

PARECER N.º 47/2014

I. Do Pedido

O Gabinete do Secretário de Estado das Finanças remeteu a esta Comissão projeto de decreto-lei que visa alterar o regime legal da Central de Responsabilidades de Crédito, atualmente previsto no Decreto-Lei n.º 204/2004, de 14 de outubro.

A CNPD emite parecer ao abrigo do disposto no artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – Lei de Proteção de Dados Pessoais (LPD).

II. Da Apreciação

Para efeitos da presente análise assume importância, desde logo, o artigo 1º, n.º 3, do projeto de diploma que estabelece que *«O Banco de Portugal pode celebrar acordos de troca de informação com entidades sem estabelecimento estável em Portugal e que adquiram crédito originalmente concedidos por entidades participantes, com vista à preservação da informação sobre responsabilidades cedidas»*.

Resulta desta previsão a existência de um novo tratamento de dados na vertente comunicação de dados para entidades que estão sediadas em países da União Europeia ou em países terceiros (fora da União Europeia).

Nessa medida, o responsável pelo tratamento deve sujeitar e condicionar a celebração dos «acordos» a parecer prévio e vinculativo da CNPD, pois estão em causa dados sujeitos a controlo prévio -cf. artigo 28º n.º 1 alínea b) da LPD-, para que possa aferir-se da conformidade do mesmo aos princípios e regras vigentes em proteção de dados.

Depois, merece uma atenção especial o artigo 6º, cuja epígrafe é *«Acesso à informação da Central de Responsabilidades de Crédito e da Central de Balanços»*.





O legislador assume no preâmbulo do diploma, e faz refletir no texto deste artigo, a intenção inequívoca de deixar de condicionar o acesso à informação sobre responsabilidade de crédito à existência de um requerimento da entidade participante, passando a disponibilizar essa informação de modo automático, com regularidade mensal, a entidades que tenham uma relação contratual com o devedor.

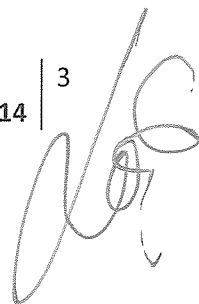
Neste ponto, esclarece-se que a análise da CNPD circunscrever-se-á, por razões de competência e atribuições legais, aos tratamentos de dados pessoais respeitantes a pessoas singulares, pese embora o diploma também estenda o regime legal em análise às pessoas coletivas.

Assim, de acordo com o n.º 1 do referido preceito legal, as entidades participantes passarão a receber mensalmente, sem mais, informação sobre *«as responsabilidades relativas aos devedores com saldos por ela [entidade participante] comunicados»*.

Este procedimento, de comunicação automática e regular de informação pessoal, constitui, nos termos definidos nas alíneas a) e b) do artigo 3.º da LPD, um novo tratamento de dados pessoais que se pretende introduzir – novo não apenas quanto à forma de comunicação dos dados pessoais, mas também quanto à quantidade ou intensidade da informação comunicada, o qual suscita todavia algumas reservas do ponto de vista da proteção de dados pessoais .

Vejamos porquê.

O projeto de decreto-lei visa alterar o Decreto-Lei n.º204/2008, de 14 de outubro, o qual versa sobre a Central de Responsabilidades de Crédito (CRC), base de dados responsabilidade do Banco de Portugal. Tal como resulta do seu objeto, a referida central concentra *«as responsabilidades, efetivas ou potenciais, decorrentes de operações de crédito realizadas em Portugal, sob qualquer forma ou modalidade, de que sejam beneficiárias pessoas singulares ou coletivas, residentes ou não residente em território nacional»* (Cf. artigo 1º do projeto de alteração).



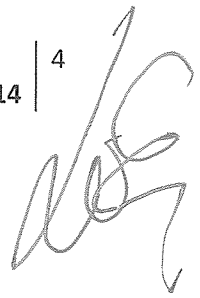
De acordo com a nova redação proposta para o artigo 5º, n.º1, a informação constante da CRC pode ser utilizada «(...)para avaliação dos riscos envolvidos nas operações de crédito».

