

DELIBERAÇÃO N.º 11/96
DA COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO
DE DADOS PESSOAIS INFORMATIZADOS

I

1. Na sequência da legalização do seu ficheiro informático — Proc. n.º 288/95 apenso — a ORDEM DOS ADVOGADOS solicita a esta CNPDPI *parecer* sobre a «*possibilidade legal, no quadro jurídico nacional e comunitário*», de reproduzir, fazer circular e divulgar, por todos os Advogados e entidades, públicas e privadas, bem como ao público em geral, que o solicite, seja através de reprodução gráfica, sob a forma de livro — que se apresentaria dividido por Comarcas, com a ordenação, por ordem alfabética, dos respectivos Advogados — seja via fax, por ofício e verbal ou telefonicamente, o «*nome, domicílio profissional, números de telefone e de fax*» de «*cada um dos Advogados — e Advogados-Estagiários — com a inscrição em vigor*».

2. Posteriormente, e já na pendência do pedido referido, a O.A. solicita que se amplie o objecto do Parecer, de modo a englobar ainda e também a «*possibilidade legal*» de a mesma poder «*reproduzir, sob a forma de etiquetas autocolantes, contendo o nome e o domicílio profissional de cada um dos advogados com inscrição em vigor*», para fins de «*mailings*».

Estes poderiam ser efectuados, quer em *organização conjunta* da O.A. e entidades públicas e privadas, designadamente, entre outras, Universidades, Centro de Estudos Judiciários e Associação Portuguesa dos Jovens Advogados, tendo por objecto a «*comunicação de um conjunto de informações de interesse para a formação*

inicial e permanente dos Advogados — designadamente a realização de palestras, cursos, conferências, concursos» — quer «*exclusivamente*» efectuados «por organização ou entidades públicas e privadas que solicitassem à O.A. conjuntos de etiquetas, destinadas a dar conhecimento de actividades próprias daquelas organizações ou entidades para prossecução dos seus próprios fins».

Para tanto e, em resumo, alega que sobre a Ordem dos Advogados impende a «obrigação legal de tornar público quem é Advogado», já que «prossegue fins de interesse público na divulgação de tais dados», «exerce funções delegadas pelo Estado que, em exclusivo, lhe estão cometidas» e ainda e também que «prossegue interesses legítimos, seus e de salvaguarda de terceiros, na divulgação de tais dados».

II

3. O objecto da presente consulta situa-se assim no âmbito da admissibilidade e/ou da possibilidade legal de reprodução e divulgação pública de determinados dados pessoais relativos a Advogados e a Advogados Estagiários, inscritos na O.A.

E, uma vez que a mesma é formulada na sequência e tendo por base o registo, e conseqüente legalização, do seu ficheiro informático por esta Comissão, o parecer a emitir deverá assentar e ter por base, necessariamente, os termos e as condicionantes daquele ficheiro, como aliás parece decorrer também do pedido feito.

Daí que e, desde logo, não se duvidará que é no âmbito da legislação vigente sobre protecção de dados pessoais informatizados, *maxime* da Lei n.º 10/91, de 29/04, que terá de ser analisado, sendo, por isso mesmo, indiferente, para os efeitos de aplicação de tais normativos, o «out-put» da informação registada, ou seja, as formas concretas de comunicação ou de divulgação/publicitação dos dados ali informaticamente registados.

Pese embora o não despiendo da referência feita, atentar-se-á ainda à Directiva Comunitária 95/46/CE, de 24/10, em matéria de protecção de dados, lembrando contudo que a mesma constitui matéria recipienda, já que ainda não se mostra transposta, para o direito interno, pelo Estado Português, bem como e também, apesar de não vinculativos, aos vários princípios constantes da Reco-

mendação n.º R (91) 10, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 09/09/91, relativa à comunicação a terceiros de dados pessoais pertencentes a organismos públicos, já que nestes se incluem, para além da Administração Pública propriamente dita, todas as demais instituições ou entidades que exercem funções de serviço ou de interesse públicos, através do poder público que lhes é concedido — Princípio 1.3.

