

## PARECER/2021/59

### I. Pedido

1. A Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 678/XIV/2.ª (PSD), que «Aprova o quadro legal complementar de prevenção e combate à atividade financeira não autorizada e defesa dos consumidores».

2. 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, a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção 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.

### II. Análise

3. O Projeto de Lei em apreço tem por objeto estabelecer um quadro complementar de prevenção e combate à atividade financeira não autorizada e defesa dos consumidores, alterando o Código da Publicidade.

4. Com relevância direta para a proteção de dados pessoais, importa aqui destacar que o Projeto de Lei impõe, no seu artigo 5.º, aos notários, advogados e solicitadores um dever de comunicação mensal de informação sobre terceiros ao Banco de Portugal, com o seguinte âmbito: *informação sobre escrituras públicas, documentos particulares autenticados ou documentos com assinatura por si reconhecida em que intervenham no âmbito da sua atividade relativos à celebração de contratos de mútuo civil por terceiros, com ou sem garantia, bem como de declarações confessórias de dívida*, e ainda escrituras públicas ou documentos particulares autenticados respeitantes à transmissão da propriedade de bem imóvel, no caso de se verificar no trato do registo predial que um anterior proprietário o voltou a ser novamente, exceto quando esse facto resulte da celebração de contrato de leasing imobiliário.

5. Considerando o âmbito objetivo e subjetivo deste dever de comunicação e as categorias de dados previstos no n.º 3 do artigo 5.º, conclui-se que o seu cumprimento implica um tratamento de dados pessoais de grande amplitude (ainda que possa abranger informação também relativa a pessoas coletivas) – cf. artigo 4.º, alíneas 1) e 2), do RGPD) – sem que seja evidente a necessidade deste tratamento, com tal amplitude, para a finalidade de controlo da atividade financeira.

6. Na verdade, não está demonstrado na exposição de motivos que integra o Projeto de Lei que o tratamento de dados pessoais constitui a única medida ou a medida menos lesiva dos demais interesses e direitos que se fazem sentir no caso concreto para a prevenção e combate às atividades financeiras por entidades não autorizadas.

7. Acresce que a previsão de tal dever implica a centralização de toda essa informação no Banco de Portugal, numa base de dados a criar especificamente para este efeito, impondo a esta entidade administrativa a definição de canais de comunicação eletrónica e a criação de um sistema de registo de utilizadores (todos os notários, advogados e solicitadores) – cf. n.º 3 [que, em rigor, deve ser n.º 4] do artigo 5.º do Projeto de Lei.

8. A simples descrição da teia de comunicações de dados pessoais decorrente do artigo 5.º do Projeto de Lei faz compreender que este é um tratamento de dados pessoais em grande escala, composto por várias operações com múltiplos responsáveis pelo tratamento (tantos quantos os obrigados à comunicação mensal dos dados, além do Banco de Portugal) e com um alargado universo de titulares de dados, o que permite intuir a dimensão do seu impacto sobre os direitos e interesses dos titulares dos dados.

9. Na ausência do respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados<sup>1</sup>, importa equacionar o âmbito do tratamento, em especial convocando os instrumentos já disponibilizados para acautelar os riscos de intervenção de entidades não autorizadas e bem assim os juízos de proporcionalidade do legislador nacional em situações paralelas.

10. Assim, considerando que o Banco de Portugal disponibiliza um registo público das entidades autorizadas a exercer atividades financeiras, precisamente para que qualquer um, e, desde logo, quem, no exercício de determinadas atividades profissionais, tenha de realizar atos jurídicos com relevância financeira nos termos legalmente definidos, possa verificar se está perante uma entidade autorizada, e tendo também em conta que os deveres de comunicação ao Banco de Portugal que recaem sobre as instituições financeiras estão delimitadas em função da sua relevância financeira, a CNPD entende que também aqui a ponderação entre os diferentes interesses e direitos em presença justifica a delimitação do dever de comunicação apenas aos documentos relacionados com mútuos civis que apresentem um determinado valor a definir na lei (singularmente ou, eventualmente, no conjunto de várias operações realizadas proximamente).