Ora, a norma do n.º 1 do artigo 6.º prevê o acesso pelas entidades participadas à informação pessoal de terceiros (seus clientes ou potenciais clientes), em termos novos na forma procedimental desse acesso/comunicação, razão por que tem aquela de obedecer ao disposto no n.º 4 do artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP): é proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo os casos previstos na Lei.

Por sua vez, o artigo 7º, n.º 2, da LPD, aqui aplicável por em causa estar um tratamento de dados sensíveis - na medida em que, sendo informação sujeita a sigilo bancário integra o âmbito da vida privada -, permite o tratamento desta informação desde que exista, desde logo, disposição legal nesse sentido.

Poderia pensar-se que o artigo 6º do projeto de diploma constituía essa disposição legal; porém, uma análise mais cuidada do mesmo à luz dos princípios e regras a que obedece a proteção de dados pessoais conduz-nos à conclusão de que assim não sucede. E isto pela seguinte ordem de razões.

A primeira prende-se com a existência de uma inconstitucionalidade orgânica e formal, pois estão em causa tratamentos de dados pessoais, e portanto a restrição ou condicionamento dos direitos fundamentais à proteção de dados pessoais e à reserva da intimidade da vida privada (informação sujeita a sigilo bancário, pelo que enquadráveis na categoria dos direitos, liberdades e garantias), encontra-se subordinada, como se sabe, a reserva de Lei formal (artigo 35º, 26º e artigo 165º, alínea b), todos da Constituição da República Portuguesa). Sendo certo que o projeto em apreço é emitido pelo Governo, sob a forma de decreto-lei, não se baseando em qualquer lei de autorização.



Ao contrário do que sucede com o diploma legal que se visa alterar, o qual revestia, e bem, a forma legal que agora se defende.

Depois, mesmo que venha a ser suprida a referida inconstitucionalidade formal e orgânica, não existem garantias de não discriminação quanto à transmissão da informação nos termos pretendidos. Para além disso, existem riscos que não são possíveis de acautelar no que à segurança da informação diz respeito, pelo que não se encontram preenchidos os outros dois requisitos exigidos pelo artigo 7º, n.º 2, da LPD.

Na verdade, importa recordar que a Central de Responsabilidades de Crédito (CRC) concentra informação sobre o montante total de crédito concedido a determinadas pessoas singulares, onde se inclui, nos termos do artigo 3º, n.º3, alínea a), do projeto (atual alínea a= do n.º 2 do artigo 3º), *«os montantes de crédito não utilizados para quaisquer linhas de crédito contratadas, incluindo cartões de crédito (...) por constituírem responsabilidades potenciais»*.

Os ficheiros aí existentes, respeitantes a cada uma das pessoas singulares, permitem fazer o retrato do seu nível de solvabilidade financeira num determinado momento.

Essa informação é, assim, suscetível de discriminar, positiva e negativamente, as pessoas a quem a informação diz respeito.

E a circunstância de este projeto de diploma legal ser omissivo quanto ao termos em que se processa comunicação de informação de natureza tão sensível, a qual se presta à criação de perfis dos titulares dos dados, não assegura que a mesma não venha a ser utilizada em termos discriminatórios.

Em suma, a norma do n.º 1 do artigo 6.º, que prevê um novo tratamento de dados pessoais de natureza sensível, não cumpre as condições previstas no n.º 2 do artigo 7.º da LPD.

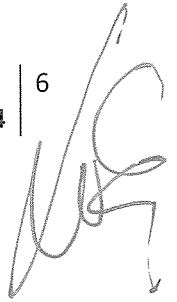
Acresce que também os princípios da proteção de dados pessoais, definidos no artigo 5.º da LPD, não são respeitados pela mesma disposição normativa. Desde logo a previsão desta transmissão, de modo automático, com regularidade mensal não está vinculada ao princípio da finalidade, nem conformada pelos princípios da necessidade, da adequação e pertinência, a que está sujeito, nos termos do artigo 5º, da LPD, todo e qualquer tratamento de dados pessoais.

