



PARECER N.º 2/2018

I. DO PEDIDO

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou o parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (adiante designada abreviadamente por CNPD) sobre o projeto de Lei respeitante ao regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade.

A consulta é feita nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto – Lei de Proteção de Dados Pessoais (adiante designada abreviadamente por LPDP), e o parecer é emitido ao abrigo do disposto na norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º da LPDP.

II. DA APRECIAÇÃO

1. Ponto prévio

O projeto de Lei respeitante ao regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos por conta de outrem e à regulação da atividade desenvolvida pelas empresas que prestam esses serviços contém diversas normas que preveem ou pressupõem tratamentos de dados pessoais. Na verdade, em causa estão informações relativas a devedores, bem como referentes aos credores e aos cobradores, quando correspondam a pessoas singulares, e até mesmo de terceiros.

Importa, em especial, sublinhar que os dados pessoais respeitam a informação sobre crédito e solvabilidade, sendo que o seu tratamento, pela carga negativa que transporta, é suscetível de gerar situações de discriminação das pessoas singulares visadas. O impacto que pode ter na vida privada dos seus titulares justifica, pois, que se considerem tais dados integrados na categoria legal de dados sensíveis prevista no n.º 1 do artigo 7.º da LPDP. E, nessa medida, o regime jurídico a aplicar deve minimizar a afetação, não apenas dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, como também do direito fundamental à igualdade, na vertente de direito a não ser discriminado (cf. artigos 26.º, 35.º e 13.º da Constituição da República Portuguesa).

Acresce que, se o tratamento de dados pessoais relativos a dívidas de pessoas singulares por empresas que detêm os créditos merece disciplina expressa no regime legal de proteção

de dados¹, por maioria de razão o processamento e interconexões desses dados por terceiras entidades deverá ser objeto de regras claras que obviem o tratamento ilícito e em desrespeito pelo princípio da boa fé.

Por conseguinte, a CNPD pronunciar-se-á sobre as normas que, direta ou indiretamente, contendem com o tratamento de dados pessoais e que são suscetíveis de afetar os direitos, liberdades e garantias no contexto de tais tratamentos.

No presente parecer, a CNPD tomará como principal referência da avaliação, como não pode deixar de ser, o regime legal vigente, ou seja, a LPDP. Considerando que a partir de 25 de maio de 2018, os tratamentos de dados passam a reger-se pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – Regulamento (UE) 2016/679 –, importa assinalar que, para o que aqui interessa, os regimes são similares. Destaca-se aqui apenas que o novo Regulamento reforça o regime dos direitos dos titulares dos dados, em especial no que respeita aos direitos de informação e acesso.

2. Apreciação do teor do projeto de lei

2.1. O tratamento de dados pessoais dos devedores

Em primeiro lugar, cumpre notar que o projeto de lei, embora preveja ou pressuponha vários tratamentos de dados pessoais, não define em rigor o seu regime. Ora, sendo certo que o projeto revela um esforço de regulação da atividade de cobrança extrajudicial de créditos e a intenção de definir normas que acautelem a posição jurídica dos devedores sem prejudicar os direitos dos credores, afigura-se coerente que tal esforço se estenda também à vertente da proteção de dados pessoais, densificando o regime do tratamento de dados que dele resulta.

Assim, para além das normas que vinculam o cobrador ao dever geral de sigilo sobre os dados pessoais e que definem deveres específicos, designadamente de reserva sobre o montante em dívida no contacto com terceiros ou, no contexto do correio postal, sobre a existência de uma dívida, ou ainda de respeito pela reserva da intimidade e do domicílio (cf. artigos 7.º e 9.º do Projeto), sobressai uma disposição legal a determinar que *o tratamento de dados respeitante a devedores apenas pode ter lugar nos termos e nos casos previstos no regime jurídico de proteção de dados* (cf. artigo 11.º).

¹ V.g., alínea b) do n.º 1 do artigo 28.º da LPDP.

