os limites do *processamento*, do *emprego* e da *transmissão* de informações dele extraídas. Por conseguinte, o tratamento de dados só pode ter lugar no

⁴¹ BVerfG 65, 1 (43). (Tradução livre)

⁴² Indra Spiecker. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)* 9 (2018), p. 55.

⁴³ BVerfG 65, 1 (42).

⁴⁴ BVerfG 65, 1 (43);

⁴⁵ Para a forma clássica sobre o conceito de direitos de defesa ver Gertrude Lübbe-Wolf, *Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte*, Baden-Badenn 1998. Sobre a crítica a concepção de direito fundamental de defesa frente ao Estado na proteção de dados ver Karl-Heinz Ladeur, "*Datenschutz - vom Abwehrrecht zur planerischen Optimierung von Wissensnetzwerken. Zur objektiv-rechtlichen Dimension*" des Datenschutzes, DuD 2000, p. 12 ss.

⁴⁶ Conforme anota a decisão, as pessoas têm "o poder, em princípio, de determinar por si próprias a atribuição e a utilização dos seus dados pessoais". (Tradução livre) BVerfGE 65, 1.

âmbito de um objetivo definido, claro e legítimo. Em particular, o processamento para fins abertos ou desconhecidos é vedado pelo princípio da finalidade.⁴⁷

3.1.1. Auto determinação informacional na Constituição Federal Brasileira

A proteção de dados introduzida pela LGPD no ordenamento brasileiro consiste em ramificação de um domínio mais amplo do regime jurídico da informação e das comunicações.⁴⁸ Não se trata da única forma jurídica de proteção da informação, mas a forma de proteção de informações pessoais extraídas de dados. O regime jurídico da proteção da informação encontra vários pilares dentro da Constituição federal de 1988, pelos quais formam uma infraestrutura de direitos comunicacionais ancorada em diversos direitos fundamentais. Dentre eles os principais são: inviolabilidade da intimidade e da vida privada (Art. 5, inciso X) e sigilo da correspondência e das comunicações (Art. 5 início XII)⁴⁹. Contudo, como bem nota a lição de Ferraz Jr. sobre o regime jurídico da informação na constituição de 1988, adotada em diversos julgados pelo Supremo Tribunal Federal⁵⁰, esse regime jurídico da informação não abarca as questões centrais da proteção de dados em si,⁵¹ mas tão somente aspectos da intervenção não autorizada de terceiros na comunicação (sigilo das comunicações).

O direito à autodeterminação informacional encontrou sua primeira expressão no ordenamento jurídico brasileiro no art. 2º, inc. II da Lei 13.853/2019, como um dos *fundamentos* da proteção de dados pessoais, ao lado do direito à privacidade (inc. I), à liberdade de expressão, de informação e de comunicação (inc. III), à intimidade, honra e imagem (inc. IV), o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania (inc. VII). Sendo todos esses direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição Federal Brasileira de 1988, essa previsão indica menos a estipulação legal de um direito e mais

⁴⁷ Sobre o assunto ver os casos elencados de coleta de dados sem finalidade na diretiva europeia RL 2006/24/EG e as decisões do tribunal europeu sobre o assunto EuGH, C-293/12 e C-594/12. Na doutrina, Spiros Simitis: *Die Vorratsspeicherung – ein unverändert zweifelhaftes Privileg*, In: Neue Juristische Wochenschrift, 2014, p. 2158 ss.

⁴⁸ Também nesse sentido, Indra Spiecker, *Teil-Verfassungsordnung Datenschutz*, In: Der Eigentwert des Verfassungsrechts, Tübingen 2011, p. 281 ss.

⁴⁹ Ainda ao regime jurídico da proteção da informação poderia ser acrescentado a proteção a livre manifestação do pensamento, acesso à informação, direito de resposta, sigilo da fonte, entre outros.

⁵⁰ RE 418.416-8, Santa Catarina, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 10.05.2006; HC 91.867, Pará, rel. Min. Gilmar Mendes, 24.04.2012.

⁵¹ “Se alguém elabora para si um cadastro sobre certas pessoas, com informações marcadas por avaliações negativas, e o torna publico, poderá estar cometendo difamação, mas não quebra de sigilo de dados. Se estes dados, armazenados eletronicamente, são transmitidos privadamente, a um parceiro, em relações mercadológicas, para a defesa do mercado, também não está havendo quebra de sigilo”. Ferraz Jr., Tércio Sampaio. “*Sigilo de Dados: o Direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado*”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 1, 1992. Esses casos porém passarão a ser regulados pela Lei Geral de Proteção de Dados.

o reconhecimento de norma superior, que confere fundamento de validade material aos direitos dos titulares de dados pessoais previstos na LGPD (art. 18 e incs.), quais sejam, confirmação da existência do tratamento, acesso a dados, retificação, anonimização, bloqueio ou eliminação, revogação do consentimento.

Esse reconhecimento legal no País é reflexo de fenômeno de dimensão global, influenciando de forma generalizada a transformação jurídica concreta dos estados nacionais. O arcabouço conceitual do constitucionalismo do Estado nacional vê-se cada vez mais desafiado por dinâmicas globais, como a realidade de sociedades cada vez mais mediadas pela digitalização, as quais, por sua vez, exigem uma resposta interna adequada em termos da tradição concreta de cada país.⁵² Conforme pontua Wolfgang Hoffmann-Riem, a dependência de vários âmbitos da vida moderna da infraestrutura tecnológico-informacional impõe a reconstrução, no direito constitucional, da proteção jurídica da circulação de dados e informações, como condição necessária para assegurar o exercício de diversas liberdades previstas constitucionalmente. Não apenas a liberdade de expressão passa a ser gerida pelo mundo digital, mas também a liberdade artística, científica, livre exercício profissional, liberdade de locomoção, direitos à igualdade, dentre outras devido ao rápido avanço da digitalização de todos os aspectos da vida.⁵³

Assim como no caso alemão, não há no catálogo positivo de direitos fundamentais da constituição brasileira de 1988 um direito expresso de autodeterminação informativa, além dos enunciados do regime geral de proteção da informação e sua comunicação. A ausência na lista de direitos fundamentais, todavia, não impediu o Tribunal Constitucional Alemão de enunciar explicitamente o direito, ao constatar que seu conteúdo seria *conditio sine qua non* para a realização de liberdades fundamentais constitucionais na era da informação.

Da mesma forma, a tradição constitucional brasileira não deixa de reconhecer e explicitar os chamados direitos fundamentais decorrentes, os quais, seguindo a cláusula de abertura do art. 5º, § 2 da CF 88, devem ser derivados do conteúdo de direitos fundamentais explícitos, notadamente quando necessários à proteção de liberdades constitucionalmente asseguradas⁵⁴. Nessa esteia, diversos direitos fundamentais decorrentes (não explícitos)

⁵² Dieter Grimm, *The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World*, In: Petra Dobner, Martin Loughlin (Orgs.) *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford 2010, p. 322. Charles Fried, *Constitutionalism, Privatization and Globalization*, in: *Cardozo Law Review* 21 (2000), p. 1091 - 1094.

⁵³ Wolfgang Hoffmann-Riem, *Grundrechts- und Funktionsschutz für elektronisch vernetzte Kommunikation*, In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 134 (2009) p. 516 ss.

⁵⁴ “Por força do art. 5o, § 2o, da Constituição de 88, pode-se dizer que existem direitos fundamentais decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, que são justamente aqueles direitos constitucionais, expressos ou implícitos, que possuem forte vinculação com o princípio da dignidade da pessoa humana ou com a necessidade de limitação do poder. Não é necessário que o direito fundamental esteja expressamente escrito na Constituição. Basta que ele possa ser, de alguma forma, extraído do espírito constitucional.” MARMELSTEIN,

foram validados pelo Supremo Tribunal Federal como direito à proteção do local de trabalho contra invasões arbitrárias de agentes públicos (decorre do art. 5o, inc. XI, da Constituição de 88), direito ao sigilo bancário⁵⁵ (decorrente do artigo 5o, inc. X da Constituição de 88), a anterioridade tributária⁵⁶, direito à união homoafetiva⁵⁷, direito de pessoas transexuais de alteração de prenome e sexo no registro civil⁵⁸, direito à identidade genética e filiação⁵⁹, direito de oposição política,⁶⁰ direito ao esquecimento,⁶¹ dentre outros. Segundo a doutrina, seria possível reconhecer na CF88 também o direito à autodeterminação informacional.⁶²

Em decisão recente, o STF⁶³ referendou a medida cautelar deferida para suspender os efeitos da Medida Provisória nº 954/20, reconhecendo que a Constituição Federal de 1988 sedia elementos basilares da proteção de dados e pronunciou explicitamente o princípio de *autodeterminação informacional*, como um direito albergado pela lei fundamental. Segundo a Relatora Ministra Rosa Weber, no contexto tecnológico atual, os direitos da personalidade previstos na CF88 (direito à intimidade, honra, imagem, dignidade e vida privada) impõem que controladores e operadores de dados pessoais sejam transparentes quanto à finalidade da coleta, bem como assegurem o seu tratamento de modo proporcional ao fim declarado.

A referida Medida Provisória determinava a transferência ao IBGE, pelas empresas de telefonia, do nome, telefone e endereço de todos os seus clientes, sem que estivesse clara a finalidade do estudo, de modo que o STF entendeu ser desproporcional a coleta de dados de milhões de brasileiros (todos os clientes) para procedimentos do IBGE que, usualmente, são amostrais. Citando explicitamente a decisão do Tribunal Constitucional Alemão no caso do censo, o STF identificou os riscos que a atual tecnologia de análise de dados traz à autonomia e liberdade individual, em função das informações e perfis pessoais que podem ser inferidos a partir do cruzamento e processamento computacional.

George. *Curso de Direitos Fundamentais*, 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2018. Ver também nesse sentido, Sarlet, Ingo, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 12ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012

⁵⁵ STF, MS 23.851/DF, rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 26.9.2001

⁵⁶ STF, ADI n. 939-7, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, j. 15.12.1993

⁵⁷ STF, ADI 4277/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, j. 05.05.2011

⁵⁸ STF, ADI 4.275/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário j. 01.03.2018

⁵⁹ STF, RE 363.889/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 02.06.2011

⁶⁰ STF, MS 24.831/DF, rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 22.6.2005

⁶¹ RE 810321/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. 17.06.2016

⁶² Para uma posição que não distingue os ramos do regime geral da proteção da informação e infere o tratamento constitucional da proteção de dados do sigilo e da privacidade ver Laura Mendes, *Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor. Linhas gerais de um novo direito fundamental*, São Paulo 2014, p. 170 - 171. "...entendemos que hoje é possível reconhecer um direito fundamental à proteção de dados pessoais, como uma dimensão da inviolabilidade da intimidade e da vida privada, nos termos da constituição." Também Danilo Doneda deriva um direito a proteção da dados da privacidade. Para tanto, ver Doneda, D. *A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental*. Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], v. 12, n. 2, p. 91-108, 2011.

⁶³ Julgamento conjunto das ADI 6387, 6388, 6389, 6390 e 6393, sob a Relatoria da Ministra Rosa Weber, em 07/05/2020.

O reconhecimento pelo STF do direito fundamental à autodeterminação informativa estabelece parâmetro fundamental no cotejo de possíveis conflitos entre a lei de proteção de dados pessoais e normas legais de outros documentos legislativos. Caso determinada regra legal importe violação à autodeterminação informacional e não haja outro direito fundamental que a suporte em juízo de proporcionalidade, cabe o questionamento de sua constitucionalidade.

3.2. Separação de Poderes Informacional

A proteção de dados naturalmente deve seguir os ditames basilares da estruturação do Estado de Direito, o que implica a incorporação dessa proteção à estrutura essencial das constituições liberais democráticas, organizada em dois pilares: a) um regime de liberdades fundamentais do indivíduo asseguradas por direitos fundamentais explícitos ou decorrentes e b) um regime organizacional centrado na divisão por competências de atribuições, evitando a concentração de poder (divisão de poderes).⁶⁴

O primeiro pilar dá-se com o reconhecimento da autodeterminação informacional como veículo necessário à garantia de liberdades fundamentais constitucionais na era digital. No entanto, a proteção de dados nele não se exaure. De nada adiantaria garantir posições jurídicas subjetivas ao indivíduo no domínio de seus dados e informações pessoais, se também o outro pilar das constituições liberais modernas, o da divisão de poderes, não fosse abrangido, diante dos desafios colocados pela esfera informacional contemporânea. O novo direito fundamental perderia efeito prático caso se permitisse ao Estado o acúmulo indiscriminado de informações pessoais.

Para refletir também a salvaguarda da autodeterminação informacional dentro da dimensão organizacional do Estado, foi cunhado no caso alemão do censo, anteriormente mencionado, o conceito de *divisão de poderes informacional* ou *separação informacional de poderes*⁶⁵. Importante notar que aquele precedente, no qual se baseou o STF no caso de compartilhamento de dados com o IBGE, tinha em seu cerne justamente a vedação à transferência de dados para órgãos com exercício de função executiva. Vale retomar essa distinção feita pelo precedente alemão.