11. Até porque, nos termos em que se encontra previsto no artigo 5.º do Projeto, o dever de comunicação de dados pessoais abrange um conjunto de informação que aparenta ser irrelevante para as funções de supervisão

---

<sup>1</sup> Recorda a CNPD que, nos termos do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, os pedidos de parecer sobre disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à CNPD instruídos com o respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados.

das atividades financeiras, já que muitos destes atos jurídicos relativos ao mútuo civil não apresentam sequer indícios de intervenção de um terceiro no exercício ilícito de uma atividade financeira; nestes termos, dir-se-ia mesmo que o excesso de informação prejudicaria a atividade de supervisão do Banco de Portugal.

12. Assim, face à ausência de demonstração da necessidade de uma teia de tratamentos de dados pessoais prevista no artigo 5.º com um universo tão alargado de responsáveis pelo tratamento e, portanto, com um universo tão extenso de titulares de dados afetados, a CNPD recomenda a reponderação da solução proposta, de modo a ser delimitado o dever de comunicação em função de um determinado valor, sob pena de tal norma não cumprir o critério da necessidade exigível a qualquer medida legislativa restritiva de direitos, liberdades e garantias (no caso, o direito à proteção dos dados pessoais, consagrado no artigo 35.º da CRP), sempre se revelando excessiva, de acordo com o n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

13. Acresce que o referido artigo 5.º não regula o tratamento de dados pessoais a realizar pelos notários, advogados e solicitadores, desde logo omitindo que o cumprimento daquele dever de comunicação com regularidade mensal implica a criação de uma base de dados – não regulando importantes elementos deste tratamento, como seja o período de conservação dos dados –, limitando-se a remeter a regulação da base de dados centralizada para regras a definir pelo próprio responsável pelo tratamento centralizado dos dados: o Banco de Portugal – o que corresponde a uma opção legislativa vazia de conteúdo orientador para o próprio responsável pelo tratamento de dados.

14. Mesmo que o n.º 3 do artigo 6.º do RGPD não imponha ao Estados-Membros um dever de definir com maior precisão os termos do tratamento de dados, sugerindo apenas essa definição, o princípio do Estado de Direito reclama a densificação de normas deste tipo como meio de dar previsibilidade aos cidadãos quanto aos deveres decorrentes de normas legais e às restrições aos direitos, liberdades e garantias, o que o artigo 5.º do Projeto de Lei não parece cumprir.

15. A CNPD permite-se assim recordar que cabe à lei a função de orientar as condutas das organizações, a qual é tanto mais importante quanto maior for o impacto dessas condutas nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos – que aqui, tendo em conta o universo muito alargado de titulares de dados pessoais e as múltiplas operações de tratamento, é significativo.

16. Finalmente, chama-se a atenção para o facto de este artigo 5.º do Projeto de Lei implicar, para o universo dos responsáveis pela operação de tratamento em que se traduz a comunicação mensal dos dados pessoais (os notários, advogados e solicitadores), as obrigações decorrentes do RGPD, o que representa uma responsabilidade acrescida também quanto à segurança do tratamento imposto, além de um encargo financeiro

significativo, que não deve ser esquecido nas ponderações que o legislador deve fazer no âmbito deste quadro legal.

### III. Conclusão

17. Com os fundamentos supra expostos, em especial face à aparente desproporcionalidade de uma teia de tratamentos de dados pessoais em larga escala para se atingir a finalidade pretendida, a CNPD recomenda a revisão da solução de imposição, no artigo 5.º do Projeto de Lei, aos notários, advogados e solicitadores do dever de comunicação mensal ao Banco de Portugal de dados pessoais, no sentido de, pelo menos, se delimitar esse dever em função do valor dos mútuos civis; recomenda ainda a definição na lei dos principais aspetos desse tratamento, sob pena de esta não cumprir as funções de orientação das condutas e de dar previsibilidade às restrições dos direitos, liberdades e garantias.

Lisboa, 17 de maio de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)