



PARECER N.º 48 /2012

I. O pedido

O Gabinete do Secretário de Estado Adjunto da Economia e Desenvolvimento Regional solicitou a emissão de parecer sobre um projeto de decreto-lei que visa proceder à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, alterado pela Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, que aprova o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários, estabelecendo agora as bases dos protocolos a celebrar e o respetivo regime sancionatório.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD por via do disposto no n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei de Proteção de Dados Pessoais – doravante, abreviadamente mencionada como LPD), e é emitido no uso da competência prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal.

O presente parecer restringe-se à apreciação da matéria relativa à proteção de dados pessoais.

II. A apreciação

O Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, instituiu um sistema de garantia de acesso a serviços mínimos bancários, com o objetivo de proporcionar o acesso a um conjunto de serviços financeiros e bancários aos consumidores mais vulneráveis e desprotegidos.

Sobre tal iniciativa legislativa recaiu o Parecer n.º 10/2000, de 15 de fevereiro, e mereceu ainda a Deliberação n.º 20/2000, de 18 de abril, após a sua publicação, em consequência das diversas dúvidas que o regime havia suscitado.



A Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, veio proceder à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, tendo a CNPD emitido o Parecer n.º 6/2011, de 24 de janeiro.

As supra mencionadas posições da CNPD, vertidas nos pareceres e deliberação aludidos dão-se aqui por integralmente reproduzidos.

Tendo sido criado em 2000, o mecanismo de serviços mínimos bancários teve como objetivo combater a exclusão financeira de cidadãos com menores rendimentos, não obstante a reduzida adesão que o projeto inicial obteve.

A Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, veio permitir que qualquer pessoa pudesse requerer este serviço.

Ao Banco de Portugal competia a elaboração das normas e regulamentos necessários à operacionalidade do diploma, tendo sido evidenciada a necessidade de melhorar os mecanismos de informação e divulgação junto do público-alvo.

O conceito de serviço mínimo bancário não sofreu grandes alterações com a Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, incluindo a constituição, manutenção, gestão e titularidade de conta de depósito à ordem, e a titularidade de cartão de débito.

Ficou assegurado, ainda, o acesso à movimentação de conta através de caixas automáticas, serviço de *homebanking* e balcões da instituição de crédito.

Pode-se afirmar que a alteração mais importante operada com a Lei de 2011 se prende com o alargamento dos serviços mínimos bancários a todos os cidadãos, uma vez que o regime originário estabelecia como condição de acesso a estes serviços, a custos reduzidos, mas ainda não totalmente gratuitos, a inexistência de qualquer conta bancária.

Aquela limitação não só desapareceu, como ficou consagrada a obrigatoriedade de conversão de contas existentes sempre que o cliente o solicite, e sem custos. Outra das alterações prendia-se com a denúncia dos contratos (encerramento das contas por iniciativa dos bancos), a qual, anteriormente, poderia ser feita sempre que o



saldo médio anual dos últimos seis meses fosse inferior a sete por cento de um salário mínimo.

Esse limite de saldo desceu para cinco por cento e foi introduzida outra condição, a de não terem sido realizadas quaisquer operações bancárias nos últimos seis meses, o que salvaguarda os clientes que efetivamente precisam desse tipo de contas e as movimentam.

Os bancos que aderirem voluntariamente ao sistema não podem cobrar custos, taxas, encargos ou despesas que, anualmente e em conjunto representem um valor superior ao equivalente a um por cento da do salário mínimo nacional.

As alterações que agora são submetidas a parecer desta CNPD prendem-se, essencialmente, com:

- A prossecução da competência do Governo para aprovar as bases do novo protocolo a celebrar com as instituições de crédito que pretendam aderir ao referido sistema e estabelecer o respetivo regime sancionatório;

- A clarificação de alguns *“conceitos constantes no anterior regime jurídico do sistema de acesso aos serviços mínimos bancários, evidenciando os direitos e obrigações dos clientes bancários e das instituições de crédito aderentes, nomeadamente os requisitos de acesso e as causas de recusa de abertura ou conversão de conta, bem como as condições de prestação desses serviços”*; e,

- A regulação de determinados *“aspectos relativos à operacionalização do regime, estabelecendo-se, designadamente, o dever de comunicação ao interessado dos motivos subjacentes à recusa de abertura da conta de serviços mínimos bancários e, bem assim, quando se verificarem as condições previstas para o exercício dessa faculdade, a notificação prévia ao cliente da resolução do contrato de depósito”* (cfr. preâmbulo do projeto).