⁶⁴ Essa distinção entre dois âmbitos da constituição moderna, direitos fundamentais e organização estatal guiado pela divisão de poderes conforma o direito público contemporâneo. Para tanto ver Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, Em: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Orgs.) *Handbuch des Staatsrechts, der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 2004, P. 565. Hans Fenske, Art. *Gewaltenteilung*, In: Brunner, Conze, Kosellek (Orgs.) tomo III 1982, p. 823 ss. Ver também Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 7 Ed., Berlim 1993, p. 126 - 127.

⁶⁵BVerfGE 65, 1 (69)

A lei questionada perante o tribunal previa a coleta de uma série de dados sensíveis para uso estatístico, como telefone, endereço, data de nascimento, grau de escolaridade, religião, fonte de sustento doméstico, ocupação profissional, condições de moradia, salários e rendimentos, etc. A coleta e uso dos dados para fins estatísticos pelo órgão censitário alemão foi considerada proporcional pelo Tribunal alemão. O problema recaiu apenas sobre um dispositivo, o art. 9º incisos 1, 2 e 3 da lei combatida, que previa o *compartilhamento dos dados* coletados pelo órgão estatístico com outros órgãos da administração pública para finalidades *não estatísticas*, de gestão administrativa, que não foram especificadas previamente.

Naquela oportunidade, antecipou-se uma tendência das legislações contemporâneas de proteção de dados (inclusive a brasileira), ao considerar constitucional o uso estatístico por órgãos de pesquisa como uma base legal de tratamento, independente de consentimento e de detalhamento *a priori* da finalidade.⁶⁶ Portanto, o vício de constitucionalidade estava apenas na transferência do dado pessoal do órgão estatístico para órgãos de execução administrativa e seu emprego ou cruzamento para o embasamento de decisões de gestão, que poderiam levar em consideração perfis pessoais e aspectos da personalidade pelo Estado na sua atuação executiva, sem o conhecimento e possibilidade de controle pelo sujeito do dado.⁶⁷

Spiros Simitis chamou atenção para esse ponto, afirmando que a decisão do censo de 1983 tinha justamente como intuito estabelecer uma nova divisão de poderes dentro do Estado, a divisão de poderes informacional, na medida em que postulava ser incompatível com a proteção de dados a possibilidade de administração pública e o Estado serem concebidos como uma *unidade informacional*.⁶⁸

Para se atingir tal objetivo, impedindo a cristalização da unidade informacional como poder fático, atrela-se o princípio da finalidade à estrita definição de competências de cada órgão público.⁶⁹ Do ponto de vista da divisão constitucional de competências, somente se

⁶⁶ “Faz parte da própria natureza das estatísticas que, uma vez que os dados tenham sido processados estatisticamente, devem ser utilizados para uma grande variedade de finalidades que não podem ser determinadas a priori; conseqüentemente, há também a necessidade de armazenamento de dados. A exigência de uma definição concreta da finalidade e a proibição estrita da coleta de dados pessoais sobre a conservação só se pode aplicar à coleta de dados para fins não estatísticos, mas não a um censo, que se destina a fornecer uma base de dados segura para estudos estatísticos futuros, bem como para o processo de planejamento político, determinando de forma fiável o número e a estrutura social da população.”

⁶⁷ BVerfG, Decisão de 15 de dezembro de 1983 - 1 BvR 209/83 -, notas marginais de (1-215), aqui nota marginal 159. “(...) porque um registo abrangente e catalogação da personalidade através da combinação de dados da vida individual para criar perfis de personalidade dos cidadãos é também inadmissível no anonimato das pesquisas estatísticas.

⁶⁸ Spiros Simitis: *Die informationelle Selbstbestimmung - Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung* (NJW 1984, 398), p. 403.

⁶⁹ Na tradição europeia, o princípio da finalidade não é absoluto. Os dados pessoais recolhidos uma vez para determinados fins podem, sob certas condições, ser (posteriormente) processados para outros fins. O critério

justifica o tratamento de dados por uma unidade da administração pública, na medida em que este se insira no âmbito das atribuições específicas dos órgãos ou entidades que exerçam funções públicas⁷⁰. A competência determina previamente a finalidade claramente identificável, a qual restringe não apenas as transferências para particulares, mas também e precisamente a transferência de dados pessoais no próprio seio da Administração Pública.⁷¹

A transferência não pode comprometer o objetivo ou finalidade pública que justificou a coleta do dado. Por conseguinte, a transferência ou compartilhamento de dados só pode ser admitida se essa for exigida para que o órgão ou entidade que os coletou ou os controla se desincumba de sua própria competência, isto é, exerça sua função pública específica.⁷² Isso não impede que determinado órgão forneça informações extraídas do processamento de dados sob seu controle, desde que previsto em lei e no limite daquilo que for necessário para que o órgão destinatário exerça sua competência.

Daí a importância da distinção, primeiro, entre dado e informação e, segundo, entre o *dever legal de fornecimento de informações* ou de *dar acesso a informações* e o *dever legal de compartilhar ou transferir dados*. O fornecimento de informações específicas de um órgão a outro da Administração pode ser autorizado por lei, desde que para o exercício da competência legal do órgão que a requer. Ou seja, o órgão de destino pode acessar as informações para exercer sua competência legal. Já o compartilhamento ou transferência de dados (entre órgãos públicos, ou entre o órgão público e o particular) somente pode ser autorizado quando necessário ao exercício da competência do órgão controlador daqueles dados, ou seja, do órgão de origem e do órgão de destino.

A associação entre o princípio da finalidade da coleta e tratamento dos dados com a divisão da administração pública em competências- que demarca também o poder para seu processamento- consolida o entendimento de que a Administração Pública - tal como as empresas que se relacionam no setor privado - não é uma *unidade de informação* dentro da qual os dados pessoais possam ser livremente compartilhados. O legislador e o judiciário devem, por conseguinte, assegurar a proteção contra sua apropriação abusiva e interpretar restritivamente previsões legais de compartilhamento ou transferência, garantindo que estas se coadunem ou sejam necessárias ao exercício da competência do órgão que a controla e

decisivo é a compatibilidade. A finalidade original e a nova finalidade não devem ser incompatíveis. Para tanto ver Manfred Monreal: *Weiterverarbeitung nach einer Zweckänderung in der DS-GVO*, In: Zeitschrift für Datenschutz 2016, p. 507ss.

⁷⁰Spiros Simitis. *Von der Amtshilfe zur Informationshilfe - Informationsaustausch und Datenschutzerfordernissen in der öffentlichen Verwaltung*, In: Neue Juristische Wochenschrift 1986, 2795

⁷¹ Hans Peter Bull. *Datenschutz contra Amtshilfe*. In: Die Öffentliche Verwaltung 1979, p. 689-696.

⁷² Spiros Simitis. *Die Zäsur: Das Volkszählungsurteil des BVerfG Simitis/Hornung/ Spiecker gen. Döhmann*, *Datenschutzrecht* 1. Edição 2019, notas marginais 37 - 38.

que justificou a coleta do dado pessoal. Isto corresponde à garantia, no setor privado, contra a transferência indiscriminada e violadora do direito individual ao fluxo adequado de dados pessoais.

Esse aspecto é particularmente crítico em relação aos dados pessoais sob guarda dos oficiais de registro. Isso porque, como visto acima, sua função pública é exercida por meio de delegação, justamente para proporcionar uma garantia republicana que se reforça diante do reconhecimento do direito fundamental à autodeterminação informacional. Trata-se de proteger o indivíduo, suas relações privadas e status na sociedade civil, inclusive da atuação Estatal, notadamente quanto ao livre acesso e processamento indiscriminado de informações por órgãos da Administração, que possam levar à condição ameaçadora da unidade informacional em mãos do Poder Público.

Essa preocupação requer maior atenção em cenário no qual a Administração Pública passa a ser digital (*e-Government*). É certo que a digitalização dos serviços administrativos traz eficiência, tanto em termos de qualidade, quanto em termos de celeridade e abrangência, o que atende a princípios informadores da Administração Pública, quais sejam, a universalidade e eficiência (art. 37 da CF88). Mas sua implantação não pode comprometer a autodeterminação informacional, sendo, aliás com ela compatível, na medida em que se observe a finalidade de coleta e processamento, que, na esfera administrativa, corresponde à separação de poderes (competências).

3.3. Conclusões sobre fundamentos da proteção de dados

As considerações desenvolvidas nesta Seção permitem alcançar as seguintes conclusões:

- (i) o sentido de privacidade em matéria de proteção de dados pessoais não se reduz a sigilo ou resguardo, ligando-se, antes, ao controle do *fluxo adequado* de informações pessoais em cada contexto;
- (ii) a proteção de dados funda-se juridicamente no direito individual de autodeterminação informacional, que se estrutura pela atribuição de prerrogativas (poderes) ao indivíduo na esfera pública para controlar o fluxo de dados pessoais em posse de terceiros do qual possam ser extraídas informações a seu respeito;
- (iii) o mecanismo para esse controle está no *princípio de finalidade*, assegurando que a aplicação de informações fique restrita ao objetivo que justificou a coleta dos dados pessoais;

- (iv) o STF reconheceu o status constitucional do direito fundamental à autodeterminação informacional, dado relevante no cotejo de conflitos entre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e outras regras legais;
- (v) O direito à autodeterminação informacional, em sua faceta democrática, tem como corolário a *separação de poderes informacional*, que incompatível com a livre circulação de dados entre órgãos da Administração Pública e circunscreve o poder de processamento de dados por cada órgão aos limites estritos de sua competência;
- (vi) A separação de poderes informacional é particularmente relevante frente à garantia republicana de delegação da função pública registral ao particular, o que traz limites ao compartilhamento de dados registrais com órgãos da Administração Pública.
- (vii) Considerando que a publicidade registral não implica difusão de informações ao público mas tem o sentido jurídico estrito de exercício pelo oficial de registro de sua função pública de constituir direitos e comprovar relações dentro de sua competência legal e, por outro lado, que a proteção de dados não se reduz a sigilo mas consiste na garantia ao cidadão do processamento dos seus dados pessoais por terceiros dentro da finalidade que justificou sua coleta, a publicidade registral é plenamente compatível com a proteção de dados pessoais, cabendo ao oficial resguardar o direitos à proteção de dados pessoais das partes com direitos inscritos em registro.

4. O Registro Imobiliário na Lei Geral de Proteção de Dados

Feitos os esclarecimentos teóricos sobre a publicidade registral e a fundamentação da proteção de dados na autodeterminação informativa e na separação de poderes informacional, passemos ao enquadramento da atividade registral no direito positivo nacional e à fundamentação de medidas a serem adotadas pelos oficiais de registro no âmbito das Serventias e do ONR em relação ao controle de finalidade dos atos registrais, o dever de compartilhamento com terceiros, práticas de governança de dados pessoais, transparência e garantias de direitos dos usuários do sistema registral. Ao final fazemos algumas reflexões sobre o papel dos registros de imóveis diante dos mercados digitais.

4.1. Enquadramento legal dos registros imobiliários

Os dados tratados pelos oficiais de registro de imóveis, por conterem informação relacionada a pessoa natural determinada, são dados pessoais, nos termos da LGPD (art.5º, inc. I). Tratando-se de pessoa física aquele que tenha direito inscritevel, são requisitos da matrícula e do registro, conforme art. 176 da LRP, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação. Mas não apenas essas referências são de natureza pessoal como a própria condição patrimonial de determinado indivíduo é dado pessoal, nos termos da LGPD. Os dados pessoais processados, inclusive, podem ser sensíveis ou seu processamento pode apurar e cruzar dados que permitem extrair informações sensíveis (art. 5º, inc. II), como a informação acerca de filiação, que podem revelar origem racial ou étnica, ou ainda, vida sexual, como no caso já citado de alteração do registro por mudança de sexo, etc.

Desse modo a LGPD considera tais dados pessoais tratados pelos cartórios como extensão da personalidade individual, considerando como seu “titular” o sujeito a quem o dado se refere, (art. 5º, inc. V). Havendo interesse público no seu processamento, os dados pessoais registrais encontram-se sob guarda e processamento dos oficiais de registro, delegados do Poder Público.

Considerando que o oficial de registro é investido do poder estatal para conservar os documentos e processar os dados para exercer sua função pública, é, então, ao mesmo tempo, controlador (decide sobre o tratamento dos dados) e operador (realiza seu tratamento). A LGPD determina que os serviços notariais e de registros exercidos em caráter privado receberão o mesmo tratamento conferido a pessoas jurídicas de direito público (art. 23, § 4º).

Com isso, o fundamento que legitima o tratamento de dados pessoais é o cumprimento de obrigação legal (art. 7º, inc. II e art. 11, inc. II, “a”), que deve ser realizado dentro do “atendimento de sua finalidade pública” e “com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir atribuições legais do serviço público” (art. 23, *caput*). Ou seja, a competência específica dos cartórios de registro é que determina a finalidade do processamento (art. 6º, inc. I), qual seja conferir “autenticidade, segurança e eficácia” a atos jurídicos, ao constituir direitos reais e inscrever validamente limitações ao seu exercício, e ao constituir meios de prova sobre as relações jurídicas inscritas.