Dever-se-á ter também em conta, finalmente, por de todo fundamental, como é aliás reconhecido, o Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 84/84, de 16/03.

4. Equacionando então agora, concreta e especificamente, as várias questões que nos suscita a consulta feita, desde logo, importará saber se a pretendida comunicação, feita através da reprodução e divulgação daqueles dados pessoais, pelas várias formas referidas, caberá no âmbito da finalidade para que foi constituído o ficheiro informático da O.A.

Na hipótese de a resposta ser negativa, deverá apurar-se se a mesma, ainda assim, é compatível com tal finalidade e se é permitida e justificada tal reprodução e divulgação, tendo em conta a natureza dos dados pessoais em causa.

Final e conseqüentemente, apreciar então da admissibilidade dos «mailings», nas duas vertentes propostas a final, ou seja, por um lado, quando levados a cabo, conjuntamente pela O.A. e outras entidades, contendo informações de interesse e relacionadas com a formação dos Advogados, e, por outro, também quando levados a cabo exclusivamente por quaisquer entidades que o pretendam, a fim de divulgarem o que entenderem por conveniente, para prossecução dos seus fins.

Na apreciação das questões suscitadas não deixará de relevar ainda, como se disse, uma abordagem, ainda que sumária, sobre o estatuto jurídico administrativo da Ordem dos Advogados.

4.1. Da Ordem dos Advogados

Constituindo, no plano constitucional, sem margem para dúvidas, uma associação pública — cfr. Art. 267.º da C.R.P. — já

a natureza jurídico administrativa da O.A. tem suscitado, desde há muito, controversa vária.

Das iniciais reminiscências corporativas e/ou natureza sindical, tem-se, hoje em dia, maioritariamente entendido que, em razão do interesse colectivo e público da profissão, a O.A., tal como outras idênticas, são verdadeiras pessoas colectivas de direito público, do tipo associativo (vd, entre outros, Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a Ed., 2.^o Vol., 388 e Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 486).

Assim o entendeu também o nosso Mais Alto Tribunal, em douto Acórdão de 23/05/85, in B.M.J. 347, 227, na sequência, aliás de várias outras decisões, como sejam as do Acórdão n.º 46/84, de 23/05/84, do Tribunal Constitucional, in D.R., II Série, de 13/07/84 e as, unanimemente, tomadas pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 23/06/81, de 10/02/83 e de 23/11/83, além referenciadas.

E essa é, quanto a nós também, a posição expressa pelo legislador, claramente vertida, em sede preambular, daquele Dec.-Lei n.º 84/84.

Erigindo a O.A. como «um exemplo dos mais importantes do tipo de associações públicas que se ocupam da regulamentação do exercício das profissões liberais», o legislador português considera «importante desfazer equívocos», esclarecendo que a mesma não nasceu «do direito de associação dos particulares», antes representando, como pessoa colectiva de direito público, «uma forma de administração imediata, consubstanciando uma devolução de poderes do Estado».

Por isso, dispõe o Art. 1.º n.º 2 daquele diploma legal que a O.A. «é independente dos órgãos do Estado, sendo livre e autónoma nas suas regras».

Constituindo, deste modo, uma emanção do próprio Estado, à Ordem dos Advogados são atribuídas um vasto e significativo leque de funções, de todo relevantes para o bem público, como sejam, de entre outras, as concretamente elencadas no Art. 3.º de, «defender o Estado de direito e os direitos e garantias individuais e colaborar na administração da justiça» — al. a); «atribuir o título profissional de advogado e de advogado estagiário ...» — al. b); «zelar pela função social, dignidade e prestígio da profissão de

advogado ... — al. c); «exercer jurisdição disciplinar exclusiva sobre os advogados e advogados estagiários» — al. f) e Art. 90.º; «promover o acesso ao conhecimento e aplicação do direito» — al. g); «contribuir para o desenvolvimento da cultura jurídica...» — al. h); «exercer as demais funções que resultem das disposições deste Estatuto ou de outros preceitos legais» — al. j).