Com efeito, não parece haver necessidade de uma entidade participante conhecer os créditos de uma dada pessoa singular existentes com outra(s) entidade(s) participante(s) fora do contexto de um pedido de crédito, a menos que seja feito um novo pedido de crédito.

Considerando que o preceito em causa não prevê uma finalidade específica da transmissão regular e automática da informação existente na CRC, parece poder deduzir-se ser ela a definida no artigo anterior: avaliação dos riscos envolvidos nas operações de crédito. Simplesmente, uma tal finalidade não justifica, por não ser necessária e por ser excessiva, a comunicação de informação tão extensa e com esta intensidade.

O que parece dever determinar o acesso à informação disponível na Central de Responsabilidades de Crédito é a necessidade de aferir num determinado momento, que é o momento do pedido de concessão de crédito, se determinada pessoa singular está ou não em condições de assumir mais responsabilidades a esse nível.

A avaliação da capacidade creditícia subjacente à concessão de crédito mostra-se justificada no contexto referido, ou seja, como diligência contratual prévia à sua concessão. Fora desta realidade não parece ser legítimo que o Banco de Portugal na qualidade de responsável pelo tratamento de dados da referida central transmita a informação às entidades participantes que tenha relação contratual com o devedor. A transmissão também se mostra excessiva, porquanto as entidades participantes terão acesso e ficarão na posse de informação pessoal sobre créditos concedidos por outras



instituições financeiras, sem que na sua origem esteja em causa um pedido concreto de concessão de crédito.

Uma outra finalidade, não declarada no referido artigo, poderia adivinhar-se, quando se lê no preâmbulo do diploma *«(...) contribuindo para o reforço da oferta de crédito às empresas»*: a finalidade de *«marketing financeiro»* por parte das entidades participantes.

Todavia, na medida em que a letra do artigo se aplica também a pessoas singulares, esta finalidade não explícita no articulado do diploma, não é lícita pelo menos quando reportada a pessoas singulares.

Na verdade, se assim fosse, e atento o objeto e finalidade da CRC, também não é admissível, à luz dos princípios referidos, a transmissão da informação nos termos pretendidos, por se tratar de uma finalidade incompatível com a finalidade originária da sua recolha, que, de acordo com a redação proposta para o n.º 1 do artigo 5º do projeto de diploma em análise, será a de *«(...) avaliação dos riscos envolvidos nas operações de concessão de crédito»*.

É assim violador dos artigos 35º da CRP, 7º, n.º2, da LPD e dos princípios da finalidade, necessidade e adequação previstos no artigo 5º da LPD a transmissão de dados que se pretende introduzir por força da redação proposta para o n.º 1 do artigo 6º do projeto de diploma, sem a prévia existência de um pedido de concessão de crédito para o efeito ou, sem a previsão legal de qualquer outra circunstância concreta que possa justificar tal transmissão.

Acresce que, como já aqui foi afluído, o legislador não definiu na lei as condições mínimas de comunicação da informação. Esta questão está diretamente relacionada com as medidas de segurança da informação, aspeto que assume especial relevância neste diploma, uma vez que estamos perante um tratamento de dados sensíveis (cf. artigo 15º da LPD).

A definição das referidas condições mínimas permitiria evitar, desde logo, a utilização abusiva da informação de natureza tão sensível.

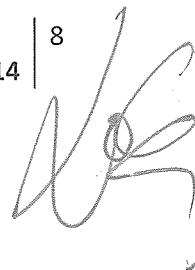
Assim, a manter-se esta omissão, recairá sobre o Banco de Portugal o dever da sua definição, na qualidade de responsável pelo tratamento. Neste caso, o regulamento ou outro qualquer ato interno do Banco de Portugal que concretize este aspeto do tratamento terá, necessariamente, de ser submetido a parecer da CNPD, sendo conveniente que esta exigência esteja expressa no texto da lei.

Importa, ainda, atender à redação proposta para o n.º 3 do artigo 6º do referido projeto que também constitui uma novidade face ao atual regime legal.