Como visto, a publicidade registral, em sentido jurídico estrito, consiste na fé pública de seus atos, que confere o efeito de oponibilidade do registro perante terceiros de boa-fé e na emissão de meios jurídicos de prova, com a lavratura de certidões. O exercício da competência legal propriamente dita não é incompatível com a reserva, no sentido de vedação à difusão ou mesmo exposição de informações pessoais ao público de modo indiscriminado. Os principais impactos da LGPD e do direito fundamental à autodeterminação informacional na atividade registral concentram-se nas atividades específicas de sua competência e os dados ou informações pessoais que nela são veiculados. Trata-se de atividade com base legal específica mas que merece atenção para especificação adequada daquilo que é estritamente necessário para que o oficial se desincumba de sua função pública. Neste aspecto examinaremos (a) o controle de finalidade e necessidade nas inscrições de direitos e na lavratura de certidões e (b) o controle de finalidade e necessidade no compartilhamento de dados com terceiros, primeiro em relação a entidades privadas e em seguida em relação a entidades públicas. Ao lado desses impactos específicos da atividade registral há o de deveres que recaem sobre as serventias em sua posição de agente de tratamento de dados pessoais, são eles: (c) a estruturação de governança em privacidade, com a indicação do encarregado e elaboração de política de privacidade, (d) o registro das atividades de tratamento de dados pessoais, (e) o aviso de privacidade aos usuários do sistema registral, (f) as garantias em relação à contratação com terceiros e a garantia dos direitos dos titulares.

4.2. Controle de finalidade dos atos registrais

Ao comentar a Lei de Registros Públicos, Ceneviva considera que “o serventuário não está impedido de, querendo, e não havendo impedimento legal, dar a qualquer pessoa todas as informações pertinentes ao registro. A tanto, porém não pode ser obrigado”. O limite estaria no sigilo profissional, quanto a aspectos íntimos. Vimos porém que, em sua leitura jurídica estrita, o serventuário não tem por finalidade compartilhar informações, mas exercer atos performativos que conferem efeitos jurídicos de constituição de direitos reais, ou de

limitações a direitos reais e constituição de meios de prova. A informação ou assessoramento refere-se somente à partes com direitos inscritos ou inscrivíveis em matrícula.

Nessa leitura, deve ser mínima não só a veiculação de informações, naquilo que for inerente à constituição desses direitos, como também em todo o seu processamento para lavratura de certidões. Mas se havia alguma interpretação diversa sobre a possibilidade do registrador veicular informações pessoais que não estejam estritamente nos limites de sua competência funcional, a vigência da LGPD veio justamente implantar o impedimento legal geral quanto a eventual atividade meramente informativa que não seja inerente e necessária ao exercício de sua função pública. Não há mais qualquer espaço para a inferência de uma permissão para veicular informações pessoais naquilo que não for expressamente proibido. Há, agora, um dever geral de resguardo e controle de finalidade no processamento de dados pessoais. Revelar informações pessoais constantes em dados registrais, fora do estrito exercício de competência legal, viola não só dever ético profissional, como também a lei de proteção de dados pessoais, a partir de sua entrada em vigor.

No que se refere ao controle de finalidade, o art. 6º da LGPD exige não só que haja definição de finalidade legítima (inc. I), que não pode ser alterada no curso do processamento, mas também que o tratamento realizado seja adequado àquela finalidade (inc. II) e, sobretudo, que o tratamento se restrinja *“ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades”* (inc. III). Vejamos como o princípio de finalidade e o controle de necessidade se aplica às diferentes atividades legalmente previstas e que se impõem ao oficial de registro.

4.2.1. Controle de finalidade na inscrição

O sistema brasileiro de registros de imóveis, a partir da Lei de Registros Públicos vigente (Lei 6.015/73), é um sistema de registro de bens e direitos, ordenado por imóveis e não por pessoas. Ou seja, trata-se de registro real que se refere ao objeto físico da inscrição (a área poligonal perfeitamente delineada e referenciada na superfície terrestre, incluindo o subsolo e espaço aéreo até o limite útil ao proprietário).

Mas obviamente não é nessa individualização física que reside a propriedade jurídica como direito real. A identidade da propriedade, no aspecto jurídico, reside no conjunto de direitos e ônus reais que sobre ela recai, ou melhor, no histórico de transmissão de domínio, de direitos reais limitados ou gravames que venham a afetar aquele bem.

Assim, em relação às inscrições de matrícula, registros e averbações, é na construção desse histórico de transmissões de domínio que aparecem as referências e os dados pessoais, i.e., a propriedade jurídica traduz-se no feixe de relações jurídicas que tem por objeto o bem físico, portanto nas relações entre pessoas físicas ou jurídicas que assumem o papel de proprietário ou gravam a propriedade com ônus reais.

Aqui portanto, reside o dever do oficial de registro em individualizar aqueles sujeitos de direito e, no caso de pessoas físicas, a identificação pessoal, formada por um conjunto de dados pessoais determinados por lei (art. 176 da LRP). É esta a base legal para a coleta daquele conjunto de dados pessoais para cada registro ou averbação em matrícula. Como a base é legal, independe de consentimento do titular ou sujeito dos dados. São aqueles itens necessários para que a função pública de constituição de direitos ou ônus reais seja exercida, com a produção dos respectivos efeitos. Portanto o oficial de registro de imóveis não pode coletar nem mais, nem menos dados pessoais para a inscrição em matrícula para a constituição de direitos reais ou averbação de gravame.

Embora pareça evidente, essa nota é importante, pois podem surgir, a partir de leitura equivocada da LGPD, demandas de sujeitos de dados em relação a aspectos íntimos que podem ser revelados com o necessário registro em matrícula. É o caso, por exemplo, da mudança de nome, por alteração de sexo ou alteração por afinidade. O sujeito do dado que teve seu nome alterado deve registrar em matrícula sua nova identidade, porém, não pode exigir que seja retificado, ou melhor, que seja excluído da matrícula seu nome anterior. Isso porque afetaria a própria identidade, não do imóvel, mas da propriedade que é dada pelo histórico de transmissões e modificações nas relações jurídicas de domínio das quais o imóvel é objeto. O resguardo da privacidade, nesse caso, deve ocorrer com a observação do princípio de necessidade no tratamento do dados no momento da lavratura da certidão, como veremos em seguida.

4.2.2. Controle de Finalidade na lavratura de certidões

Por sua vez, em relação à lavratura de certidões as implicações da LGPD devem ser examinadas no que se refere, de um lado, ao acesso e de outro, ao conteúdo das certidões.

Sobre o acesso, o primeiro ponto diz respeito à possibilidade de consulta direta dos livros de registro imobiliário, que é admitido por parte da doutrina. Como destaca Guilherme Loureiro a consulta direta não se coaduna à inteligência do art. 16 da LRP e não é aceita pela jurisprudência paulista, que somente admite a publicidade indireta e acesso ao conteúdo e informações registrais por meio de certidões. Assim, se pairava alguma dúvida doutrinária acerca desse ponto, essa é dirimida diante da exigência de necessidade e minimalidade no tratamento de dados pessoais. A leitura deve ser estrita do art. 16 da LRP. Se o acesso ao conteúdo dos dados registrais é comandado pela lei na forma de lavratura de certidões, não pode o oficial franquear o acesso a todo conteúdo dos livros e da matrícula. Muito embora a emissão de certidão de inteiro teor por cópia reprográfica da matrícula elimine diferenças práticas quanto ao conteúdo acessado, veremos a seguir que tal prática merece revisão para

que a lavratura de certidões seja compatível com o princípio de necessidade no tratamento de dados pessoais que rege a LGPD.

O segunda questão acerca do acesso é se deve ser *contextual* o controle da finalidade no âmbito da lavratura de certidões, isto é, se seria necessário exigir do interessado, esclarecimentos sobre o contexto particular e finalidade pela qual tem interesse na certidão. No regime adotado pela legislação Alemã, por exemplo, toda requisição de certidão deve ser acompanhada de demonstração (prova) de legítimo interesse a ser apreciado pelo oficial de registro. Derivar esse regime do princípio de finalidade da LGPD implicaria conflito com o art. 17 da Lei de Registros Públicos, que, como visto, impõe o dever de emitir a certidão independentemente de motivação.

Trata-se de conflito de difícil resolução em se tratando de uma lei geral posterior diante de uma lei especial anterior. Segundo Bobbio, o critério de resolução *lex posterior generalis non derogat lex speciali* deve ser tomado com cautela, com observação do contexto e de uma análise casuística.⁷³ Também Serpa Lopes, citando De Ruggiero e Ennecerus-Kipp-Wolf, afirma que “a solução deve ser buscada na pesquisa dos objetivos da lei ou da vontade do legislador, sem se ater, como um axioma, aos pressupostos exarados nos brocardos em foco”.⁷⁴ Já Beviláqua defende a solução oposta: “Se entre lei geral posterior e lei especial anterior há contradição direta e manifesta, resolve-se o conflito pela revogação da lei anterior”.⁷⁵

Anna Beerle, ao abordar o regime holandês de registro de propriedade, que, a exemplo do brasileiro, não exige comprovação de interesse para obtenção de certidão, entende que sistemas abertos seriam incompatíveis com a proteção de dados, por implicar tratamento desproporcional.⁷⁶ Em sua interpretação, a finalidade do requerimento, comprovado o legítimo interesse, é que firmaria os limites de conteúdo constantes na certidão. Não havendo interesse legítimo, o acesso seria desproporcional.

Entendemos, porém, que o controle de finalidade possa ser exercido independentemente do contexto dado pelo motivo específico da requisição pelo interessado, desde que se faça o teste de necessidade sob leitura restritiva da competência registral, qual

⁷³ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6ª ed. Brasília: UnB, 1995, p. 57.

⁷⁴ SERPA LOPES, Miguel Maria. *Comentários à Lei de Introdução ao Código Civil*, vol. 1, p. 57.

⁷⁵ BÉVILAQUA, Clóvis. *Theoria Geral do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1929, p. 62.

⁷⁶ “Where the context requires information to be made available based on interests supported by the publicity principle so as to facilitate legal certainty, then data protection legislation only requires this information to be provided with adequate safeguards. These safeguards require that no more information than necessary is provided and only to those warranted by the purpose for which the information was collected Advancing legal certainty by way of publicity cannot justify an open access regime. Hence, maintaining an open access regime is at odds with the data protection principles, and it is disproportional to the purpose it serves”. Beerle, A. *Access to personal data in public land registers (balancing publicity of property rights with rights to privacy and data protection)*, Maastricht Law Series, Eleven International Publishing, 2018, pp. 385-38.

seja, naquilo que for estritamente necessário para produção do meio de prova jurídico a que se destina a certidão.⁷⁷ Com isso, os oficiais de registro devem cuidar para que as informações refletidas e veiculadas nas certidões atendam ao estritamente necessário para a produção do efeito jurídico específico. Mais do que isso, devem promover revisão, de modo uniforme entre registradores, daquilo que deve ser veiculado no conteúdo de cada tipo de certidão lavrada, de modo a satisfazer o teste de necessidade contido no princípio de finalidade.

Essa consideração é importante, pois deve levar à revisão da prática, hoje corrente, em se fornecer cópia reprográfica do inteiro teor da matrícula pelo oficial de registro de imóveis. Mas vale verificar se, aqui, há, efetivamente conflito, entre a LRP e a LGPD para então harmonizar sua convivência.

O art. 19, *caput*, da LRP indica as formas pelas quais a certidão pode ser lavrada, i.e., em inteiro teor, em resumo ou em relatório, ao passo que o parágrafo 1º autoriza o oficial a lavrar a certidão de inteiro teor por cópia reprográfica. E o art. 17 da mesma lei atribui a qualquer cidadão o direito de obter certidão sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido. Seria derivável, a partir dessas regras, o direito de qualquer cidadão a requerer a certidão de inteiro teor, correlato ao dever de fornecer o inteiro teor conforme requisitado?

Mas a competência do oficial de registro que fixa a finalidade do seu ato está em conferir segurança e eficácia aos negócios imobiliários (LRP) e a Lei 7.433/85, que trata dos requisitos de lavratura de escrituras públicas, indica que apenas são necessárias as certidões de propriedade e de ônus reais. Não é, portanto, necessário, para o terceiro de boa-fé, ter acesso à relação dos negócios ou fatos jurídicos antecedentes àqueles que determinam a condição atual do imóvel. Na verdade, e aqui a razão para a delegação da função pública registral ser delegada a profissional de direito, é o oficial de registro quem deve, ao analisar a matrícula identificar quais são as inscrições relevantes no momento da solicitação da certidão para que haja segurança no tráfico de imóveis.

Se conferir esta segurança é a função pública da lavratura de certidões, então, por força do princípio de necessidade do art. 6º, inc. III, da LGPD o tratamento dos dados registrais deve ser o mínimo necessário para atender a esta finalidade. Assim, os elementos históricos da

⁷⁷ A mesma solução foi encontrada pela Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, que entende lícita a emissão de certidões e a publicação de proclamas, desde que se siga estritamente a forma legal, e no mínimo necessário para atendimento de sua função: “La legge n. 675/1996 non ha modificato né la normativa concernente la tenuta dei registri dello stato civile, né quella relativa alle anagrafi della popolazione, così come rispettivamente delineate dal r.d. n. 1238/1939, dal codice civile, dalla legge n. 1228/1954, dal d.P.R. n. 223/1989 e dalla legge n. 127/1997. Pertanto, ai sensi dell’art. 27, commi 2 e 3 della legge n. 675/1996, è lecito il rilascio a terzi, da parte del Comune, di certificazioni anagrafiche, purché risultino osservati i limiti stabiliti in materia dagli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 223/1989”. Garante 22 luglio 1997, in *Bollettino* n. 1, pag. 43.

matrícula que sejam irrelevantes para garantir a relação jurídica de transmissão do imóvel, não devem constar da certidão a ser lavrada.