✓



Sucede que esta última norma, tal como vem redigida, nada acrescenta do ponto de vista da proteção de dados pessoais, servindo apenas para reiterar aquilo que já decorre do respetivo regime jurídico geral: que qualquer tratamento de dados pessoais está sujeito a um conjunto de princípios e regras dele constante. Ora, numa matéria com a sensibilidade que esta reveste e considerando as consequências que os tratamentos de dados podem ter sobre os devedores, a mera remissão para o regime geral não parece suficiente para garantir os seus direitos.

Entende, por isso, a CNPD, nos termos, aliás, do que resulta do artigo 30.º da LPDP, que o artigo 11.º do Projeto deve ser densificado, para aí se delimitar o tratamento de dados pessoais dos devedores.

- a. Assim, a CNPD recomenda que neste artigo se delimitem as *categorias de dados pessoais tratados e a finalidade exclusiva do tratamento* (especificando-se que os dados só podem ser utilizados para a cobrança dos créditos), prevendo-se também a *proibição de comunicação de dados a terceiros e o prazo de conservação dos dados*.

Deve ainda especificar-se que o cobrador é o *responsável* pelo tratamento de dados pessoais dos devedores, cabendo-lhe não apenas garantir a *segurança da informação*, como também o *direito de informação* perante os titulares dos dados e o exercício por estes dos *direitos de acesso e de retificação dos dados* (em conformidade com o disposto nos artigos 10.º e 11.º da LPDP).

No que diz respeito às *categorias de dados*, por regra, estas devem cingir-se às informações constantes do contrato que originou a dívida (*v.g.*, dados de identificação, dados de contacto, montante da dívida, e identificação do contato de aquisição de bens ou serviços em causa), salvo os casos em que a informação dos contactos esteja desatualizada. Deve ainda ser objeto de recolha a informação decorrente de declarações do (alegado) devedor quando este exprima divergência quanto à existência da dívida ou quanto ao seu montante.

Em relação ao *período de conservação dos dados*, decorre dos princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados que os mesmos devem ser conservados apenas enquanto forem necessários à prossecução da finalidade do tratamento, a qual, no caso, corresponde à cobrança dos créditos (cf. alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP). Todavia, no artigo 6.º do Projeto determina-se o dever de conservação dos contratos de prestação de serviço de cobrança de créditos por um

período de dois anos a contar do termo do contrato. Não se encontra na exposição de motivos uma explicação para o prazo definido; considerando que o prazo em causa vem integrado no âmbito de um artigo que regula a fiscalização da atividade de cobrança extrajudicial de créditos pela Direção-Geral das Atividades Económicas, parece poder concluir-se que a razão de ser do prazo aí fixado se prende com o poder de fiscalização do cumprimento dos deveres impostos no Projeto quanto ao exercício da atividade. Em coerência, sendo este o prazo de conservação para os dados constantes do contrato, seria também este o prazo de conservação dos dados pessoais relativos aos devedores, por parte dos cobradores e dos titulares dos créditos.

Todavia, a CNPD não pode deixar de assinalar que a conservação dos dados pessoais relativos ao devedor pelo prazo de dois anos contado após o termo do contrato de prestação do serviço de cobrança ultrapassa em muito a necessidade da conservação da informação para se atingir a finalidade visada com o tratamento de dados, potenciando os riscos que vêm associados ao armazenamento de tais dados. Com efeito, importa aqui considerar que este tipo de informação tem um significativo valor económico no mercado, ao mesmo tempo que é suscetível de gerar perfis negativos sobre os devedores, mesmo após a cobrança, não podendo o legislador ignorar os riscos de acesso indevido ou de reutilização, ainda que tais condutas sejam expressamente qualificadas como ilícitas.