Atualmente as entidades participantes não têm acesso ao histórico da informação relativamente às pessoas singulares. O que acontece é que no contexto de um pedido de concessão de crédito e apenas nesse momento é-lhes transmitida pelo Banco de Portugal a informação existente na base de dados da CRC. Não há lugar designadamente à transmissão de informação sobre eventuais incumprimentos que terão existido por parte de uma pessoa singular quanto às suas responsabilidades de crédito.

Com esta alteração proposta pretende o legislador legitimar a utilização do histórico da informação relativa às pessoas singulares por parte das entidades participantes que o requeiram, sem mais, ao Banco de Portugal. Ou seja, doravante as pessoas singulares vão ver reportada, até 3 anos atrás, a todas as entidades participantes que o requeiram, sem mais, toda a informação constante da CRC entre as quais as situações de incumprimento que possam ter ocorrido mas que, entretanto, foram ultrapassadas e, nessa medida, já não têm atualidade.

Novamente se verifica que a finalidade subjacente a este tratamento não é referida no preceito legal que o regula. Porém, diz-se no preâmbulo que o objetivo desta



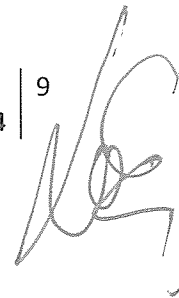
disponibilização «é o de permitir a negociação de melhores condições de crédito por parte dos mutuários sem registo de incumprimento na CRC».

Ora, na perspetiva da CNPD, esta norma parece desvirtuar a função da CRC; a sua função não é a ajuizar ou permitir a formulação de juízos sobre o grau de reputação de uma determinada pessoa em função de um comportamento passado. A informação registada na CRC deve servir para aferir de modo objetivo do grau de solvabilidade de uma pessoa singular no momento presente – aquando do pedido de concessão de crédito – não sendo, por isso admissível que a mesma possa servir e ser utilizada para fazer juízos subjetivos sobre uma pessoa singular, em razão de informação passada e desatualizada.

Até porque a transmissão de informação pessoal não atual contradiz o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da LPD, que impõe que a informação pessoal objeto de transmissão seja exata e atualizada. Tal não acontece com a informação que se encontra em histórico, sem que exista no articulado do projeto um fundamento específico que pudesse justificar, legítima e proporcionalmente, o desvio a este princípio.

De resto, como resulta do que se disse, a transmissão do histórico permite a criação de perfis sobre as pessoas, o que, neste concreto contexto, se afigura claramente excessivo em relação à finalidade definida para a CRC.

De facto, a transmissão desta informação afigura-se desproporcional e excessiva face ao objeto e à finalidade da CRC nos termos estatuídos nos artigos 1º e 5º do projeto de diploma. A sua utilização também potencia comportamentos e decisões discriminatórias por parte de entidades participantes com quem a pessoa singular não tenha tido qualquer relação contratual, contrariando o disposto no artigo 13º, n.º 1, da LPD.



Por último, o n.º 6 do artigo 6º introduz uma alteração, cujo sentido e alcance não se vislumbram. O legislador pretende restringir a prestação do direito de informação ao titular dos dados, designadamente, em caso de recusa de crédito quando a prestação de tal informação *«for proibida por disposição do direito da União Europeia ou nacional ou se for contrária a objetivos de ordem ou seguranças públicas»*.

Não se alcançam as situações que poderão justificar que ao titular dos dados não seja prestado o direito de informação consagrado no artigo 10º da LPD, sobretudo quando se tome em consideração que essa informação é do conhecimento de todas as entidades participantes, não sendo requisito a existência de relação contratual com estas.