Desse modo, se o oficial de registro se restringir à sua função pública, não há conflito entre LRP e LGPD. O conflito estaria presente apenas se, em leitura literal do art. 17, entender-se que a mera requisição de inteiro teor do registro levaria à obrigação de fornecer cópia reprográfica da matrícula, que integra um livro (Livro 2, art. 173 da LRP). Mas essa leitura, que levou a uma prática costumeira de emissão de certidão de inteiro teor da matrícula, por cópia reprográfica, se já era questionável, não pode mais resistir ao reconhecimento, pelo STF, do assento constitucional da autodeterminação informativa, diante da constatação dos riscos que, no estado tecnológico atual, o processamento de dados pessoais pode trazer ao cidadão. Para que se preserve a compatibilidade, deve-se ler a dispensa da motivação ou interesse, do art. 17, como a presunção legal de que o interessado quer ver produzido o efeito próprio do exercício da competência registral. Ou seja, qualquer pessoa, usuária de um serviço universal, tem o direito, sem provar interesse ou trazer motivação, em movimentar o oficial de registro para exercer sua competência. Esse exercício da competência registral não serve aos caprichos do interessado, mas apenas à produção dos efeitos legais. Desse modo, não se pode assumir que o interesse arbitrário do solicitante determinaria a finalidade do processamento dos dados pelo registro. O interesse do solicitante, “qualquer pessoa”, traduz-se no interesse presumido pela ordem jurídica, qual seja, obter a finalidade consistente na função pública exercida pelo registrador. É, portanto, a competência legal registral que determina a finalidade das certidões.

Com isso, tem-se que as certidões deverão conter as informações mínimas necessárias para assegurar eventual negócio sobre o bem do qual foi solicitada a certidão. Aspectos pessoais como a mudança de nome do atual proprietário ou de proprietário anterior certamente não são relevantes para esse fim. Também uma penhora já cancelada, a indisponibilidade de bens, hipoteca já quitada ou usufrutos com extinção averbada, elementos dos quais seria possível realizar inferências sobre situação e aspectos da personalidade do proprietário, são todos irrelevantes para a transmissão imobiliária, não devendo constar da matrícula. Há porém uma série de situações mais complexas que merecem análise e padronização de procedimentos, como cancelamentos indiretos de penhora decorrente de arrematação, imóvel adquirido na constância de casamento pelo regime de separação obrigatória, ou quaisquer aspectos que, pelo entendimento vigente da jurisprudência de direito civil, possam instabilizar a segurança a respeito da transmissão do imóvel.⁷⁸

⁷⁸ Agradecemos ao registrador Rafael Ricardo Gruber pela indicação das situações mais simples ou mais complexas em relação à lavratura de certidões exemplos de imposição legal de certidão vintenária.

Isso não significa que estaria extinta a certidão de inteiro teor, que continuará a ser lavrada, não em atendimento a solicitações arbitrárias, mas em situações excepcionais como ordem judicial, pelo próprio titular de um direito ou situação jurídica inscrita ou por comprovação de legítimo interesse baseado em lei, como no caso do loteador, que deve, por força do art. 18, II da Lei 6766/79, submeter o projeto de loteamento ou desmembramento ao registro acompanhado da certidão vintenária, ou ainda do incorporador que, conforme art. 32, “c” da Lei 4591/64, somente pode negociar unidades autônomas de condomínio após ter arquivado no cartório competente de Registro de Imóveis o histórico de títulos de propriedade dos últimos 20 anos, acompanhado de certidão e dos respectivos registros.

Como o direito e a jurisprudência são dinâmicas, não parece ser adequado regramento pelo CNJ para estipular esse conteúdo mínimo. É necessário maior flexibilidade. Considerando que, com a adoção do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, há uma natural e sadia uniformização de práticas para maior eficiência do serviço, seria recomendável que o Operador Nacional de Registro criasse comissão permanente entre os oficiais de registro para formular diretrizes e receber consultas, de modo a que não haja discrepância em relação ao conteúdo de certidões lavradas pelo diferentes cartórios.

4.3. Compartilhamento de dados com terceiros

O outro aspecto relevante no confronto entre a LGPD e as obrigações do oficial de registro civil diz respeito ao compartilhamento de dados e informações com terceiros, privados ou entidades públicas. Serão abordados neste item (a) o compartilhamento de dados com entidades privadas, inclusive em seu formato oblíquo pela solicitação em massa de certidões de imóveis de uma determinada região; (b) o compartilhamento de dados entre Serventias, ONR e Centrais Estaduais; (c) o compartilhamento de dados com órgãos públicos por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais- Sinter (Decreto 8.764/2016).

4.3.1. Compartilhamento de dados com entidades privadas

Considerando que os Registros Públicos foram equiparados pela LGPD a pessoas jurídicas de direito público, o compartilhamento de dados com entidades privadas é expressamente proibido pelo art. 26, §1º da LGPD, excepcionados os casos de execução por entidade privada de serviço ou atividade pública (inc. I), no caso em que os dados forem acessíveis publicamente (inc. III), quando houver previsão específica em lei, convênios ou contratos (inc. IV), ou na hipótese de transferência de dados para prevenção de fraudes ou para resguardar a segurança e integridade do titular dos dados (inc. V).

Como já esclarecido, a publicidade jurídica registral não se confunde com publicação ou divulgação indiscriminada das informações ao público nem mesmo livre acesso ou consulta. O acesso específico, dado pelo mecanismo de cognoscibilidade jurídica, reduz-se no exercício de competência registral para lavrar certidões e assim criar meios jurídicos de prova de relações jurídicas (fatos institucionais). Portanto, é correto que a informação específica sobre determinado imóvel pode ser obtida por meio de requisição de certidão. Aqui há o acesso pelo interessado, franqueado a qualquer interessado que requeira formalmente a certidão.

Mas esse mecanismo específico de cognoscibilidade em nada se confunde com o compartilhamento que consiste na transferência ou abertura da base de dados ou de parcela da base para entidade privada. Portanto, não é correto afirmar que os dados registrais seriam de *acesso público* para fins de compartilhamento da base registral com entidade privada, de modo que não estão presentes quaisquer das exceções previstas nos incisos do art. 26, §1º da LGPD. Interpretar de modo diverso seria fazer *tabula rasa* de todo o sistema de delegação pública da guarda dos dados registrais aos oficiais de registro.

Nesse sentido, a *Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali* entendeu incompatível com a General Data Protection Regulation⁷⁹ a prática consistente em fornecer lista de nascimentos e óbitos aos jornais locais, por ser divergente da forma prevista em lei para o acesso a esses dados, consistente na lavratura de certidões: *“al contrario, deve ritenersi illegittima la prassi di un Comune di fornire dati ed elenchi a terzi (nel caso di specie i nominativi dei nati e dei deceduti nel territorio comunale alle redazioni dei giornali locali) al di fuori delle modalità previste dalla disciplina dei registri dello stato civile, degli atti anagrafici o di altra normativa”*.⁸⁰

Considerando que os dados registrais não podem ser transferidos, nem ser divulgados publicamente, seja por força da própria LRP, seja por força da vedação constante no 26, §1º da LGPD, não se pode admitir formas sub-reptícias e oblíquas para se obter resultado semelhante por entidades privadas. Reinaldo Velloso dos Santos destaca passagem curiosa a esse respeito em que Carvalho de Mendonça comenta Provimento de 1921, estabelecendo que oficiais de protestos não podiam recusar certidões a *agências de informação*, que à época, passaram a retirar certidões de modo indiscriminado, com o fim comercial de divulgar listas de protestos: *“Instituíram-se agências para a divulgação impressa da lista de protestos, denunciando as firmas dos respectivos títulos. O oficial dos protestos procedeu cautelosamente negando as certidões, que iam ter destino tão vexatório ao comércio (...) Não*

⁷⁹ Regulation (EU) 2016/679.

⁸⁰ Garante 22 luglio 1997, in *Bollettino* n. 1, pag. 43.

*é esse o fim das agências de informação, cujo ofício não se justificaria senão a título confidencial e apedido de interessado quanto a determinado comerciante”.*⁸¹

Embora a repulsa de Carvalho de Mendonça quanto à divulgação de dados notariais, pelo desvio de finalidade e constrangimento a cidadãos, não tenha encontrado guarida nos tribunais, ela é precursora justamente da proteção que a LGPD veio conferir ao sujeito de dados. Isso porque a divulgação se torna mais grave pela capacidade de extrair inferências acerca dos sujeitos referidos e traçar perfis que podem significar lesão a direitos ou impossibilitar o acesso a bens e serviços.

Prática semelhante por entidades privadas, sobretudo por agentes de um novo mercado centrado não propriamente na transação de bens imóveis, mas na geração de informações sobre a situação patrimonial de indivíduos ou de regiões, inteligência que hoje, pela capacidade de processamento computacional pode resultar em inferências e dados de elevado valor comercial, tem trazido questões desafiadoras para a concepção tradicional do sistema registral, que via no bem físico, a propriedade, o único objeto de interesse comercial.

Deveria o oficial de registro atender à solicitação, simultânea, pelo mesmo agente, da certidão de centenas ou milhares de imóveis, ou a certidão dos imóveis de todo um bairro ou cidade? Certamente o intuito de tal requisição não seria aquele de verificar a situação de cada imóvel para se assegurar da realização de negócio imobiliário em curso, mas o de processar os dados e extrair informações relevantes sobre o mercado ou sobre indivíduos que tem seus nomes inscritos em matrículas, capacidade inferencial esta, que será ainda maior se as certidões lavradas forem de inteiro teor. Por força do art. 17 da LRP, não cabe condicionar a lavratura de certidão à justificação de motivo ou interesse ou indicação da finalidade, o que, aparentemente, levaria ao dever do registrador de lavrar as certidões solicitadas.

Porém, a requisição de volume expressivo de certidões deve ser confrontada com os ditames da LGPD. E uma requisição de certidões em tal volume para processamento tem o mesmo efeito prático e de uma transferência de dados registrais imobiliário para entidade privado, o que contraria o art. 26, §1º da LGPD. Entendimento semelhante foi adotado pela *Autorità Garante* italiana, que considerou ilegítima a comunicação sobre dados do registro civil a entidades privadas para finalidade comercial.⁸² A competência do oficial de registro

⁸¹ Carvalho de Mendonça, J.X. *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*, v. V, parte II, p. 399-400, apud Velloso dos Santos, Reinaldo. Apontamentos sobre o protesto notarial. Dissertação de Mestrado em Direito, FDUSP, 2012, <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/pt-br.php>.

⁸² “È illegittima la prassi di un comune di comunicare i dati personali dei cittadini residenti fuori dai casi e dei termini previsti dalla normativa in materia anagrafica (nella specie, all’esito di accertamenti ispettivi l’Autorità ha rilevato, e vietato, la prassi illegittima del comune di consentire l’accesso ai dati a soggetti privati non autorizzati per finalità commerciali)”. Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali 9 luglio 2003 [doc. web n. 1080354]

consiste em conferir autenticidade à posição jurídica civil de determinada pessoa, interessada naquela posição em função de relação jurídica que pretende travar. Embora a LRP fale no art. 17 em “qualquer pessoa”, o destinatário da certidão é aquele interessado em travar relação com determinada pessoa, daí a especificidade do documento.

Multiplicar certidões para formação de base de dados com interesse comercial seria forma de distorcer a finalidade pública do registro de imóveis, violando, assim, o princípio de finalidade que constrange o tratamento de dados pessoais, nos termos da LGPD. Desse modo, entendemos que o oficial de registro deve recusar pedidos de múltiplas certidões por entidades privadas, que reflitam interesse em elaborar inventários patrimoniais e capturar dados sob a guarda dos registros para fins comerciais.

4.3.2. Centrais Estaduais e o Operador Nacional de Registro

O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis-SREI, instituído pela Lei 11.977/2009, constitui importante avanço para a eficiência do sistema registral, não só por facilitar a identificação e processamento de matrículas, em âmbito nacional, mas por permitir a realização de serviços e emissão de certidões eletrônicas em âmbito nacional. A digitalização dos serviços, porém traz riscos maiores em caso de vulnerabilidades na segurança do sistema ou caso as práticas dos registradores não sigam regras de governança estritas em relação à proteção de dados.

O SREI foi primeiramente implementado pela Associação de Registradores do Estado de São Paulo, cujo protocolo eletrônico foi reconhecido pelo CNJ, conforme Recomendação 14/2014, que, ademais, apontava para a implantação de sistema registral eletrônico em âmbito nacional, ao que se assistiu o surgimento de diferentes unidades de integração eletrônica dos serviços registrais nos Estados e no Distrito Federal, as chamadas Centrais Estaduais.