Decorria já do regime vigente o tratamento de dados, na vertente de consulta¹ (confirmação mediante consentimento), com base na chave de pesquisa associada ao n.º de identificação fiscal, junto das entidades gestoras de sistemas de funcionamento dos cartões de crédito e débito, sobre a inexistência de qualquer cartão daquela natureza em nome do declarante.

Tal tratamento de dados assenta em dados da vida privada, sujeitos a sigilo, pelo que integram o elenco de dados sensíveis a que alude o artigo 7.º da LPD.

O consentimento do titular dos dados pode ser questionado nesta sede, uma vez que não há verdadeira liberdade na sua prestação. O titular dos dados tem uma de duas opções: ou consente na consulta em causa, ou, recusando, tem como consequência legal a impossibilidade de acesso a este regime.

Atento o objetivo de combate à exclusão financeira de cidadãos com menores rendimentos, maior acuidade assume a reserva que se deixa expressa.

A própria gestão de clientes deste tipo de serviços consubstancia um tratamento de dados, estabelecendo o presente projeto condições específicas para o seu tratamento, designadamente ao nível dos deveres de informação e de comunicação, no âmbito das causas de recusa de abertura de conta ou dos casos especiais de resolução.

Na medida em que existe tratamento de dados, foi sugerido logo na emissão de parecer relativo ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, a ponderação, em razão da matéria², da pertinência da intervenção parlamentar na aprovação do respetivo regime.

Porventura, tal terá sido a razão de ser da forma legislativa escolhida para a 1.ª alteração ao regime jurídico em análise, ocorrida no ano passado.

¹ Conforme definido pela alínea *b*) do artigo 3.º da LPD.

² É comumente aceite que as matérias relativas a tratamentos de dados pessoais, por se enquadrarem no elenco de direitos fundamentais, se inserem no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República.



Assim sendo, suscita-se desde já a reserva sobre a forma agora escolhida, uma vez que as alterações preconizadas têm incidência direta no tratamento de dados que decorre do regime jurídico e, bem assim, das condições de legitimidade para que o mesmo ocorra, o que pode comprometer a conformidade formal do projeto.

A já mencionada Deliberação n.º 20/2000 da CNPD também se pronunciou sobre a desadequação da possibilidade de entidades gestoras de cartões de débito e crédito, com a natureza de entidade prestadora de serviços, poder realizar um tratamento do dado pessoal – NIF -, permitindo, em última análise, a possibilidade efetiva de tais entidades identificarem os titulares dos dados e estabelecerem perfis de cada titular de um cartão.

Na alteração agora preconizada reforçam-se os deveres de informação (cfr. n.º 3 do artigo 4.º) e fixam-se comportamentos vedados às instituições de crédito aderentes ao sistema (n.º 6 do artigo 4.º).

Acresce que, o projeto fixa a obrigação de comunicação prévia ao titular da conta, com um prazo mínimo de 60 dias, das causas especiais de resolução do contrato de depósito (cfr. n.º 2 do artigo 5.º) e, bem assim, a obrigação de devolução do saldo depositado na conta, sem possibilidade de exigência de quaisquer comissões, despesas ou outros encargos (cfr. n.º 3 do artigo 5.º).

Nas situações descritas no n.º 4 do artigo 5.º (verificação durante a vigência de contrato de depósito da existência de uma outra conta de depósito à ordem em instituição de crédito), as instituições de crédito devem comunicar com o prazo mínimo de 30 dias de antecedência a contar da data prevista para a resolução, mediante comunicação em papel ou noutro suporte duradouro (cfr. n.º 6 do artigo 5.º).