Nos termos do disposto no Art. 53.º n.º 1 seguinte «só os advogados e advogados estagiários com inscrição na Ordem dos Advogados podem, em todo o território nacional e perante qualquer jurisdição, instância, autoridade ou entidade pública ou privada, praticar actos próprios da profissão e, designadamente, exercer o mandato judicial ou funções de consulta jurídica em regime de profissão liberal remunerada».

Perante o elenco das atribuições que legalmente são conferidas à O.A., não poderá, na verdade, duvidar-se, por indiscutível, da sua componente de verdadeira autoridade pública.

4.2. Da Finalidade do Ficheiro

Relembrando então agora os termos em que foi feito o registo do ficheiro informático da O.A., registaremos que:

- A sua finalidade é a «*gestão dos serviços da Ordem*», a «*informação actualizada da situação profissional dos Advogados perante a Ordem*» e a «*gestão da respectiva quotização*», «*tudo nos termos do disposto no Estatuto da Ordem dos Advogados*»;
- Os *dados pessoais* ora em causa encontram-se elencados, de entre outros, no ficheiro referido;

De interesse, convirá referir também que,

- Os dados pessoais são *recolhidos e actualizados* através de «*comunicação escrita e assinada pelo respectivo titular*», bem como através de «*comunicação escrita da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores*»,

e ainda que

- A *comunicação* de dados se mostra ali prevista e referenciada apenas no âmbito do Dec.-Lei n.º 28/92, de 27/02,

cujo Art. 2.º n.ºs 2 e 3 impõe que a O.A. remeta as «listas oficiais dos advogados ... que pretendam utilizar, na comunicação e recepção de mensagens com os serviços judiciais, telecópia», «à DGSJ, que as fará circular por todos os tribunais».

4.3. Do Âmbito e Compatibilidade da Divulgação com tal Finalidade

Como é sabido, um dos princípios nucleares de toda a problemática da protecção de dados pessoais informatizados é o do respeito pelo fim para que tais dados foram recolhidos.

Assim o consagra, de forma inequívoca, o Art. 5.º al. b) da denominada Convenção 108, de 28/01/81, com as conexões, dele decorrentes, também constantes das als. c) e e) seguintes.

Igualmente o dispõem também os Arts. 12.º n.ºs 2 e 3, 15.º e 29.º da Lei n.º 10/91, bem como o Art. 6.º als. b) a e) da já aprovada — mas ainda não transposta para o direito interno — Directiva Comunitária 95/46/CE.

Como deixámos referido, de entre as finalidades declaradas no tratamento informático, já registado, da O.A., constam, por um lado, a «gestão» dos seus «serviços», por outro, a «*informação actualizada da situação profissional dos Advogados*», «*tudo nos termos do disposto no respectivo Estatuto*» — sublinhado nosso.

Ora, face à natureza jurídica quase-estadual da O.A. e perante as suas atribuições, amplamente definidas no Art. 3.º atrás referido, não cremos que a divulgação, mais ou menos pública, de quem é Advogado ou Advogado Estagiário, não possa deixar de poder considerar-se como abrangida numa e noutra das finalidades referidas.

A defesa do «Estado de direito» bem como dos «direitos e garantias individuais» — em particular em matérias de «acesso ao direito» e do denominado «direito à informação e consulta jurídicas», constantes do Art. 20.º da Const. Rep. Portuguesa (posteriormente concretizados pelo Dec.-Lei n.º 387-B/87, de 29/12) — os deveres de colaboração na «administração da justiça», de «zelar pela função social, pela dignidade e prestígio da profissão de advo-

gado» bem como o de «defender os seus interesses, direitos e prerrogativas», tal como o específico de «promover o acesso ao conhecimento e aplicação do direito», não poderão deixar de justificar a divulgação pública pela O.A., de quem é Advogado, entidade única a quem compete assegurar o controlo no exercício da profissão.