Ora, se a necessidade de prova do cumprimento do contrato pode justificar a conservação dos dados pessoais por um período razoável após a cobrança, já a extensão dessa conservação por dois anos contados a partir do termo do contrato de prestação do serviço de cobrança, porventura justificada pela necessidade de fiscalização da atividade de cobrança, parece não equilibrar devidamente os interesses públicos e privados em presença.

Na verdade, o momento relevante para a contagem do prazo não deve ser o do termo do contrato, já que este pode respeitar a diferentes créditos, cobrados em momentos temporais muito díspares. Ao contrário, o momento de início de contagem do prazo deve ser o da extinção do crédito (por cobrança efetiva) ou da extinção do direito de exigir o pagamento, ou ainda o da declaração de não pagamento por parte do devedor.



Além disso, o prazo de dois anos contado de qualquer destes momentos é ainda excessivo, por consideração da finalidade visada com o tratamento, devendo por isso limitar-se ao prazo estritamente necessário para efeito da prova do cumprimento por parte do cobrador dos deveres assumidos no contrato.

- b. Um outro aspeto essencial e que não vem regulado no presente Projeto respeita às *interconexões de dados pessoais*.

Na realidade, um dos maiores problemas que a atividade de cobrança de créditos tem revelado é a acumulação e relacionamento das informações recebidas de vários clientes (credores), criando verdadeiras listas de informação negativa sobre cidadãos, com grande frequência desatualizada, que depois é utilizada na atividade de informações e negócios.

Sendo certo que tais listas não são admissíveis em face do regime geral de proteção de dados pessoais, importa que nesta sede expressamente se proíba tal resultado.

Assim, deve no artigo 11.º ou em preceito autónomo ser proibida a interconexão de dados pessoais, impondo-se ainda a obrigação de identificação da origem da informação que integra o ficheiro relativo a cada devedor.

- c. Considerando agora o regime específico do contrato de prestação do serviço de cobrança extrajudicial de créditos, vêm elencados no n.º 2 do artigo 5.º do Projeto os elementos formais que devem constar do contrato.

Na alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º do Projeto prevê-se a identificação dos créditos vencidos objeto de cobrança. Ora, considerando que a identificação dos créditos não corresponde necessariamente à identificação dos devedores, mas que para a execução de um contrato desta natureza é imprescindível que os cobradores tenham os dados pessoais dos devedores necessários para a sua identificação e contacto, bem como para a identificação do respetivo crédito em causa, deve no contrato regular-se os termos em que a comunicação de tais dados deve ocorrer.

Assim, a CNPD recomenda que seja acrescentada uma alínea no n.º 2 do artigo 5.º do Projeto onde se obrigue as partes a vincularem-se a que a *comunicação dos dados*

quer na transmissão, quer no transporte do seu suporte, de acordo com a alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º da LPDP.

- d. Em relação ao artigo 6.º, os n.ºs 1 e 2 definem os prazos de conservação dos contratos. Na medida em que dos contratos não constem dados pessoais dos devedores, como se defendeu supra, a CNPD nada tem a obstar ao prazo de conservação dos contratos ali definido.

- e. A propósito dos específicos deveres do cobrador, a CNPD recomenda a previsão no n.º 5 do artigo 9.º do Projeto de uma alínea autónoma a *proibir a divulgação* por qualquer meio dos dados pessoais relativos aos devedores.

Sugere também, acompanhando a preocupação em assegurar o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar e ao sossego no domicílio, refletida na alínea c) do n.º 5 do artigo 9.º do Projeto, que além da proibição de deslocação à residência após as vinte horas seja também fixado um limite mínimo antes do qual não seja possível tal deslocação, eventualmente o das oito horas.

- f. Prevê-se ainda no n.º 6 do artigo 9.º do Projeto de Lei que os cobradores que sejam pessoas coletivas estão obrigados a proceder à *gravação dos contactos telefónicos* com os seus clientes e devedores.