O artigo 6.º é particularmente relevante na presente apreciação, uma vez que se debruça especialmente sobre a matéria de proteção de dados, todavia o regime mantém-se praticamente inalterado.

Ali se estipula a finalidade exclusiva do tratamento de dados resultante da consulta de dados junto das entidades gestoras dos sistemas de funcionamento dos cartões de



crédito e débito a que alude o n.º 2 do artigo 4.º: a confirmação da inexistência de qualquer cartão daquela natureza em nome do declarante e conseqüente direito de acesso aos serviços mínimos bancários. Tal consulta apenas é admitida quando realizada por instituição de crédito aderente ao sistema (cfr. n.º 1 do artigo 6.º *in fine*).

Realça-se a circunstância de ter sido expurgado o inciso final do n.º 4 do artigo 6.º, o que se afigura ser desadequado, uma vez que agora nada se refere quanto à informação do titular da conta para aquele efeito, não obstante resultar da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 4.º a obrigação de informação do titular da conta de tal possibilidade. Note-se ainda que a violação de tal dever de informação constitui contraordenação grave, nos termos descritos na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 7.º-D, que agora se pretende aditar ao regime em análise.

Note-se que, nos termos do regime contraordenacional previsto no artigo 7.º-D, é ao Banco de Portugal que compete a instrução e aplicação das coimas previstas no presente regime, não obstante não lhe ser afeto qualquer produto das coimas.

Naturalmente, tal competência não afasta a aplicabilidade do regime contraordenacional decorrente da LPD, bem como as competências da CNPD, as quais, por razões de clareza, deveriam ficar salvaguardadas no âmbito do presente regime.

Por dever de ofício, cumpre ainda alertar para a redação dada à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 7.º-D, a qual, por remeter genericamente para a regulamentação emitida ao abrigo do artigo 7.º-A, poderá ser suscetível de comprometer o princípio da tipicidade da norma contraordenacional.

Não é referido o Regime Geral das Contraordenações como regime supletivo, o qual constitui regime supletivo do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e deveria também aqui, ser expressamente indicado nessa qualidade.

As bases do protocolo a que se refere o artigo 4.º e que constam em anexo ao projeto estão conformes e transpõem para as obrigações contratuais das instituições de crédito aderentes o acervo normativo que consta no projeto.



Sem prejuízo de quanto se deixa expresso, cumpre ainda esclarecer que os tratamentos de dados supra mencionados não podem iniciar-se sem que os responsáveis pelo tratamento obtenham autorização da CNPD para o efeito, a qual determinará os termos e as condições do seu processamento.

Conforme já foi referido, estamos perante um tratamento de dados sensíveis e, por isso, legalmente sujeitos a uma protecção especial que impõe a existência de controlo prévio da CNPD, nos termos do disposto na alínea *a)* do artigo 28.º da LPD.

III. Conclusões

Face a quanto se deixa escrito, cumpre formular as seguintes conclusões:

1. O Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, instituiu um sistema de garantia de acesso a serviços mínimos bancários, com o objetivo de proporcionar o acesso a um conjunto de serviços financeiros e bancários aos consumidores mais vulneráveis e desprotegidos;
2. Sobre tal iniciativa legislativa recaiu o Parecer n.º 10/2000, de 15 de fevereiro, e mereceu ainda a Deliberação n.º 20/2000, de 18 de abril, após a sua publicação, em consequência das diversas dúvidas que o regime havia suscitado;
3. A Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, veio proceder à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, tendo a CNPD emitido o Parecer n.º 6/2011, de 24 de janeiro;
4. Decorria já do regime vigente o tratamento de dados, na vertente de consulta³ (confirmação mediante consentimento), com base na chave de pesquisa associada ao n.º de identificação fiscal, junto das entidades gestoras de sistemas de funcionamento dos cartões de crédito e débito, sobre a inexistência de qualquer cartão daquela natureza em nome do declarante;

³ Conforme definido pela alínea *b)* do artigo 3.º da LPD.

