



PARECER/2020/52

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
CACDLG

NU: 655936

Entrada n.º 426_ Data 19/05/2020

I. Pedido

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, submeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (doravante CNPD), para parecer, o Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª (PS), que estabelece o Regime de protecção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos.

A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea *c)* do n.º 1 do artigo 57.º, conjugado com a alínea *b)* do n.º 3 do artigo 58.º, e com o n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados (doravante, RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD (doravante, Lei de Execução).

II. Apreciação

O projeto de lei em análise visa combater condutas desleais ou ilegítimas por parte de quem, por si ou, sobretudo, por conta de outrem, leva a cabo as diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos. À laia de exposição de motivos, são referidas legislações de outros países (Reino Unido, França, Estados Unidos da América e Canadá) onde estes problemas já são objeto de regulação, mas há que notar que, pelo menos nos países da União Europeia (França e, enquanto estiver vinculado pelo RGPD, o Reino Unido), não se observam normas semelhantes às que agora se avançam para constar no ordenamento jurídico nacional em matéria de tratamentos de dados pessoais.



- Tratamentos de dados pessoais

Nota-se uma especial atenção à matéria dos contactos não solicitados ou consentidos por parte do devedor. A este propósito, o n.º 1 do artigo 4.º estatui que "Sem o consentimento prévio do devedor, e sem prejuízo dos casos previstos no número seguinte, os credores ou os seus representantes não podem comunicar para efeitos de interpelação para o pagamento em conexão com a cobrança de qualquer dívida, com qualquer pessoa que não seja o devedor ou o seu advogado."

Nas alíneas *c)* e *d)* do n.º 5 deste mesmo artigo prevê-se que "O credor ou seu representante encontram-se obrigados a: Abster-se de realizar contactos para o local de trabalho do devedor, salvo autorização expressa deste em contrário" e "Salvaguardar a privacidade e reserva de intimidade do devedor, nomeadamente abstendo-se de se deslocar à sua residência entre as vinte horas e as oito horas do dia seguinte".

Já o artigo 5.º versa sobre a "Cessação de contactos com o devedor", proibindo o contacto do credor ou do seu representante com o devedor após este último ter-se recusado a pagar uma dívida ou afirmado não querer receber mais comunicações daqueles, salvo "Para informar o devedor que o processo de cobrança de dívida está encerrado; Para informar que procederá à cobrança judicial, o que apenas poderá suceder uma única vez; Nos casos em que tal contacto decorra da lei, nomeadamente por se destinar a dar cumprimento a uma determinação legal ou judicial."

No artigo 7.º (epigrafado "Dados Pessoais"), por sua vez, afirma-se que "O tratamento de dados respeitantes a devedores apenas pode ter lugar nos termos e nos casos previstos no regime jurídico de protecção de dados."



Ora, se todos os tratamentos de dados pessoais – e esta última palavra está em falta na atual redação – respeitantes a devedores só são admissíveis (e bem) no quadro do regime jurídico de proteção de dados, então teremos que avaliar se, em primeiro lugar, os tratamentos e disposições que visam regulá-los que a própria lei prevê estão em conformidade com esse regime. E não nos parece certo que o estejam como seguidamente detalharemos.

- Relação com o RGPD

Percebendo-se o ensejo do legislador e a vontade em criar um contexto de maior proteção dos consumidores, deve, no entanto, assinalar-se que estes artigos e a sequência que os mesmos expõem parecem colocar em conflito as futuras e eventuais normas nacionais com as vigentes normas da União Europeia¹.

Repare-se que o RGPD define extensa e não taxativamente o que são dados pessoais (n.º 1 do artigo 4.º) e tratamentos de dados pessoais (n.º 2 do mesmo artigo), sendo certo que no primeiro conceito cabem os contactos de qualquer titular dos dados e no segundo inclui-se a utilização desses mesmos contactos para finalidades acobertadas pelo regulamento². Quando um credor ou um seu “representante”, como o designa o projeto, contactam um devedor estão automaticamente a proceder a tratamentos de dados pessoais sujeitos à disciplina desse regulamento europeu

Significa isto que a legalidade ou, nos termos do RGPD, a licitude desses tratamentos tem de ser aferida por reporte aos fundamentos que nele constam e que os autorizam. No artigo 6.º do regulamento encontramos o catálogo de fundamentos convocáveis para qualquer tratamento que não implique categorias especiais de dados³.

¹ E, bem assim, com aquelas da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, como mais tarde se explanará.

² Cf. artigo 2.º do RGPD.