A Lei 13.465/2017, por sua vez, instituiu, em seu art. 76, o Operador Nacional do Registro, responsável pela implantação do SREI em âmbito nacional. O ONR é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e submete-se ao poder normativo do CNJ. Segundo o mesmo dispositivo legal, as chamadas Centrais Estaduais, passam a estar vinculadas ao ONR. Conforme voto do Presidente do CNJ, Ministro Dias Toffoli, em acórdão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0003703-65.2020.2.00.0000, de 23.06.2020, o ONR tem a natureza de um *serviço social autônomo, refletindo o regime constitucional de delegação*.⁸³ Assim, embora não haja referência na LGPD às Centrais Estaduais ou ao ONR,

⁸³Disponível em <https://www.cnj.jus.br/Infojuris12/Jurisprudencia.seam?jurisprudencialJuris=51708&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>.

por integrarem o sistema registral e acessarem informações relevantes dos oficiais de registro, é razoável também considerá-los, ao menos quanto ao compartilhamento de dados, como pessoas jurídicas de direito público. Ou seja, a essas entidades é vedado compartilhar dados com entidades privadas, por força do art. 26, §1º da LGPD, e o acesso por órgãos públicos deve ter base legal e orientado para a persecução de políticas públicas específicas. Como destaca o referido acórdão, não cabe a cobrança de quaisquer taxas por essas entidades por seus serviços.

Em relação a órgãos públicos, o próprio art. 76, §6º e §7º prevê seu compartilhamento com Poder Executivo e com o Sinter, o que será objeto de análise no item posterior.

Nesta Seção ficaremos adstritos à análise da relação das Serventias com as Centrais e o ONR, o que vem regulado pelo Provimento 89/2019 do CNJ. Quanto a esse aspecto, o SREI e o sistema gerido pelo ONR insere-se no dever de *conservação funcional* dos dados registrais, que implica sua sistematização eficiente para o provimento do serviço registral, além da obrigação dos notários e registradores de zelar para que seus serviços sejam prestados com rapidez, qualidade e eficiência (arts. 4º, 30, inc. II da Lei 8935/94).⁸⁴ Segundo o Provimento 89/2019, os oficiais de registro continuam com a obrigação de manter sob sua guarda e conservação os livros classificadores e documentos (art. 11) e de realizar as inscrições e lavratura de certidões. Ou seja a função pública registral continua a ser exercida nas serventias, disponibilizando-se Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado-SAEC, gerido pelo ONR, responsável por estruturar a interconexão do SREI com o SINTER (vide próxima Seção) e Interoperabilidade com as Centrais Estaduais. O SAEC disponibilizará ao público, em seu sítio eletrônico, um indicador para cartórios, circunscrições e tabelas de custas. Por meio do SAEC, o usuário poderá encaminhar pedido de certidões, porém, seu protocolo e processamento caberá à serventia competente (art. 18, II), além do que o usuário poderá acompanhar o estado do pedido. Portanto o serviço eletrônico gerido pelo ONR informa sobre a atividade de cada cartório de registro, mas não se substitui, nem exerce a função pública delegada ao oficial de registro.

Também as Centrais Estaduais, conforme Provimento 89/19, passam a ser coordenadas e monitoradas pelo SAEC, de responsabilidade do ONR (art. 24 par. 3º). Por meio das centrais os oficiais de registro podem intercambiar documentos relevantes para o exercício de suas competências, conforme regulamentação do SREI, destacando-se no art. 25 parágrafo único,

⁸⁴ Sobre a constitucionalidade de sistema registral eletrônico de imóveis, interligando as diferentes Serventias para a prestação do serviço e sobre as funções do Operador Nacional de Registro de Imóveis, ver Tavares, A. R. *ONR: Resposta à exigência constitucional de um eficiente sistema registral*, in Boletim IRIB em Revista, Edição 359, <https://www.ibr.org.br/publicacoes/boletim-irib-em-revista/boletim-irib-em-revista-edicao-359>.

que *“todas as solicitações feitas por meio das centrais de serviços eletrônicos compartilhados serão enviadas ao ofício de registro de imóveis competente, que é o único responsável pelo processamento e atendimento”*. Portanto, as Centrais, integradas ao SAEC, constituem portais que facilitam o acesso do usuário aos serviços registrais, com a função de direcionar a demanda de certidões para o cartório competente e envio de documentos eletrônicos para o exercício da função pública das Serventias.

Sua operação é, em princípio, compatível com a LRP e a LGPD na medida em que, tanto as Centrais, quanto o ONR, por meio do SAEC, não realizem atribuições de competência exclusiva dos oficiais de registro, não compartilhem com entidades privadas o agregado de informações registrais a que têm acesso, sejam transparentes em relação a quais documentos são trocados por seu intermédio entre os oficiais de registro, indicando a sua necessidade para a operação eficiente dos serviços registrais e especificando a finalidade dessa movimentação de dados. Cabe, de todo modo, realizar o controle de finalidade, garantindo-se o envio e acesso apenas àquilo que for estritamente necessário para o desempenho de suas funções, tendo em vista a preocupação da legislação de proteção de dados, com centros de unidade informacional, públicos ou privados, que as Centrais tem o potencial de agregação de dados, do qual decorre maior poder inferencial.

4.3.3. Compartilhamento de dados registrais com órgãos públicos

No que diz respeito à órgãos públicos, a LGPD emprega o termo *“uso compartilhado”* para se referir a *“tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica”* (art. 5º, inc. XVI, da LGPD). A questão que se coloca é se o compartilhamento ou a integração da própria base de dados poderia ser justificado para o exercício de competências legais dissociadas, para atendimento a políticas públicas distintas, ou se a integração e compartilhamento da base somente estaria justificada para o exercício de competências legais complementares dentro de um mesmo serviço ou política pública. Ao colocar, na definição legal, o compartilhamento entre órgãos públicos no mesmo pé do compartilhamento de órgãos públicos com entes privados, a LGPD dá a entender que se trata da segunda hipótese, a exemplo da administração centralizada, em que a entidade privada coopera com a administração para a execução de determinada política pública. E essa é a melhor interpretação, caso contrário, a interoperabilidade e integração da base de dados em uma unidade informacional sob controle da Administração, para exercício de poderes e competências legais distintas e desvinculadas, *violaria o princípio de separação de poderes informacional*. Assim, a transferência ou compartilhamento de dados entre órgãos públicos somente se justifica para o exercício de competência do órgão que controla originariamente os dados ou para o exercício de competências complementares, dentro da mesma política pública com finalidade específica e determinada.

Porém, o termo empregado pela LGPD ao se referir aos órgãos notariais e de registro não é nem uso compartilhado, nem transferência de base de dados, mas apenas “fornecer acesso a dados por meio eletrônico” (art. 23, §5º). O fornecimento de informações ou a dados específicos controlados pelos registradores justifica-se para o exercício de competência distinta e não relacionada à competência registral. A referência a *meios eletrônicos* liga-se ao interesse em desenvolver a execução eficiente de serviços públicos em ambiente de *e-Government*, que conforme abordado na introdução, vem sendo implementado pelos registradores conforme estipulado em lei e regulamentado pelo CNJ no âmbito dos Registros de Imóveis.

Sobre essas iniciativas, vale, inicialmente, examinar o alerta feito pelo Conselho Europeu, quando examinou o tema, na década de 90, no contexto de digitalização dos serviços públicos e riscos do uso indiscriminado de dados registrais.⁸⁵

“O fator mais importante a ser levado em conta quando se avaliam os possíveis impactos negativos da digitalização é a proteção de dados. Computadores possibilitam a interligação de registros pessoais criados para propósitos distintos (status civil, seguridade social, tributação, etc.). Essas interligações são propostas sob o argumento de que todos os registros no setor público são de interesse público. Todavia, há vários argumentos contrários à interligação irrestrita de arquivos: os cidadãos precisam saber qual é exatamente o propósito a ser servido por um registrador a quem forneceu informação. Ademais, um órgão particular pode desenvolver com seu cliente uma relação de mútua confiança que não se transfere a outros órgãos com acesso automático a toda informação. Esse princípio de confidencialidade certamente deve ser observado no campo do status civil, onde dados sensíveis estão em jogo. Finalmente, o direito de todos a corrigir ou deletar seus dados seria ilusório se fosse permitida uma circulação de dados sem qualquer restrição.”

⁸⁵ “The most important factor to be taken into account when one assesses the possible negative impact of computerisation concerns data protection. Computers enable the linkage of personal records set up for different purposes (civil status, social security, taxation, etc.). Such linkages may be defended by the argument that all records in the public sector are there in the public interest. Yet there are several counter arguments against limitless linking of records: the citizens need to know what exactly is the purpose to be served by a register for which they have furnished information. Moreover, a particular agency may develop with its clients a relationship of mutual trust which does not brook other agencies having automatic access to all information. This principle of confidentiality must certainly be observed in the civil status field when sensitive data are at stake. Finally, the right of everyone to have certain data corrected or deleted would become illusory if data were allowed to circulate without any restrictions.” Council of Europe, *Computerised registers in the public sector (in civil, penal and administrative law)*. 12th Colloquy on Legal Data Processing in Europe, 1995, p.81.

O Conselho Europeu manifesta preocupação particular com o acesso a dados do registro civil por outros órgãos da administração pública. Primeiro, questiona a interoperabilidade quando se trata de uso da base para finalidades distintas pelos diferentes órgãos, para, em seguida, opor-se também ao acesso indiscriminado aos dados. Vale dizer, o acesso não pode abranger todos os dados, mas sofrer restrições, que, a partir da legislação europeia e das leis de proteção de dados dos países membros, são impostas pelo controle de finalidade, conforme a competência de cada ente público.

Trata-se de reflexo imediato do princípio de separação de poderes informacional, que, como vimos, também deve pautar a interpretação da LGPD, por ser corolário da autodeterminação informacional. Assim, quando o art. 23, §5º da LGPD fala em *fornecer acesso* a dados para a administração pública, em primeiro lugar, não se pode com isso entender *compartilhar ou transferir bases de dados*. Em segundo lugar, nos termos da LGPD, art. 23, *caput*, esse fornecimento de informação ou acesso deve estar embasado em competência legal específica do órgão da Administração que o receberá, de modo que seja possível realizar o controle de finalidade.

É fundamental que a finalidade de uso esteja especificada na legislação de regência que embasa o acesso, ou caso a autorização seja genérica, que o agente público do órgão solicitante especifique a finalidade no ato de solicitação, finalidade que, obviamente, deve ser condizente com sua competência e com os objetivos da lei que autoriza o acesso.

Não é o caso do Decreto 8.764/2016, que cria o Sistema Nacional de Informações Territoriais- Sinter, ferramenta de gestão pública que operará sobre banco de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos. Há uma série de elementos que apontam para a ilegalidade e inconstitucionalidade desse decreto.

Primeiro, ao criar base de dados própria com os dados que forem produzidos pelos serviços de registros públicos, prever, no art. 5º, a disponibilização dos documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel (portanto incluindo dados pessoais) e sua atualização a cada ato registral (§1º), o Decreto acaba por determinar *transferência integral de dados registrais* para base cadastral controlada pelo Poder Executivo. Com isso, além de se violar o disposto no art. 23, §5º da LGPD, desvirtua-se a natureza do dado registral e se contraria o dever de guarda dos dados, inclusive contra o Estado. A constitucionalidade desse modelo já seria questionável pelo fato de retirar da esfera do poder normativo e fiscalizador do P. Judiciário o controle do processamento dos dados registrais (art. 236, §1º da CF 88).⁸⁶

⁸⁶ A esse respeito ver Jacomino, Sérgio. *O Sinter é um Divisor de águas*, In Observatório do Registro, <https://cartorios.org/2016/11/04/o-sinter-e-um-divisor-de-aguas/>. Ver também Tavares, A.R. *Opinião Jurídica: consulta sobre o Decreto Presidencial n. 8764/2016*.

Em segundo lugar, Decreto não especifica a política pública ou finalidade de uso dos dados, mencionando apenas ser essa uma ferramenta de gestão administrativa (art. 1º, caput), acessível, independentemente de qualquer formalidade ou termo que indique a finalidade, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, pelos órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e pelas Administrações Tributárias dos Estados, Distritos Federais e Municípios, mediante convênio com a Receita Federal (note que o decreto não exige que o convênio especifique finalidade).

A utilização de dados do registro de imóveis pela Receita Federal pode ter função relevante no sentido de se identificar fraudes tributárias, mas a finalidade e os limites de utilização dos dados deve ser explicitado, como forma de controle pelo sujeito do dado e de se evitar a condição de incerteza que ameaça a autodeterminação informacional dos cidadãos.

Veja que a menção genérica a “políticas públicas” não atende ao quanto exigido pelo art. 23 da LGPD e inviabiliza o controle de finalidade do processamento do dado. Veja, por exemplo, que a LGPD considera nulos consentimentos genéricos para processamento de dados (art. 8º, §4º), que não determinem finalidade específica. Da mesma forma, a competência genérica do órgão que acessa a base registral, como a competência da Receita Federal, não é suficiente. Se isso é verdade, com muito mais razão revela-se a inconstitucionalidade do inc. II do art. 3º que autoriza o acesso por *quaisquer entidades da administração pública federal direta e indireta*.