Em primeiro lugar, não se alcança a razão por que se limita este dever às pessoas coletivas. Com efeito, só se entende esta obrigação para garantir a prova da execução do contrato e assegurar que não são ultrapassados os limites legais na interação com o devedor. A ser assim, a *ratio* da norma justifica o alargamento do dever aos cobradores que sejam pessoas singulares.

Em segundo lugar, recorda-se que a gravação de comunicações constitui um tratamento de dados pessoais; nessa medida, tem de obedecer ao regime geral de proteção de dados, designadamente quanto à garantia dos direitos de informação, de acesso e eventualmente de eliminação, bem como quanto ao dever de eliminação após o termo do prazo de conservação. Por essa razão, não bastará prever o dever de disponibilizar o acesso a livro de reclamações.

Além disso, para que se cumpra a finalidade deste dever de gravação de comunicações importa criar mecanismos que permitam ao devedor obter prova do teor



da comunicação, com fidedignidade – o que só será atingido se forem efetuados registos (*logs*) das comunicações, assinados digitalmente.

2.2. O tratamento de dados pessoais dos cobradores

Como se referiu inicialmente, o presente Projeto não se limita a prever ou pressupor os tratamentos de dados pessoais dos devedores. Prevê ainda um tratamento de dados pessoais dos cobradores (quando estes sejam pessoas singulares, ou dos administradores de pessoas coletivas de cobrança), da responsabilidade da Direcção-Geral das Atividades Económicas.

- a. No artigo 14.º, quando se fixam os critérios para se concluir pelo preenchimento do pressuposto de idoneidade, enquanto requisito de acesso à atividade, prevê-se a *consulta do certificado de registo criminal*. Mais do que a questão formal (em rigor, o que se consulta é o registo criminal e não o certificado, cuja apresentação a lei poderá exigir), importa assinalar que os critérios definidos no n.º 2 afetam de forma insuportável direitos, liberdades e garantias no contexto de tratamento de dados pessoais, razão por que a CNPD não pode deixar de o destacar.

Com efeito, define-se como causa de *falta de idoneidade* um conjunto de situações em que o interessado foi objeto de sanções principais ou acessórias de natureza penal ou contraordenacional, independentemente do momento temporal em que tal sancionamento tenha ocorrido.

Repare-se que uma tal disposição prolonga os efeitos da sanção para lá do período de tempo a que a mesma diga respeito, *i.e.*, para lá do cumprimento da sanção. A lógica subjacente ao sistema criminal português é ainda, julga-se, o da reinserção social dos agentes que cometeram crimes, após o cumprimento das penas; lógica ou intenção que é contrariada por esta previsão legal, que estigmatiza os agentes muito para além da medida concreta da pena, promovendo a sua exclusão do mercado de trabalho e consequentemente da sociedade.

Considerando ainda que o elenco de crimes tidos como relevantes é extensíssimo e que abrange crimes cuja moldura penal não ultrapassa um ano de prisão, impõe-se concluir que esta exigência sem qualquer limitação temporal, mesmo que se tivesse como adequada, é desnecessária e excessiva. Assim, entende a CNPD que certas condenações criminais com pena cumprida num curto período de tempo (por exemplo,

nos últimos dois/cinco anos) devem ser tidas como suficientes numa justa ponderação dos valores e direitos em presença.

Acresce ser muito duvidosa a relevância para este efeito de alguns dos crimes ali elencados, não se vislumbrando conexão material entre a conduta criminosa e a finalidade aqui visada – tome-se como exemplo as infrações relativas a condições de higiene e segurança no trabalho.

Assim, a CNPD recomenda a delimitação temporal da relevância das sanções aplicadas, bem como da exclusão de algumas infrações criminais, sob pena de tal norma ofender o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

Mesmo o disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º afigura-se ser excessivo, dada a extensão do período temporal indicado. Na verdade, negar idoneidade a quem tenha sido nos últimos 15 anos declarado insolvente ou julgado responsável por insolvência de empresa por si dominada, ou em cujos órgãos de administração ou de fiscalização tenha participado, configura materialmente uma sanção acessória que se estende por um período de tempo muito extenso, estigmatizando o insolvente para lá do que se pode ter por relevante.