³ Os quais vêm previstos no artigo 9.º, n.º 1 e beneficiam de um quadro de proteção mais exigente.



Ao acrescentar fundamentos de licitude num regime que apenas o admite em casos específicos⁴ através do presente projeto de lei, o legislador nacional poderá estar a contrariar um regime que, pela sua natureza, se sobrepõe à sua capacidade de iniciativa legislativa. Note-se que o que aqui se coloca em causa não é a legitimidade de os credores contactarem os devedores, mas antes os fundamentos que o autorizam.

Em segundo lugar, os representantes dos credores, no que respeita aos termos do RGPD, constituem-se como subcontratantes, i.e., "uma pessoa singular ou coletiva (...) que trate os dados pessoais por conta do responsável pelo tratamento destes"⁵. Como tal, a sua ação reconduz-se sempre àquela do responsável que aqui é o credor. Para além das exigências formais desta relação, elencadas no artigo 28.º do RGPD, qualquer operação de tratamento de dados que o subcontratante empreenda pode, se ilícita, ser punida nos termos do regulamento, implicando a potencial aplicação de coimas até 20.000.000,00€ ou 4% do seu volume de negócios anual.

Independentemente de como o RGPD qualifica as relações entre o credor e o seu representante, a avaliação sobre a legalidade das atuações dos responsáveis e subcontratantes, nomeadamente quanto à regularidade da obtenção do consentimento junto dos titulares dos dados, compete sempre, segundo as atribuições previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º⁶, à autoridade de controlo competente, em Portugal, a CNPD. E este é um aspeto a que voltaremos.

⁴ O que ocorre, como o prevê o n.º 3 do artigo 6.º, quando se trate de uma obrigação jurídica ou exercício de funções de interesse público ou exercício de autoridade pública.

⁵ Cfr. n.º 8 do artigo 4.º do RGPD.

⁶ E igualmente no que concerne ao sancionamento das violações do RGPD, tal como resulta do disposto no n.º 2 do artigo 58.º, em especial, quanto ao consentimento, conjugado com a alínea a) do n.º 5 do artigo 83.º do RGPD.



- O devedor

A possibilidade de o devedor poder consentir em que haja terceiros a serem alvo de comunicações por parte do credor ou do seu responsável para efeitos de interpelação para o pagamento em conexão com a cobrança de qualquer dívida daquele, tal como previsto no n.º 1 do artigo 4.º, coloca também desafios que devem ser equacionados.

Esta redação implica que o devedor admita que terceiros possam passar a ser o alvo de comunicações que apenas a si dizem respeito. Tal significa que lhe competirá obter e ceder dados de terceiros aos credores ou seus representantes e que estes passem a poder comunicar com esses terceiros. De novo se nota a existência de tratamentos de dados pessoais que agora envolvem pessoas que inicialmente não fariam parte da relação creditícia. Neste modelo, o devedor passa também a ser responsável por um tratamento de dados pessoais, no caso, as operações de recolha e de cedência dos dados de terceiros para a finalidade de receber comunicações contratuais, circunstância que não deve ser ignorada.

- O credor

O n.º 3 do artigo 4.º do projeto de Lei é igualmente problemático, uma vez que estabelece a possibilidade de um credor ou um seu representante se poder dirigir a um terceiro – na aceção da alínea 10) do artigo 4.º do RGPD – para obter informação sobre o devedor. Ora, o que o legislador assim permite é que exista uma recolha (outro tratamento) de dados do devedor pelo credor ou pelo seu subcontratante (o representante) junto de terceiros⁷ – constituindo-se estes, para os efeitos da lei, como responsáveis pela recolha e cedência da informação –, algo que se admitiria apenas no quadro de um processo judicial quanto aos seus intervenientes e que agora passa a poder fazer-se fora desse quadro, por via da lei. De novo, a criação do fundamento de licitude para tratamentos de dados pessoais deve ser

⁷ A chamada recolha indireta de dados pessoais.



cuidadosamente avaliada pelo legislador nacional para garantir que não existe contradição ou sobreposição não autorizada com instrumentos hierarquicamente superiores, como o são os regulamentos europeus. Sem prejuízo desta opção legislativa, os restantes critérios de licitude dos tratamentos fixados no RGPD (como os requisitos de transparência e de segurança) não podem deixar de ser observados por qualquer dos responsáveis e subcontratantes a que o projeto de lei se refere.