É a concretização da ameaça da “unidade informacional” na Administração Pública, para a qual alertava Spiros Simitis, que, como visto, inviabiliza a autodeterminação informacional do cidadão perante o Estado, violando o princípio de separação de poderes informacional. Perde-se completamente a noção sobre quem, na Administração Pública, detém e para que fim processa dados pessoais. Lembre-se de que o marco fundacional da proteção de dados, o julgamento do caso do censo pelo Tribunal Constitucional Alemão, afirmou a inconstitucionalidade justamente da transferência de dados para órgãos com função executiva. É justamente o que se observa aqui.

Se o STF, em precedente recente, entendeu desproporcional o fornecimento de nome, endereço e telefone por todos os usuários de telefonia a um órgão público com competência para elaboração de estatística, o que dizer do fornecimento de todos os dados registrais imobiliários e todos os atos registrais ao órgãos de gestão administrativa, sem qualquer indicação de finalidade?

Embora o Decreto 8.764/2016 traga uma base legal que autorizaria o tratamento correspondente pelo oficial de registro, ele significa uma forma de compartilhamento sem

especificação de finalidade, o que viola a LGPD. A falta de especificação da finalidade de uso pela Receita, o acesso aos dados franqueado a todos os órgãos públicos da administração federal direta ou indireta e a possibilidade de convênio com administrações de outros entes da federação (art. 3º, incs. II, III) claramente violam o direito fundamental à autodeterminação informacional.

O tema merece regulamentação por parte da Autoridade Nacional de Proteção de Dados para proteger os dados pessoais dos sujeitos com direitos reais inscritos nos registros, de modo que haja segurança jurídica para os oficiais de registro em relação a essa forma de compartilhamento. Há formas de compatibilizar o interesse em uma gestão eficiente com o resguardo a dados pessoais, seja pela transparência quanto à finalidade, seja por meio da anonimização, quando possível para atender a finalidade perseguida pela gestão administrativa. Na condição atual, subsiste a possibilidade de questionamento judicial e reconhecimento, pelo STF, da inconstitucionalidade da transferência de dados registrais a órgãos públicos.

4.4. Governança e Privacidade

A conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados, como qualquer atividade de *compliance*, implica providências práticas no cotidiano das Serventias e mudanças na cultura de trabalho estabelecidas.⁸⁷ Elas exigem sempre o comprometimento do topo da administração para alcançar a capilaridade de toda a estrutura organizacional.

Para construção da estrutura de Governança em Privacidade, a primeira providência a ser tomada é a de estruturar os papéis e as correlatas responsabilidades que devem ser atribuídas. É o que a Lei Geral de Proteção de Dados apresenta, em seu art. 50, como *Governança em Privacidade*, a partir da qual se estabelecem condições de organização, regime de funcionamento, procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, normas de segurança, padrões técnicos, obrigações específicas para os envolvidos no tratamento, ações educativas, mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e

⁸⁷ “Esto es, por *Compliance* hay que entender aquel conjunto de medidas tendentes a garantizar que todos y cada uno de los miembros de una empresa, desde el presidente del consejo de administración hasta el último empleado, cumplan los mandatos y las prohibiciones jurídico-penales, y a que, en caso de infracción, sea posible su descubrimiento y adecuada sanción. (...) Tras el *Compliance*, en realidad lo que se escondería es ‘por primera vez la pretensión sistemática de adoptar reglas y procesos intraempresariales que logren que el cumplimiento del Derecho vigente no obedezca la casualidad, al compromiso individual o a los intereses parciales de un departamento, sino a una arquitectura de *Compliance* vinculada globalmente con las actividades empresariales tanto internas como externas’” (cf. KLINDT, PELZ, THEUSINGER. *Compliance im Spiegel der Rechtsprechung*. NJW, (33), 2010, p. 2385). VILA, Ivó Coca. *¿Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada? In Criminalidad de empresa y Compliance – prevención y reacciones corporativas*. Barcelona: Atelier, 2013.

outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais. Apesar da estruturação da Governança não ser obrigatória nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados, que a ela se refere como faculdade do controlador ou operador (art. 50, *caput*), é importante a criação de protocolos internos na organização para que haja conformidade com a legislação.

No caso específico dos Registros Imobiliários, importa ressaltar que o art. 8º do Provimento nº 89/2019, CNJ, estabelece como objetivo do SREI a adoção de governança corporativa das Serventias de Registros de Imóveis, ao passo que o art. 76, Lei nº 13.465/2017, atribui ao ONR a responsabilidade por operar o SREI.

Assim, considerando a fragmentação e realidades bastante distintas encontradas em cada Serventia em termos de volume de processamento e estrutura, parece-nos razoável e recomendável que o ONR assuma papel de destaque na estruturação da Governança em Privacidade dos Registros Imobiliários, com a elaboração de diretrizes e modelos a serem adotados pelas diferentes serventias.

Em particular, recomendamos a criação de Comitê, no âmbito do ONR, para desenvolvimento de orientações e políticas sobre proteção de dados, governança e organização dos fluxos de dados nas serventias, em particular no que diz respeito ao SREI.

4.4.1. Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais

A Lei Geral de Proteção de Dados impõe a figura do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais, que define no art. 5º, VIII, como *“a pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados”*. A despeito da definição estreita trazida pela lei, que o reduz a um *canal de comunicação*, o Encarregado abarca também outras funções, mais técnicas, tais como: (a) a análise de criticidade de atividades de tratamento de dados pessoais, notadamente por meio de avaliação ou elaboração de Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, (b) atuar na elaboração do plano de resposta à incidentes de privacidade, (c) na avaliação do desenho de privacidade (*privacy by design*, previsto no art. 46, §2º, da lei brasileira), entre outros.

O Encarregado é figura prevista na legislação europeia, com mais força desde o Regulamento Geral sobre Proteção de Dados (GDPR, na sigla inglesa), nos arts. 37º a 39º, e em sua origem, na Lei alemã de Proteção de Dados de 1977, nos §§28 e 29 – neste último, com a definição mais precisa sobre o cargo: o Encarregado implementa a legislação de proteção de dados na organização⁸⁸. Assim, a indicação do Encarregado é central

⁸⁸ “§ 29 Aufgaben des Beauftragten für den Datenschutz. Der Beauftragte für den Datenschutz hat die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz sicherzustellen. Zu diesem Zweck

precisamente porque é ele o ponto focal das providências para a conformidade à legislação de proteção de dados pessoais.

A Lei Geral de Proteção de Dados impõe ao controlador de dados pessoais a obrigação de indicar um Encarregado (art. 41) e no caso dos serviços de registro, em razão da aplicação do mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito público, nos termos do art. 23, §4º, subiste a obrigação de indicação ainda quando forem simplesmente operadores de dados pessoais (art. 23, III). Ou seja, em ambos os casos, nas figuras de controlador e/ou de operador de dados pessoais os Registros Públicos precisam indicar um Encarregado.

A lei brasileira foi sucinta sobre as características e as habilidades que devem ter esse profissional. Contudo, pela legislação e experiência europeias, incluindo as diretrizes estabelecidas pelo Grupo de Trabalho do Artigo 29, atual Comitê Europeu de Proteção de Dados⁸⁹, temos como reconhecida a importância de se tratar de profissional multidisciplinar, que compreenda a legislação de proteção de dados, seus aspectos técnicos e as peculiaridades da organização. Ademais, exige-se que possua *autonomia* e que goze da confiança do agente de tratamento que o indicou para o exercício de suas funções.

Considerando que há realidades distintas entre as Serventias e que a LGPD abre a possibilidade de que o Encarregado seja externo, é possível pensar em soluções nas quais o ONR estructure grupos de Serventias sob a responsabilidade de um mesmo Encarregado.

4.4.2. Política de Privacidade

O documento apto a registrar todas as regras estabelecidas no Programa de Governança em Privacidade é a Política de Privacidade, prevista no art. 50, Lei Geral de Proteção de Dados. É importante que as regras da Governança em Privacidade estejam devidamente documentadas em uma Política de Privacidade, primeiramente em observância ao princípio da responsabilização e prestação de contas (art. 6º, X, LGPD). É por meio da referida

kann er sich in Zweifelsfällen an die Aufsichtsbehörde (§ 30) wenden. Er hat insbesondere (1) eine Übersicht über die Art der gespeicherten personenbezogenen Daten und über die Geschäftszwecke und Ziele, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist, über deren regelmäßige Empfänger sowie über die Art der eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsanlagen zu führen, (2) die ordnungsgemäße Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, zu überwachen, (3) die bei der Verarbeitung personenbezogener Daten tätigen Personen durch geeignete Maßnahmen mit den Vorschriften dieses Gesetzes sowie anderen Vorschriften über den Datenschutz, bezogen auf die besonderen Verhältnisse in diesem Geschäftsbereich und die sich daraus ergebenden besonderen Erfordernisse für den Datenschutz, vertraut zu machen, (4) bei der Auswahl der in der Verarbeitung personenbezogener Daten tätigen Personen beratend mitzuwirken."

⁸⁹ Diretrizes sobre Encarregados de Proteção de Dados, Disponível em https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612048

documentação que o Registro Público conseguirá comprovar a observância de regras em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados.

Em um segundo momento, caso haja violação de dados, a adoção de política de boas práticas e governança é considerada como “parâmetro e critério” na aplicação de sanções administrativas (art. 52, §1º, IX). Deve-se ressaltar nesse ponto, a lógica de que está imbuída a mitigação da penalidade nesse caso. Embora os incidentes que mais obtenham atenção sejam os incidentes de segurança (como invasões de terceiros por vulnerabilidades sistêmicas ou disponibilizações indevidas e massivas de dados pessoais), o que a Lei Geral de Proteção de Dados penaliza não é o incidente em si, mas a violação à lei da qual ele decorre. É nesse sentido que o art. 43, II estabelece que os agentes não serão responsabilizados *“embora tenham realizado o tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído, [se] não houve violação à legislação de proteção de dados”*. Assim, por um lado, se em caso de dano a outrem, irá se buscar qual norma de proteção de dados possa ter sido descumprida; por outro, a comprovação dos esforços de conformidade e de atuação para conter impactos do incidente de segurança mitiga a responsabilização tanto na esfera administrativa (art. 52, §1º, IX) como na esfera judicial (art. 43, II).

A Política de Privacidade deve ser adequada à realidade de cada Registro Público, mas existem alguns parâmetros internacionais que podem auxiliar em sua elaboração, notadamente no que tange às medidas de segurança técnicas e administrativas. Um deles é o da ISO 27701:2019, elaborada para a adequação ao Regulamento Geral sobre Proteção de Dados (GDPR, em inglês) e que pode servir como um início para elaboração de uma Política adequada à Lei Geral de Proteção de Dados, haja vista as diferenças especialmente sobre direitos dos titulares e obrigações contratuais. Importante notar que a referida norma ISO 27701 é estruturada de forma a complementar uma Política de Segurança da Informação já estabelecida, cujas referências são as normas ISO 27001 e 27002. Uma Política de Segurança da Informação tem como objetivo a garantia da disponibilidade, integridade e confidencialidade dos ativos de informação de dada organização. Nesse sentido, ela é mais ampla que a Política de Privacidade, que tem como objetivo essa garantia voltada exclusivamente aos dados pessoais. Assim, enquanto a Política de Segurança da Informação tem como objetivo a proteção dos ativos de informação, genericamente, para a preservar a continuidade do negócio, a Política de Privacidade tem como objetivo a garantia da proteção de dados pessoais aos titulares.

Evidentemente, essas regras abrangem o ambiente lógico dos Registros de Imóveis e por isso devem ser as mesmas para todos eles, é dizer, devem ser universalizadas tanto em razão de sua interoperabilidade como em razão da manutenção de nível adequado de proteção de

dados pessoais em todas as Serventias. Seria recomendável a adoção de uma Política Geral de Proteção de Dados, no âmbito do ONR, aplicável a todas as Serventias, com a possibilidade de adaptações e complementações na políticas de privacidade em cada Serventia.

4.4.3. Registro das atividades de tratamento de dados pessoais

Diferentemente da Política de Privacidade, que embora central na estruturação da Governança, é uma faculdade, o registro das atividades de tratamento de dados pessoais é uma obrigação imposta pela Lei Geral de Proteção de Dados no art. 37. Trata-se de registro específico (produto de mapeamento das atividades de tratamento de dados pessoais) que permita visualizar o ciclo de vida dos dados pessoais na Serventia. Essa obrigação decorre dos princípios da responsabilização e da prestação de contas (art. 6º, X), pelo que se pode constatar que o registro deve conter os itens necessários para verificação da existência e da eficácia de medidas de proteção de dados pessoais.