III. Das Conclusões

- 1) A transferência de dados pessoais para países dentro e fora da União Europeia prevista no artigo 1º, n.º3 do projeto de diploma que é antecedida de celebração de acordo com o Banco de Portugal, carece de parecer prévio e vinculativo da CNPD, devendo a norma ser expressa nesse sentido.
- 2) O artigo 6º, n.º1 estabelece um novo procedimento de comunicação automática e regular da informação que suscita reservas do ponto de vista da proteção de dados à CNPD. O tratamento de dados pessoais, em geral, e o tratamento de dados pessoais sujeitos a reserva da intimidade da vida privada, em particular, que é o caso da matéria qui em análise sujeita a sigilo bancário, deve ser regulado por Lei formal da Assembleia da República, sob pena de inconstitucionalidade orgânica e formal (Cf. artigo 35º, 26º e 165º, alínea b) da CRP);
- 3) A comunicação automática e regular de informação que permite fazer o retrato do nível de solvabilidade financeira de uma pessoa singular num determinado momento, sem que se saiba em que termos essa comunicação se processa



não assegura que a mesma não venha a ser utilizada em termos discriminatórios.

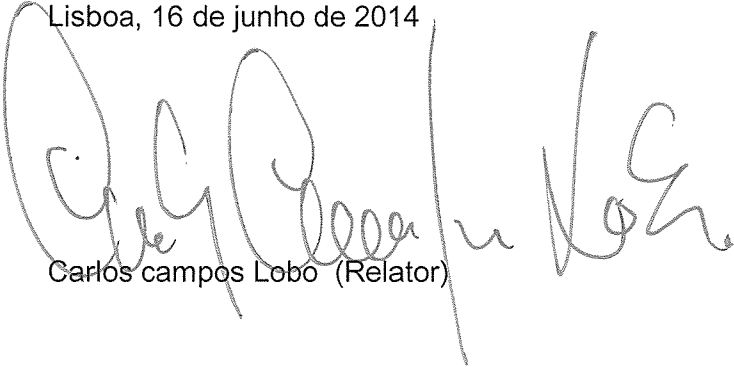
- 4) O artigo 6º, n.º 1 também não respeita os princípios exigidos pelo artigo 5º da LPD. A comunicação em análise não está vinculada ao princípio da finalidade, nem conformada pelos princípios da necessidade, adequação e pertinência a que todo e qualquer tratamento de dados está sujeito. A avaliação da capacidade creditícia subjacente à concessão de crédito mostra-se justificada como diligência contratual prévia à sua concessão. Não é, assim, legítimo e é excessivo que o Banco de Portugal transmita informação da CRC às entidades participantes que não tenham relação contratual com o devedor fora daquele contexto. Constitui, igualmente, desvio de finalidade incompatível com a finalidade originária da sua recolha.
- 5) O legislador não definiu na lei as condições mínimas de comunicação de informação, evitando, assim, e desde logo, a utilização abusiva da informação de natureza tão sensível. Esta omissão a ser suprida por ato da responsabilidade do Banco de Portugal a CNPD terá de emitir parecer prévio e vinculativo, devendo o texto da lei ser expressa nesse sentido.
- 6) O artigo 6º, n.º3 contempla uma novidade relativamente ao atual regime, a qual consiste na possibilidade das entidades participantes, mediante requerimento, sem mais, solicitarem acesso ao histórico da informação relativa às pessoas singulares que consta da CRC, entre as quais as situações de incumprimento que possam ter ocorrido mas, que entretanto, foram ultrapassadas, sendo, por isso, informação desatualizada. Este procedimento contraria o disposto no artigo 4º, alínea d) da LPD.
- 7) A informação registada na CRC deve servir para aferir de modo objetivo o grau de solvabilidade de uma pessoa singular, e não o de ajuizar ou permitir a formulação de juízos sobre o grau de reputação de uma determinada pessoa em função de um comportamento passado.

- 8) Afigura-se desproporcional e excessivo face ao objeto e finalidade da CRC, assim, como potencia comportamento e decisões discriminatórias por parte de entidades participantes com quem a pessoa singular não tenha tido qualquer relação contratual contrariando o artigo 13º da LPD, a transmissão da informação em histórico, porque permite a criação de perfis sobre as pessoas.
- 9) Não se vislumbra o sentido e alcance do artigo 6º, n.º6, porquanto desconhecemos que situações que poderão justificar a não prestação do direito de informação exigido pelo artigo 10º da LPD.

*

Este é o parecer da CNPD.

Lisboa, 16 de junho de 2014



Carlos campos Lobo (Relator)