Na alínea *d)* do n.º 5 do artigo 4.º acomete-se ao credor e ao seu representante a obrigação de "Salvaguardar a privacidade e reserva de intimidade do devedor, nomeadamente abstendo-se de se deslocar à sua residência entre as vinte horas e as oito horas do dia seguinte". Sendo que esta disposição ultrapassa a vertente relativa à proteção de dados pessoais, ela não a subtrai, pelo que, em boa verdade, o que também se está a abordar é a necessidade, já resultante do regime de proteção de dados pessoais vigente, do responsável pelo tratamento e do subcontratante respeitarem esse mesmo regime.

E este aspeto remete para o último ponto que merece reparo, ligado justamente ao regime sancionatório especificamente criado através deste projeto.

- Regime sancionatório

É que, quer o n.º 1 (contraordenações leves), quer o n.º 2 (contraordenações graves), do artigo 8.º do projeto preveem sanções específicas para o desrespeito pelos n.ºs 1 e 3 e pelas alíneas *e)* e *f)* do n.º 5 do artigo 4.º e pelo artigo 5.º, bem como pelo n.º 4 e alíneas *b)* a *d)* do n.º 5 do artigo 4.º. Notam-se, como se foi enunciando ao longo do parecer, diversos apontamentos relativos à disciplina dos tratamentos de dados pessoais constantes da maior parte destas disposições.



De acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 8.º, e passa-se a citar: "A instrução dos processos de contraordenações previstos na presente lei, bem como a aplicação das coimas e das sanções acessórias, compete à Direção-Geral do Consumidor".

Como já se referiu no ponto referente ao RGPD, está bem delimitada nesse regulamento a competência quanto à verificação do seu cumprimento e eventual sanção das condutas que o desrespeitem. Como dispõe o artigo 51.º do RGPD, "Os Estados-Membros estabelecem que cabe a uma ou mais autoridades públicas independentes a responsabilidade pela fiscalização da aplicação do presente regulamento, a fim de defender os direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares relativamente ao tratamento e facilitar a livre circulação desses dados na União («autoridade de controlo»).".

Em Portugal, a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, no seu artigo 3.º, expressamente consagrou à Comissão Nacional de Protecção de Dados esse papel, sendo ela "a autoridade de controlo nacional para efeitos do RGPD e d[essa mesma]lei".

Deste modo, não pode aceitar-se o resultado da leitura conjugada no n.º 3⁸ e do n.º 5 do artigo 8.º, que atribui à Direção-Geral do Consumidor a competência para instruir processos e aplicar sanções decorrentes do RGPD e respetiva legislação complementar, por violar o disposto na lei nacional, mas também e sobretudo num regulamento europeu, por tal organismo não cumprir os requisitos de independência impostos pelos artigos 52.º e 53.º do RGPD

Admite-se que este resultado não seja o pretendido pelo legislador, mas a mera remissão para o RGPD e legislação complementar, em conjunto com a expressa menção à competência da referida Direção-Geral para instruir os processos de contraordenação e aplicar as coimas e sanções acessórias previstas neste projeto de lei, não deixa espaço para interpretação diversa.

⁸ Que dispõe o seguinte: "A violação das regras sobre tratamento de dados pessoais é sancionada nos termos previstos no Regulamento Geral de Protecção de Dados e na respetiva legislação complementar".



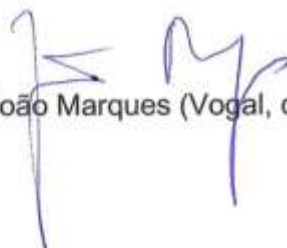
III. Conclusão

O Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª (PS), que estabelece o Regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos, contém elementos cuja conformidade com o regime jurídico de proteção de dados pessoais vigente em Portugal se afigura problemático.

Sem prejuízo do interesse e relevância da regulamentação visada, entende a CNPD que os seguintes pontos merecem reflexão e revisão:

- A consagração de finalidades suplementares às previstas no RGPD (especificamente as constantes do seu artigo 6.º) para autorizar tratamentos de dados – ao credor – deve ser cuidadosamente ponderada e verificada a sua admissibilidade por confronto com esse regulamento europeu;
- O regime sancionatório previsto, ao afastar a CNPD do controlo, fiscalização e sancionamento das questões de proteção de dados pessoais, atribuindo tal competência à Direção-Geral do Consumidor, viola o previsto nos artigos 51.º, 52.º e 53.º do RGPD, para além de contrariar o artigo 3.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. Tal violação consubstancia-se na atribuição dessas competências a uma entidade que não cumpre os requisitos de independência fixados nesse regulamento, pelo que se entende dever rever-se a redação do artigo 8.º do projeto.

Lisboa, 18 de maio de 2020


 João Marques (Vogal, que relatou)