Mais ainda quando, como é sabido, a regra vigente nas causas afectas aos Tribunais é a da constituição obrigatória de advogado (cf. Art. 32.º do CPC).

A importância desta regra, indubitavelmente, de natureza pública e de interesse colectivo, constituiria, quanto a nós e, desde logo, razão bastante para que a O.A., com os poderes de autoridade pública de que dispõe, anuncie, a quem nisso tiver interesse, quem reúne — e, consequentemente, quem não reúne — tais condições.

Não duvidamos, por isso, que a publicitação pretendida, por qualquer das formas enunciadas, se integra, por um lado, quer na «gestão» corrente dos seus serviços, quer ainda na também referida «*informação actualizada da situação dos Advogados perante a O.A.*», revestindo-se, para além disso e ainda assim, de justificado e importante interesse público, de todo compatível com tais finalidades — cfr. Princípio 2.2 da Recomendação referida.

4.4. Da Natureza dos Dados Pessoais a Divulgar

Diríamos, nesta matéria ainda, que a própria natureza dos dados pessoais a divulgar, pelas formas descritas, constituídos pelo «nome», «*domicílio profissional*» e «*números de telefone e de fax*» dos Advogados e Advogados-Estagiários inscritos na O.A., serão, de alguma forma e, no mínimo, tendencialmente, de conhecimento, mais ou menos, público.

Com efeito, podendo constar de «documento público oficial» — cfr. Art. 2.º al. *b*) da Lei n.º 10/91 — maxime do Diário da República — já que, de acordo com o disposto no Art. 172.º-B do Estatuto da O.A., na redacção dada pela Lei n.º 33/94, de 06/09, são obrigatoriamente ali publicadas, para além de toda a regulamentação emergente dos órgãos da O.A., também as suas «decisões administrativas susceptíveis de recurso contencioso e atinen-

tes ao exercício da profissão de advogado», como é o caso do «nome» e do «domicílio profissional» — são tais dados frequentemente tornados públicos pelos respectivos interessados, pelas formas mais variadas — cfr. Art. 8.º n.º 2 al. e) da Directiva Comunitária — caso das vulgares tabuletas, anúncios jornalísticos, cartões e listas telefónicas e de fax.

Assim sendo, a publicitação deste tipo de informações tornaria nulo, ou minimamente reduzido, se se quisesse, qualquer perigo de violação ao princípio «mater» do respeito pela «reserva da vida privada» e pelos «direitos, liberdades e garantias fundamentais», subjacente a toda a legislação sobre protecção de dados, sendo de todo superiores aqueles outros referidos, de inequívoco interesse público.

5. Dos «Mailings»

Resta apreciar a matéria relativa à possibilidade de emissão dos «*mailings*», através da reprodução, sob a forma de «*etiquetas autocolantes*», dos dados pessoais constituídos pelo «*nome*» e «*domicílio profissional*» de cada um dos advogados com inscrição em vigor, nas duas vertentes referidas.

5.1. Quanto aos «*mailings*» *efectuados em conjunto pela O.A. e outras entidades, públicas ou privadas*, nomeadamente as Universidades, C.E.J. e A.P.J.A., com a finalidade de comunicar todo um «conjunto de informações de interesse para a formação inicial e permanente dos Advogados», como sejam palestras, cursos, conferências, concursos e outros, cremos que, sem grande esforço, se poderão ter também como abrangidas ainda na declarada finalidade do ficheiro, de «*gestão dos serviços da Ordem, nos termos do disposto no seu Estatuto*».

Na verdade e, como dissemos, à O.A. compete «promover o acesso ao conhecimento e aplicação do direito» — Art. 3.º n.º 1 al. g) — bem como e também «contribuir para o desenvolvimento da cultura jurídica ...» — al. h) seguinte — de todo e, inequivocamente, enquadráveis na finalidade dos referidos «*mailings*».