A lei brasileira não especifica quais seriam esses itens, mas é possível utilizar, como parâmetro, o art. 30º, Regulamento europeu, que estabelece como informações necessárias no registro: i) nome e contatos do controlador, do representante do controlador e do Encarregado pelo tratamento de dados pessoais; ii) as finalidades do tratamento; iii) a descrição das categorias de titulares de dados, a saber se há dados de crianças e adolescentes, que devam ser tratados com disciplina especial, e das categorias de dados pessoais, a saber se dados pessoais simples ou sensíveis; iv) categorias de destinatários a quem os dados são divulgados, incluindo os estabelecidos em países terceiros ou organizações internacionais, a fim de determinar se há incidência das normas de transferências internacionais e de aplicação de legislação estrangeira; v) no caso de transferência internacional, a documentação pertinente; vi) os prazos para exclusão dos dados pessoais (estabelecimento de período de retenção); e vii) descrição geral das medidas técnicas e organizativas.

No caso específico dos Registros Públicos, há necessidade de maior transparência na prestação de contas, em razão da natureza do serviço prestado, e é o registro das atividades de tratamento de dados pessoais o documento hábil a comprová-la. Assim, por meio do registro, é possível verificar a observância do princípio da finalidade, segundo o qual o tratamento de dados pessoais deve ser realizado para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular (art. 6º, I) e que são utilizados apenas os dados pessoais necessários e adequados ao atendimento dessa finalidade (art. 6º, II e III). A finalidade pré-estabelecida deve encontrar fundamento em base legal correta. O registro também permite uma visualização mais ampla sobre transferências e compartilhamento de dados pessoais e sobre as correspondentes medidas de segurança técnicas e administrativas adotadas em cada caso, nos termos dos arts. 46 e 47. Por fim, o registro permite traçar o final do ciclo de vida

do dado pessoal ao determinar o um período específico de retenção do dado, após o qual ele deverá ser descartado, nos termos dos arts. 15 e 16, Lei Geral de Proteção de Dados.

4.4.4. Relatórios de impacto à Proteção de Dados

Com a ampla visualização das atividades de tratamento de dados pessoais, ficarão em destaque as atividades que tratem dados pessoais sensíveis, quais sejam, dados pessoais sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, referentes à saúde ou à vida sexual, dados genéticos ou biométricos, quando vinculados a uma pessoa natural (art. 5º, II), bem como atividades que tratem dados pessoais sob a base legal do legítimo interesse (art. 7º, IX). Nesses dois casos, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, poderá solicitar um Relatório de Impacto à Proteção de Dados (art. 10, §3º e 38) e dos Registros Públicos, que estão sob a disciplina imposta ao Poder Público, também poderá solicitar a publicação desses Relatórios (art.32).

O Relatório de Impacto à Proteção de Dados encontra definição na lei brasileira, como a *“documentação do controlador que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco”* (art. 5º, XVII). Esse Relatório deve conter, no mínimo: (i) a descrição dos tipos de dados coletados; (ii) a metodologia utilizada para a coleta e para a garantia da segurança das informações; (iii) a análise com relação a medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados, nos termos do art. 38, parágrafo único.

Essa ferramenta tem como correlata europeia a *Avaliação (Assessment)* de Impacto à Proteção de Dados, o que dá a medida de sua utilidade não apenas como Relatório, é dizer, como simples descritivo da atual situação de determinada atividade de tratamento de dados pessoais, mas também como ferramenta de avaliação de atividades que possam causar maior impacto aos direitos e liberdades dos titulares de dados. Assim, é possível estabelecer uma metodologia para mensurar os pontos de risco e as medidas de mitigação a fim de viabilizar a atividade de tratamento com a observância das normas de proteção de dados. Por esse motivo, embora haja previsão legal para sua elaboração nas hipóteses mencionadas, ele pode ser utilizado em quaisquer hipóteses nas quais o controlador compreenda haver maior risco aos titulares e queira mitigá-los para conformidade à legislação de proteção de dados.

4.4.5. Contratos com terceiros envolvendo tratamento de dados pessoais

É importante delimitar contratualmente a responsabilidade com todos os parceiros com os quais se compartilham dados pessoais. Como providência, devem ser incluídas cláusulas de proteção de dados nos contratos a serem celebrados, bem como elaborados aditivos contratuais para os contratos já existentes. Mais uma vez, a legislação brasileira não aborda as cláusulas mínimas sobre proteção de dados que devem constar na providência de revisão contratual e por essa razão, é possível amparar-se nos critérios estabelecidos pela legislação europeia. O GDPR, em seu art. 28º, 3., estabelece cláusulas mínimas a serem instituídas nas relações entre controlador e operador, que de forma resumida podem ser descritas como (i) cláusulas sobre as instruções documentadas na relação entre controlador e operador; (ii) cláusula de minimização de acesso ao dados pessoais, garantindo que apenas as pessoas que necessitem dos referidos dados para o exercício de suas funções terão acesso a eles e que estão sob compromisso de confidencialidade; (iii) cláusula sobre medidas de segurança técnicas e administrativas; (iv) cláusulas sobre a possibilidade de subcontratação e, em havendo tal possibilidade, em quais condições ela será admitida; (v) cláusula de cooperação e repartição de responsabilidades no que tange à garantia dos direitos dos titulares; (vi) cláusula de cooperação para comprovação de compliance, especialmente importante nos casos de incidentes de segurança e de privacidade que demandem comunicação à Autoridade de Proteção de Dados; e (vii) cláusula de exclusão e/ou devolução de dados pessoais ao término da relação contratual.

4.5. Transparência

A transparência, que surge na LGPD como “garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial” (art. 6º, VI), traz requisitos mais específicos no art. 9º, quais sejam: (i) finalidade específica do tratamento; (ii) forma e duração do tratamento, observados os segredos comercial e industrial; (iii) identificação do controlador; (iv) informações de contato do controlador; (v) informações acerca do uso compartilhado de dados pelo controlador e a finalidade; (vi) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (vii) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18 desta Lei (e complementa-se: não apenas o art. 18, mas também o art. 20, que trata do direito à revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais e é também direito do titular).

Além disso, a Lei Geral de Proteção de Dados exige maior clareza dos Registros Públicos que, em obrigação de transparência específica, devem informar “as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo

informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos” (art. 23, I). O documento público voltado ao cumprimento da obrigação específica de transparência e que deve conter os requisitos apontados dos arts. 9º e 23, I, é o *aviso de privacidade*, que deve ser facilmente acessível, inclusive nos sites dos Registros Públicos.

Trata-se de documento voltado ao público em geral e por essa razão, deve ser redigido com clareza e simplicidade, para melhor compreensão dos cidadãos. Assim, a importância da transparência é possibilitar a autodeterminação informativa. Se a atividade de tratamento de dados pessoais é opaca ou obscura para o titular, ele terá obstado seus demais direitos enquanto titular. Recomenda-se que os avisos sejam também adotados pelas Centrais Estaduais, pelo ONR e pelo SAC, indicando de modo claro quais dados são compartilhados entre essas instituições e para qual finalidade.

4.6. Garantia dos Direitos dos Titulares

A garantia dos direitos dos titulares, insculpidos nos arts. 18 e 20, Lei Geral de Proteção de Dados tem caráter diverso no que se refere aos Registros Públicos, uma vez que não são aplicáveis as regras consumeristas. A garantia dos direitos dos titulares é incorporada pelo Poder Público, e pelos Registros Públicos, em razão da natureza da prestação de serviço e por força legal do art. 23,§4º, como uma camada adicional de proteção ao cidadão, somada aos instrumentos do *Habeas Data* e da Lei de Acesso à Informação.

Os direitos dos titulares estão previstos no art. 18, mas nem todas prerrogativas ali previstas para os titulares de dados se aplicam à atividade registral. Isso porque, como já visto, a base legal para o tratamento de dados pessoais pelos oficiais de registro é a LRP, de modo que prerrogativas como consentimento para processamento ou sua revogação ou, ainda, a exclusão de dados pessoais necessários ao exercício da competência registral, não podem se sobrepor à função pública exercida pelo oficial de registro. Assim, temos os seguintes direitos dos titulares, que podem ser opostos e implicam deveres dos oficiais de registro: a confirmação da existência de tratamento; o acesso aos dados; a correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados; a anonimização, naquilo que for aplicável, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados e na LRP; a obediência de informação sobre as

entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados. Há, ademais, o direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, previsto no art. 20 da LGPD.

As Serventias devem adotar procedimentos simples e acessíveis para que os titulares de dados pessoais exerçam essas prerrogativas.

4.7. Reflexão sobre o Registro Imobiliário diante da economia digital

Como ponderado acima, o sistema registral foi arquitetado para atender ao interesse público no tráfego de imóveis, numa economia no qual o principal ativo para geração de riquezas estava em bens físicos. Mas a atual economia digital tem como principal fator de geração de riqueza a transmissão, o processamento e o compartilhamento de informações. Se em uma primeira etapa a produção dessas informações e seu processamento estava concentrada em grandes empresas, ainda dentro de uma sociedade de organizações, como principais agentes produtivos, em um segundo momento, já na virada do milênio, essa produção e consumo de informações e dados dos quais se extraem novas informações passaram a ser descentralizados dada a possibilidade de interações comunicativas e econômicas *diretas entre os pares*, a partir de plataformas *online*. Esse modelo centra a economia na coleta e processamento de dados de usuários de um lado da plataforma, que geram inteligência a ser explorada para obter ganhos econômicos do outro lado composto por ofertantes de serviços nessas plataformas. Daí investimentos maciços em ferramentas análise de dados e de inteligência artificial para, cada vez mais, incentivar o uso da plataforma, potencializando a coleta de dados, de modo a alimentar esse ciclo de geração de valor.⁹⁰

Com relação a plataformas digitais que congregam interessados em imóveis a anunciantes e agentes imobiliários, os dados guardados pelos registradores permitem inferir informações valiosas, fidedignas e confiáveis sobre o universo imobiliário, o que reduz substancialmente os esforços necessários para coletar, por meio de consentimento, os dados relevantes acerca de seus usuários. Certamente, o valor desses dados e informações no mercado não é condizente com o valor pago pelas certidões lavradas, ou mesmo com os custos relativos aos investimentos realizado pelos oficiais de registro para a digitalização e sistematização das informações solicitadas.

Esse descompasso merece reflexão diante do esforço de consolidação do sistema registral eletrônico. Não se trata apenas de mimetizar o universo físico dos imóveis para o formato digital. Trata-se de refletir sobre o papel dos registros públicos diante da nova

⁹⁰ Dada ênfase na coleta de dados, muitas vezes dados pessoais, Zuboff (2019) denomina esse modelo de “capitalismo de vigilância”.

economia digital em que o mercado passa a ter informações como seu principal ativo. A segurança das relações comerciais e de relações creditícias é afetada por esse mercado informacional, de modo que há interesse público na veiculação de informações confiáveis e seguras, guardadas e processadas por registradores. Mas é inadequado, e contrário à finalidade legal especificada para as certidões de registro de imóveis, usá-las como veículo de circulação dessas informações, notadamente porque implicam a transmissão indiscriminada de dados pessoais, colocando os sujeitos dos dados referidos nas certidões em condição de completa incerteza acerca da inferência de terceiros sobre sua pessoa. Como visto acima, o uso oblíquo das certidões para transferência de dados dos Registros para entidades privadas viola o art. 26, par. §1º da LGPD.

Tal reflexão deve levar à reestruturação da arquitetura e da regulamentação dos registros imobiliários, com a atribuição de novos papéis e competências que permitam aos oficiais de registro contribuir com a segurança e certeza das relações negociais e creditícias imobiliárias nessa esfera informacional da economia digital. Esse potencial do Registro de contribuição com informações relevantes para o mercado digital pode ser explorado ao mesmo tempo em que se resguardam os direitos da personalidade dos sujeitos inscritos, por exemplo, com técnicas de anonimização, que impeçam a transferência de dados pessoais a terceiros, uma vez que, conforme a LGPD, art. 12, dados anonimizados não são considerados dados pessoais. Com isso, o mercado digital pode obter informações agregadas confiáveis e relevantes sem que titulares de dados pessoais sejam ameaçados.