5. Tal tratamento de dados assenta em dados da vida privada, sujeitos a sigilo, pelo que integram o elenco de dados sensíveis a que alude o artigo 7.º da LPD;
6. O consentimento do titular dos dados pode ser questionado nesta sede, uma vez que não há verdadeira liberdade na sua prestação. O titular dos dados tem uma de duas opções: ou consente na consulta em causa, ou, recusando, tem como consequência legal a impossibilidade de acesso a este regime;
7. Atento o objetivo de combate à exclusão financeira de cidadãos com menores rendimentos, maior acuidade assume a reserva que se deixa expressa;
8. A própria gestão de clientes deste tipo de serviços consubstancia um tratamento de dados, estabelecendo o presente projeto condições específicas para o seu tratamento, designadamente ao nível dos deveres de informação e de comunicação, no âmbito das causas de recusa de abertura de conta ou dos casos especiais de resolução;
9. Na medida em que existe tratamento de dados, foi sugerido logo na emissão de parecer relativo ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, a ponderação, em razão da matéria⁴, da pertinência da intervenção parlamentar na aprovação do respetivo regime, o que poderá ter motivado a forma legislativa escolhida para a 1.ª alteração ao regime jurídico em análise, ocorrida no ano passado;
10. Assim sendo, suscita-se desde já a reserva sobre a forma agora escolhida, uma vez que as alterações preconizadas têm incidência direta no tratamento de dados que decorre do regime jurídico e, bem assim, das condições de legitimidade para que o mesmo ocorra, o que pode comprometer a conformidade formal do projeto;
11. O artigo 6.º é particularmente relevante na presente apreciação, uma vez que se debruça especialmente sobre a matéria de proteção de dados, todavia o regime mantém-se praticamente inalterado;

⁴ É comumente aceite que as matérias relativas a tratamentos de dados pessoais, por se enquadrarem no elenco de direitos fundamentais, se inserem no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República.

12. Ali se estipula a finalidade exclusiva do tratamento de dados resultante da consulta de dados junto das entidades gestoras dos sistemas de funcionamento dos cartões de crédito e débito a que alude o n.º 2 do artigo 4.º: a confirmação da inexistência de qualquer cartão daquela natureza em nome do declarante e conseqüente direito de acesso aos serviços mínimos bancários. Tal consulta apenas é admitida quando realizada por instituição de crédito aderente ao sistema (cfr. n.º 1 do artigo 6.º *in fine*);
13. Realça-se a circunstância de ter sido expurgado o inciso final do n.º 4 do artigo 6.º, o que se afigura ser desadequado, uma vez que agora nada se refere, naquela sede – a da protecção dos dados pessoais - quanto à informação do titular da conta para aquele efeito, não obstante resultar da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 4.º a obrigação de informação do titular da conta de tal possibilidade. Note-se ainda que a violação de tal dever de informação constitui contraordenação grave, nos termos descritos na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 7.º-D, que agora se pretende aditar ao regime em análise;
14. Nos termos do regime contraordenacional previsto no artigo 7.º-D, é ao Banco de Portugal que compete a instrução e aplicação das coimas previstas no presente regime, não obstante não lhe ser afeto qualquer produto das coimas;
15. Tal competência não afasta a aplicabilidade do regime contraordenacional decorrente da LPD, bem como as competências da CNPD, as quais, por razões de clareza, deveriam ficar salvaguardadas no âmbito do presente regime;
16. Alerta-se para a redação dada à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 7.º-D, a qual, por remeter genericamente para a regulamentação emitida ao abrigo do artigo 7.º-A, poderá ser suscetível de comprometer o princípio da tipicidade da norma contraordenacional;
17. Não é referido o Regime Geral das Contraordenações como regime supletivo, o qual constitui regime supletivo do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e deveria também aqui, ser expressamente indicado nessa qualidade;



Por último,

18. Os tratamentos de dados em apreço não podem iniciar-se sem que os responsáveis pelo tratamento obtenham autorização da CNPD para o efeito, a qual determinará os termos e as condições do seu processamento, nos termos do disposto na alínea *a)* do artigo 28.º da LPD.

Lisboa, 10 de agosto de 2012

A Vogal Relatora

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ana Roque', is written over the printed name. The signature is fluid and cursive.

Ana Roque