Aliás, e a comprová-lo, está o facto de aos próprios «Conselhos Distritais» da O.A. competir, nos termos do disposto no Art. 47.º n.º 1 al. i) «instalar e manter conferências e sessões de estudo».

Não seria, no entanto, despidendo que, em obediência, no mínimo, ao princípio da transparência vigente nesta matéria, expressamente consagrado no Art. 1.º da Lei n.º 10/91, nesta área específica dos «mailings», deve ser a O.A. a liderar todo o processo relativo ao seu envio, devendo ser a Ordem dos Advogados e não qualquer outrem, a dirigir, directamente, aos Advogados tais «mailings».

Isto, obviamente, sem prejuízo de a O.A. poder publicitar a(s) entidade(s) que com ela colabora(m) na actividade divulgada.

5.2. Relativamente aos «mailings» destinados aos referidos advogados, *efectuados exclusivamente por organizações ou entidades, públicas ou privadas, que o solicitem à O.A., «destinados a dar conhecimento de actividades próprias daquelas organizações ou entidades, para prossecução dos seus próprios fins»*, algo diferenciado terá de ser, necessariamente, o entendimento desta Comissão.

Independentemente da forma, gratuita ou remunerada, de cedência das etiquetas autocolantes por parte da O.A. a qualquer das entidades referidas, para divulgação das actividades e fins próprios destas, parece-nos que importará, desde logo, distinguir quais as actividades ou fins concretamente em causa.

5.2.1. Se qualquer destes for compatível com as finalidades do ficheiro, inserindo-se, conseqüentemente, no âmbito do Estatuto da O.A. — como será o caso, por exemplo, de um pedido formulado por uma editora de livros jurídicos — não vê esta Comissão qualquer inconveniente na cedência das etiquetas referidas.

As razões atrás referidas em **5.1.** valerão também aqui.

5.2.2. Outro tanto se não dirá já quando a cedência das etiquetas se destinar a qualquer outra finalidade estranha aos fins específicos da O.A.

Desde logo porque em causa estará sempre o respeito pela finalidade para que foi constituído o ficheiro da O.A.

Neste domínio, nenhum dos fundamentos atrás invocados se adequam, ajustam, ou mesmo, minimamente, justificam tal propósito.

Depois, e a não ser a que a O.A. aspire e pretenda assumir-se também como qualquer serviço de «marketing» empresarial, não cremos que a sua natureza jurídico-administrativa, de pessoa colectiva de direito público e o reconhecido serviço público que desempenha, se enquadre neste propósito de difusão do nome e domicílio profissional dos seus — obrigatórios — associados a quem o solicite para tão vastos e indefinidos fins, de todo estranhos à sua função.

Relembrando, a propósito, as palavras do ex-Bastonário Dr. Almeida Ribeiro, «não basta a simples inscrição num ficheiro para fazer um advogado. É preciso algo mais».

Parece-nos, assim, de todo evidente que nesta área, a cedência dos dados pessoais referidos ultrapassará, em muito qualquer das finalidades expressamente referidas e previstas.

Daí que opinemos pela *não admissibilidade* de cedência de tais etiquetas para os fins de «mailing» nesta vertente.

5.3. Nesta matéria dos «mailings» ou, se se quiser do «marketing» em geral, relembramos também e, a propósito, quão conhecida é, por todos, a alguma «agressividade» das suas actividades que lhe estão subjacentes, caracterizada, tantas vezes até, por abusos vários, como sejam, por exemplo a reprodução e disseminação incontrolada de ficheiros por áreas diversificadíssimas.

Daí a, já comumente aceite, alguma rigidez normativa neste domínio, aliás prevista pelo legislador português.

De acordo com o disposto no Art. 8.º n.º 1 al. c) da Lei n.º 10/91, apenas em «casos excepcionais» legalmente previstos «e sob rigoroso controlo» a CNPDPI poderá autorizar a «utilização de dados pessoais para finalidades não determinantes da sua recolha».

Mas não só.