5. Diretrizes e Recomendações

A partir da análise das relações entre o sistema registral e a legislação de proteção de dados pessoais, vislumbra-se o seguinte conjunto de diretrizes e recomendações ao sistema registral:

- (i) instituir Comitê junto ao ONR para planejamento da uniformização de práticas e estruturação de governança sobre proteção de dados no âmbito registral nacional;
- (ii) estruturar a governança em privacidade (art. 50 da LGPD), de preferência no âmbito do ONR, em razão de sua competência funcional e da necessidade de universalização das regras constantes em Política de Privacidade, inclusive quanto ao sistema (ambiente lógico dos Registros Imobiliários), para manutenção de nível adequado em proteção de dados em todas as Serventias no País;
- (iii) revisar a prática de lavratura de certidões por cópia reprográfica de matrícula, estabelecendo diretrizes uniformes sobre o conteúdo mínimo necessário, em diferentes contextos possíveis, para produzir o efeito de segurança e certeza sobre eventual transmissão do bem imóvel e, ao mesmo tempo assegurar a proteção de dados pessoais dos sujeitos com direitos inscritos;
- (iv) envidar esforços para a adequada regulamentação, junto ao CNJ e junto à Autoridade Nacional de Proteção de Dados, do compartilhamento de dados com o Sinter de modo a assegurar sua compatibilidade com o direito fundamental à autodeterminação informacional e com o princípio de separação de poderes informacional;
- (v) indicar, para cada Serventia, o Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais, ou planejar, junto ao ONR estrutura para que cada Serventia ou Grupos de Serventias possam ter Encarregado responsável por garantir o cumprimento da LGPD, com as atribuições especificadas neste Estudo;
- (vi) cada Serventia deve elaborar, com apoio e diretrizes firmadas pelo ONR, o registro das atividades de tratamento de dados pessoais (produto de mapeamento das referidas atividades) que permita visualizar o ciclo de vida desses dados, bem como as medidas de segurança técnicas e administrativas adotadas;
- (vii) O ONR deverá fazer, no âmbito do SREI, o mapeamento do fluxo de dados e informações trocadas entre Serventias e as Centrais Estaduais, de modo a assegurar observância da LGPD nesses fluxos;
- (viii) elaborar de Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais sobre as atividades de tratamento de dados pessoais sensíveis, bem como para fins

- de avaliação para atividades que possam causar maior risco aos direitos e liberdades dos titulares;
- (ix) elaborar aviso de privacidade, atendendo aos requisitos dos arts. 9º e 23, I, da LGPD, em todos os canais de comunicação com os usuários, no âmbito das Serventias, das Centrais Estaduais e do ONR (SAEC), para dar transparências às atividades de tratamento de dados pessoais do Registro Imobiliário (em particular deve ser esclarecido em que hipóteses e para quais finalidades ocorre o compartilhamento de dados com órgãos públicos e de informações entre as Serventias, entre estas e as Centrais e o ONR);
 - (x) providenciar canal de atendimento para exercício de direitos dos titulares de dados pessoais, conforme art. 18 da LGPD;
 - (xi) apurar em quais atividades registrais, atuais ou potenciais (projetos futuros), haveria emprego de decisões automatizadas, nos termos da LGPD, de modo a garantir o direito à revisão previsto no art. 20 da LGPD;
 - (xii) refletir e estudar a viabilidade de regulamentação da atividade registral, com a atribuição de novos papéis e competências que permitam aos oficiais de registro contribuir com a segurança e certeza das relações negociais e creditícias imobiliárias na esfera informacional da economia digital.

1. Anexo: Legislação Citada

Lei / Norma	Ato / Decisão	Descrição	Teor
<i>Constituição Federal</i>	Art. 5º, XXXIII	Direito à informação prestada pelos órgãos públicos	XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
<i>Constituição Federal</i>	Art. 5º, XXXIV, b	Direito de certidão	XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: (...) b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
<i>Constituição Federal</i>	Art. 5º, LX	Publicidade dos atos processuais	LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;
<i>Constituição Federal</i>	Art. 93, IX	Fundamentação dos atos judiciais	IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;
<i>Constituição Federal</i>	Art. 216, §2º	Gestão documental	§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.
<i>Constituição Federal</i>	Art. 236, §1º	Institui as atividades dos Serviços Notariais e de Registro	Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 1º	Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dispõe sobre os serviços notariais e de registro	Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.
<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 22 e ss	Da responsabilidade civil e criminal dos notários e registradores	Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.
			Art. 23. A responsabilidade civil independe da criminal.
			Art. 24. A responsabilidade criminal será individualizada, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública. Parágrafo único. A individualização prevista no caput não exime os notários e os oficiais de registro de sua responsabilidade civil.
<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 28	Independência no exercício de suas atribuições	Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.
<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 30, I	Dever dos notários e registradores – Guarda em local seguro	Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: I - manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros.

<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 30, VI	Dever dos notários e registradores - Sigilo sobre a documentação e assuntos de natureza reservada	Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: VI - guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão
<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 30, XII	Dever dos notários e registradores - Facilitação de acesso a documentação às pessoas legalmente habilitadas	Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: (...) XII - facilitar, por todos os meios, o acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas;
<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 46	Responsabilidade do titular de serviço notarial	Art. 46. Os livros, fichas, documentos, papéis, microfilmes e sistemas de computação deverão permanecer sempre sob a guarda e responsabilidade do titular de serviço notarial ou de registro, que zelará por sua ordem, segurança e conservação. Parágrafo único. Se houver necessidade de serem periciados, o exame deverá ocorrer na própria sede do serviço, em dia e hora adrede designados, com ciência do titular e autorização do juízo competente.
<i>Lei 8.935/1994</i>	Art. 13	Certidão - Competência dos oficiais de registro de expedir certidões (publicidade)	Art. 13. Aos oficiais de registro de distribuição compete privativamente:... III - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.
<i>Lei 6.015/73</i>	Arts. 16 - 21	Certidão - Dispõe sobre a publicidade no âmbito dos registros públicos	Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados: 1º a lavrar certidão do que lhes for requerido; 2º a fornecer às partes as informações solicitadas. Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido...
<i>Lei 6.015/73</i>	Art. 195	Certidão - Dispõe sobre certidão dos instrumentos particulares arquivados em cartório de registro de imóveis	Art. 194 - O título de natureza particular apresentado em uma só via será arquivado em cartório, fornecendo o oficial, a pedido, certidão do mesmo.
<i>Decreto 8.764/2016</i>	Arts. 1º e 5º	Comunicações com entidades externas ao Registro - SINTER	Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Art. 5º Os serviços de registros públicos disponibilizarão à administração pública federal, sem ônus, documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado, na forma estabelecida pelo Manual Operacional.
<i>Lei 11.977/2009</i>	Art. 37 e seguintes	SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis	Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Lei 6.015/73	Art. 1º, § 3º	SREI - livros de registros - meio eletrônico	Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei. § 3º Os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento.
Lei 13.465/2017	Art. 76	SREI - Institui o ONR - Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico	Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). § 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. § 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. § 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto. § 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR. § 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos. § 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.
Provimento CNJ 89/2019	Art. 8º, IV	SREI - Regulamenta do SREI - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis	Art. 8º O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI tem como objetivo a universalização das atividades de registro público imobiliário, a adoção de governança corporativa das serventias de registros de imóveis e a instituição do sistema de registro eletrônico de imóveis previsto no art. 37 da Lei n. 11.977/2009.... IV – os serviços de expedição de certidões e de informações, em formato eletrônico, prestados aos usuários presenciais e remotos;
Provimento CNJ 89/2019	Arts. 24 e 25	Centrais de serviços eletrônicos compartilhados	Art. 24. As centrais de serviços eletrônicos compartilhados são criadas pelos respectivos oficiais de registro de imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria Geral de Justiça local. § 1º Haverá uma única central de serviços eletrônicos compartilhados em cada um dos Estados e no Distrito Federal; § 2º Onde não seja possível ou conveniente a criação e manutenção de serviços próprios, o tráfego eletrônico far-se-á mediante central de serviço eletrônico compartilhado que funcione em outro Estado ou no Distrito Federal ou exclusivamente pelo SAEC. § 3º O SAEC exerce a coordenação e o monitoramento das centrais de serviços eletrônicos compartilhados com a finalidade de universalização do acesso ao tráfego eletrônico e para que se prestem os mesmos serviços em todo o País, velando pela interoperabilidade do sistema. Art. 25. Compete às centrais de serviços eletrônicos compartilhados, em conjunto com o SAEC e na forma do regulamento do SREI: I – o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral; II – a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico; III – a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico. Parágrafo Único. Todas as solicitações feitas por meio das centrais de serviços eletrônicos compartilhados serão enviadas ao escritório de registro de imóveis competente, que é o único responsável pelo processamento e atendimento.
Lei 13.709/2018 (LGPD)	Art. 5º	Definições	Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável; II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural; III - dado anonimizado: dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento; IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico; V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento; VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais; VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de

		<p>dados pessoais em nome do controlador; VIII - encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); IX - agentes de tratamento: o controlador e o operador; X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração; XI - anonimização: utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo; XII - consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada; XIII - bloqueio: suspensão temporária de qualquer operação de tratamento, mediante guarda do dado pessoal ou do banco de dados; XIV - eliminação: exclusão de dado ou de conjunto de dados armazenados em banco de dados, independentemente do procedimento empregado; XV - transferência internacional de dados: transferência de dados pessoais para país estrangeiro ou organismo internacional do qual o país seja membro; XVI - uso compartilhado de dados: comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicas no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados; XVII - relatório de impacto à proteção de dados pessoais: documentação do controlador que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco; XVIII - órgão de pesquisa: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter histórico, científico, tecnológico ou estatístico; e XIX - autoridade nacional: órgão da administração pública responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento desta Lei em todo o território nacional.</p>
Art. 6º	Princípios	<p>Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades; II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados; IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais; V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento; VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial; VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão; VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais; IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos; X -</p>

		responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.
Art. 3º	Escopo material	Art. 3º Esta Lei aplica-se a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados, desde que: I - a operação de tratamento seja realizada no território nacional; II - a atividade de tratamento tenha por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional; ou III - os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional.
Art. 7º, II	Base legal de cumprimento de obrigação legal ou regulatória para dados pessoais simples	Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...) II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
Art. 11, II, a	Base legal de cumprimento de obrigação legal ou regulatória para dados pessoais sensíveis	Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: (...) II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para: a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
Art. 23		Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) , deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos; II - (VETADO); e III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei; e IV - (VETADO). § 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento. § 2º O disposto nesta Lei não dispensa as pessoas jurídicas mencionadas no caput deste artigo de instituir as autoridades de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) . § 3º Os prazos e procedimentos para exercício dos direitos do titular perante o Poder Público observarão o disposto em legislação específica, em especial as disposições constantes da Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 (Lei do Habeas Data) , da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo) , e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) . § 4º Os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas referidas no caput deste artigo, nos termos desta Lei. § 5º Os órgãos notariais e de registro devem fornecer acesso aos dados por meio eletrônico para a administração pública, tendo em vista as finalidades de que trata o caput deste artigo.

Art. 26	Compartilhamento de dados pelo Poder Público	<p>Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei. § 1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto: I - em casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação); II - (VETADO); III - nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições desta Lei. IV - quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres; ou V - na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades. § 2º Os contratos e convênios de que trata o § 1º deste artigo deverão ser comunicados à autoridade nacional.</p>
Art. 12	Anonimização	<p>Art. 12. Os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido. § 1º A determinação do que seja razoável deve levar em consideração fatores objetivos, tais como custo e tempo necessários para reverter o processo de anonimização, de acordo com as tecnologias disponíveis, e a utilização exclusiva de meios próprios. § 2º Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada. § 3º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões e técnicas utilizados em processos de anonimização e realizar verificações acerca de sua segurança, ouvido o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais.</p>
Art. 16	Término do tratamento / Exclusão dos dados pessoais	<p>Art. 16. Os dados pessoais serão eliminados após o término de seu tratamento, no âmbito e nos limites técnicos das atividades, autorizada a conservação para as seguintes finalidades: I - cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; II - estudo por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais; III - transferência a terceiro, desde que respeitados os requisitos de tratamento de dados dispostos nesta Lei; ou IV - uso exclusivo do controlador, vedado seu acesso por terceiro, e desde que anonimizados os dados.</p>
Art. 18	Direitos dos titulares	<p>Art. 18. O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição: I - confirmação da existência de tratamento; II - acesso aos dados; III - correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados; IV - anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto nesta Lei; V - portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto, mediante requisição expressa, de acordo com a regulamentação da autoridade nacional, observados os segredos comercial e industrial; VI - eliminação dos dados pessoais tratados com o</p>

		consentimento do titular, exceto nas hipóteses previstas no art. 16 desta Lei; VII - informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados; VIII - informação sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e sobre as consequências da negativa; IX - revogação do consentimento, nos termos do § 5º do art. 8º desta Lei.
Art. 20	Direito a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais	Art. 20. O titular dos dados tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade. § 1º O controlador deverá fornecer, sempre que solicitadas, informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão automatizada, observados os segredos comercial e industrial. § 2º Em caso de não oferecimento de informações de que trata o § 1º deste artigo baseado na observância de segredo comercial e industrial, a autoridade nacional poderá realizar auditoria para verificação de aspectos discriminatórios em tratamento automatizado de dados pessoais.
Art. 41	Encarregado pelo Tratamento de Dados pessoais	Art. 41. O controlador deverá indicar encarregado pelo tratamento de dados pessoais.
Arts. 46 e 47	Medidas de segurança técnicas e administrativas	Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito. § 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões técnicos mínimos para tornar aplicável o disposto no caput deste artigo, considerados a natureza das informações tratadas, as características específicas do tratamento e o estado atual da tecnologia, especialmente no caso de dados pessoais sensíveis, assim como os princípios previstos no caput do art. 6º desta Lei. § 2º As medidas de que trata o caput deste artigo deverão ser observadas desde a fase de concepção do produto ou do serviço até a sua execução. Art. 47. Os agentes de tratamento ou qualquer outra pessoa que intervenha em uma das fases do tratamento obriga-se a garantir a segurança da informação prevista nesta Lei em relação aos dados pessoais, mesmo após o seu término.
Art. 50	Governança em Privacidade	Art. 50. Os controladores e operadores, no âmbito de suas competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais. § 1º Ao estabelecer regras de boas práticas, o controlador e o operador levarão em consideração, em relação ao tratamento e aos dados, a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes de tratamento de dados do titular. (...)