Aliás, há uma outra questão prévia, que se prende com a falta de adequação desta medida em relação à finalidade visada: parece pretender-se que um devedor não pode cobrar dívidas a um outro devedor em qualquer circunstância, não se alcançando a imprescindibilidade de apelo aos mais altos padrões morais neste contexto. Demais, o regime legal da insolvência distingue a insolvência culposa da fortuita, limitando, mesmo na primeira, a possibilidade de exercício de atividades económicas a um período de tempo entre 2 a 10 anos e apenas se assim o decidir o juiz do processo.

Nestes termos, a CNPD recomenda a revisão deste preceito, de modo que não corresponda ele próprio a uma sanção acessória acrescida às que o regime da insolvência já prevê e substancial e desproporcionadamente agravada em relação ao aí estatuído.



- b. Uma última nota para assinalar que o artigo 17.º do Projeto, na parte relativa às sanções acessórias, ao regular a reincidência pressupõe um *registo de sanções*, cujo regime não vem aqui estabelecido.

Deste modo, convirá prever tal regime, especificando-se que não é sujeito a divulgação pública.

III. DAS CONCLUSÕES

1. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que o tratamento de dados pessoais relativos a devedores, pelo impacto negativo que pode ter na vida privada dos mesmos, deve estar devidamente regulado no Projeto de Lei em apreço.

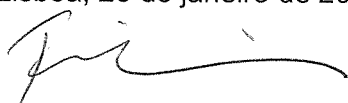
Assim, quanto ao tratamento de dados pessoais relativos a devedores, a CNPD recomenda que:

- a. Se delimitem as categorias de dados pessoais tratados e a finalidade exclusiva do tratamento, proibindo-se a comunicação de dados a terceiros ou a sua divulgação por qualquer meio;
- b. Se fixe o prazo de conservação dos dados pessoais, pelo período estritamente necessário ao cumprimento da finalidade do tratamento de dados pessoais, portanto, tomando por referência o momento da cobrança ou da extinção do direito de cobrar e não o do termo do contrato;
- c. Se proíba especificamente a interconexão de dados pessoais, de modo a prevenir a criação de listas de informação negativa sobre cidadãos, com grande frequência desatualizadas, que depois são utilizadas na atividade de informações e negócios.
- d. Se especifique que cabe ao cobrador, enquanto responsável pelo tratamento dos dados dos devedores, garantir a segurança da informação, bem como o direito de informação e o exercício dos direitos de acesso e de retificação dos dados;
- e. Se estenda o dever de gravação das comunicações, em especial com os devedores, aos cobradores que sejam pessoas singulares, atenta a finalidade subjacente, e se regule minimamente o tratamento de dados que tal gravação constitui.

2. No que diz respeito ao tratamento de dados pessoais dos cobradores, quando sejam pessoas singulares, a CNPD recomenda:
 - a. A revisão das alíneas a), b), e c) do n.º 2 do artigo 14.º, no sentido de ser delimitada temporalmente a relevância das sanções principais e acessórias aplicadas, bem como de ser excluída a referência a algumas infrações criminais que não apresentam conexão material com a atividade económica aqui em vista, sob pena de se ter tal norma por violadora do princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição;
 - b. A revisão da alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º, de modo que não consubstancie uma sanção acessória acrescida às que o regime da insolvência já prevê e que é substancial e desproporcionadamente agravada em relação ao nele estatuído;
 - c. A previsão e regulação de um registo de sanções relativas à atividade de cobrança extrajudicial de créditos, para que se possa dar execução ao disposto no artigo 17.º do Projeto de Lei.

É este o Parecer da CNPD.

Lisboa, 23 de janeiro de 2018



Filipa Calvão (Presidente)