O Art. 30.º n.º 3 seguinte concede a «qualquer pessoa o direito de exigir que o seu nome e endereço sejam eliminados de ficheiros de endereços utilizados para mala directa».

III

Face a todo o deixado exposto e em CONCLUSÃO:

CONSIDERANDO QUE:

1. *As finalidades para que foi constituído — e se mostra registado — o ficheiro informático da Ordem dos Advogados são, de entre outras, as de «gestão dos serviços da O.A.» bem como a da «informação actualizada da situação profissional dos Advogados»;*
2. *A O.A., constituindo uma emanção do próprio Estado, é uma verdadeira pessoa colectiva de direito público, do tipo associativo, dotada de autoridade pública, prosseguindo, por isso, fins públicos;*
3. *Nos termos do disposto no Art. 3.º n.º 1 do Dec.-Lei n.º 84/84, de 16/03, constituem atribuições da O.A., para além de outras, as de:*
 - *«Defender o Estado de direito e os direitos e garantias individuais e colaborar na administração da justiça» — al. a);*
 - *«Atribuir o título profissional de advogado e de advogado estagiário ...» — al. b);*
 - *«Zelar pela função social, dignidade e prestígio da profissão de advogado ...» — al. c);*
 - *«Exercer jurisdição disciplinar exclusiva sobre os advogados e advogados estagiários» — al. f) e Art. 90.º;*
 - *«Promover o acesso ao conhecimento e aplicação do direito» — al. g);*
 - *«Contribuir para o desenvolvimento da cultura jurídica...» — al. h);*
 - *«Exercer as demais funções que resultem das disposições deste Estatuto ou de outros preceitos legais» — al. j);*

E QUE,

4. *Nos termos do disposto no Art. 53.º n.º 1 seguinte «só os advogados e advogados estagiários com inscrição na Ordem dos Advogados podem, em todo o território nacional e perante qualquer jurisdição, instância, autoridade ou entidade pública ou privada, praticar actos próprios da profissão e, designadamente, exercer o mandato judicial ou funções de consulta jurídica em regime de profissão liberal remunerada».*

DELIBERA esta CNPDPI emitir o seguinte PARECER:

- A) *A ordem dos Advogados pode reproduzir, por qualquer das formas enunciadas, fazer circular e divulgar, gratuitamente, os seguintes dados pessoais dos advogados e Advogados-Estagiários com inscrição em vigor: nome, domicílio profissional e n.os de Telefone/Fax.*
- B) *Pode também reproduzir, em etiquetas autocolantes, o nome e o domicílio profissional dos Advogados e Advogados-Estagiários com inscrição em vigor, e cedê-las, para fins de «Mailing», levados a cabo, quer conjuntamente com outras entidades, Públicas ou Privadas — como sejam as Universidades, o C.E.J. e a A.P.J.A. — quer apenas por estas, desde que compatível com a finalidade do seu ficheiro e das atribuições da O.A., como sejam a de divulgação de informações de interesse para a formação inicial ou permanente dos Advogados — designadamente a realização de palestras, cursos, conferências, concursos.*
- C) *Relativamente a tais «Mailings», nos termos do disposto no Art. 30.º N.º 3 da Lei n.º 10/91, qualquer Advogado ou Advogado-Estagiário tem o direito de se opôr ao seu recebimento.*
- D) *Por não compatível com a finalidade do ficheiro informático da O.A. nem tão pouco com a sua função, entende esta CNPDPI que não é admissível o fornecimento*

daquelas etiquetas autocolantes a quaisquer outras organizações ou entidades, para fins de «Mailings» estranhos àquela finalidade e funções estatutárias da O.A.

Lx.^a, 26/03/96

O Relator

(Mário M. Vargas Gomes)

Os Vogais

(Amadeu F. Ribeiro Guerra)

(Joaquim Seabra Lopes)

(Luís J. Durão Barroso)

(João A. Labescat)

O Presidente

(Augusto Victor Coelho)