

## PARECER/2023/20

### I. Pedido

1. A Direção-Geral da Política de Justiça solicitou em 7 de fevereiro de 2023 à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer até ao dia 28 de fevereiro de 2023 sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza certos aspetos do direito de insolvência (doravante Proposta de Diretiva).

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 pelos artigos 57.º, n.º 1, alínea v); 58.º n.º 3, alínea b); ambos 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 nos artigos 3.º; 4.º n.º 1 e 2; 6.º, n.º 1, alínea a), todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD (doravante LERGD).

### II. Análise

#### i) O quadro axiológico-normativo de referência

3. O presente Parecer incide apenas nas repercussões da Proposta de Diretiva relativamente aos direitos fundamentais do respeito pela vida privada e da proteção dos dados pessoais, que têm os seus registos normativos, tanto a nível nacional (artigos 26.º, n.º 1 e 2; 35.º ambos da Constituição), como da União Europeia (artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – CDFUE). Mas convoca igualmente o enquadramento normativo específico que integra: i) o RGPD e a LERGD; ii) o Regulamento (UE) 2015/848 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015 relativos aos processos de insolvência; iii) o Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2018 relativo à proteção das pessoas singulares, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados.

4. Porém, este enquadramento multinível está ainda complementado pelas: iv) Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, entretanto alterada pela Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2018; v) Diretiva (UE) 2018/1673 relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal; vi) Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019, sobre os regimes de reestruturação preventiva, o perdão de dívidas e as inibições, e sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos

processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas, designadamente os seus artigos 28.º quanto à utilização de meios de comunicação eletrónicos e 29.º respeitante à recolha de dados; vii) a Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto, que veio estabelecer as medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento de terrorismo, transpondo as referidas Diretiva (UE) 2018/843 e a Diretiva (UE) 2018/1673.

#### ii) O desenho legal proposto e a sua sustentabilidade

5. Da exposição de motivos da Proposta de Diretiva e para melhor compreender o seu desígnio legislativo, consideramos oportuno sobressair algumas passagens do seu ponto 3, mais precisamente as que incidem nos direitos fundamentais sobre o respeito pela vida privada e a proteção dos dados pessoais, anteriormente assinalados.

6. Assim, menciona que “A proposta dará aos tribunais designados acesso aos registos nacionais de contas bancárias e aos sistemas eletrónicos de extração de dados, bem como ao sistema interligado dos registos centralizados de contas bancárias, o ponto de acesso único dos registos de contas bancárias. A proposta também proporcionará aos administradores da insolvência acesso ao registo de beneficiários efetivos estabelecido no Estado-Membro onde o processo foi aberto, bem como ao sistema de interconexão dos registos de beneficiários efetivos (BORIS)”.

7. Refere que “Os registos nacionais de contas bancárias e os sistemas eletrónicos de extração de dados, bem como os registos de beneficiários efetivos, centralizam os dados pessoais. Por conseguinte, o alargamento do acesso a estes registos e sistemas, bem como aos pontos de acesso único, terá um impacto nos direitos fundamentais dos titulares dos dados, nomeadamente no direito à privacidade e no direito à proteção de dados pessoais. Quaisquer limitações do exercício dos direitos e das liberdades reconhecidos pela Carta daí resultantes devem cumprir os requisitos estabelecidos na mesma, em especial no artigo 52.º, n.º 1”.

8. Adiante explicita que “A proposta especifica, em especial, as finalidades do tratamento de dados pessoais e exige que os Estados-Membros designem os tribunais de insolvência habilitados a solicitar informações diretamente aos registos nacionais de contas bancárias e aos sistemas eletrónicos de extração de dados. A proposta também determina que os Estados-Membros devem assegurar que os funcionários dos tribunais designados mantenham elevados padrões profissionais em matéria de proteção de dados, que existam medidas técnicas e organizativas para garantir a segurança dos dados em conformidade com elevadas normas tecnológicas para efeitos do exercício do poder, pelos tribunais designados, de aceder e efetuar pesquisas relativas às informações sobre contas bancárias e que as autoridades que gerem os registos centralizados de

contas bancárias conservem registos relativos a cada acesso e pesquisa de informações sobre contas bancárias por parte de um tribunal designado.”

9. E termina do seguinte modo: “Além disso, a proposta identifica claramente o âmbito das informações constantes dos registos de beneficiários efetivos a que os administradores da insolvência têm acesso. Por último, a proposta especifica que a Comissão não armazena dados pessoais relativos à interconexão dos sistemas nacionais de leilões eletrónicos e contém disposições relativas à responsabilidade pelo tratamento de dados por parte da Comissão”.

10. No desenvolvimento deste projeto legislativo o Preâmbulo faz menção nos seus considerandos (13) e (14) aos poderes dos administradores da insolvência para identificarem e detetarem ativos pertencentes às massas insolventes através do Sistema de Interconexão dos Registos das Empresas (BRIS), o Sistema de Interligação dos Registos de Insolvência (IRI) ou o Sistema de Interconexão dos Registos de Beneficiários Efetivos (BORIS).

11. Por sua vez, no considerando (15) ficou expresso que “O acesso direto imediato aos registos centralizados de contas bancárias ou aos sistemas de extração de dados é frequentemente indispensável para maximizar o valor da massa insolvente. Por conseguinte, devem ser estabelecidas regras que garantam acesso direto às informações constantes dos registos centralizados de contas bancárias ou dos sistemas de extração de dados aos tribunais designados pelos Estados-Membros competentes para apreciar processos de insolvência”.

12. No entanto, a identificação dos ativos e o acesso aos mencionados dados deve respeitar os direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais.

13. Neste alinhamento garantístico o considerando (16) expressou que “o acesso direto e imediato aos registos de contas bancárias só deve ser concedido aos tribunais competentes para apreciar processos de insolvência que sejam designados pelos Estados-Membros para esse efeito. Por conseguinte, os administradores da insolvência devem ser autorizados a aceder às informações constantes dos registos de contas bancárias apenas indiretamente, solicitando aos tribunais designados no seu Estado-Membro que acedam aos registos e efetuem as pesquisas.”

14. Também o considerando (18) menciona que “Quaisquer dados pessoais recolhidos nos termos da presente diretiva só devem ser tratados pelos tribunais e pelos administradores da insolvência designados em conformidade com as regras aplicáveis em matéria de proteção de dados, quando tal for necessário e proporcional para efeitos da identificação e deteção dos ativos pertencentes à massa insolvente do devedor em processos de insolvência em curso”.

15. Deste modo, ficaram bem delineadas as finalidades desta Proposta de Diretiva quanto a certos dados pessoais envolvidos com as massas insolventes, através das informações a obter pelos administradores de insolvência: 1) a deteção dos ativos de modo eficiente no contexto dos processos de insolvência, seja a nível nacional, seja a nível transfronteiriço no contexto da União Europeia; 2) garantir a proteção dos dados pessoais envolvidos nessa averiguação de ativos.

### iii) O impacto da Proposta na proteção dos dados pessoais

16. As normas com impacto na proteção dos dados pessoais inserem-se essencialmente no título III, mais precisamente no Capítulo 1 designado como “Acesso dos tribunais designados a informações sobre contas bancárias” (artigos 13.º, 14.º, 15.º, 16.º), Capítulo 2 com a epígrafe “Acesso dos administradores da insolvência a informações sobre os beneficiários efetivos” (artigo 17.º) e Capítulo 3 relativo ao “Acesso dos administradores da insolvência aos registos nacionais de ativos” (artigo 18.º).

17. Mas também no Título VI, e igualmente com impacto na proteção de dados pessoais, encontramos o Capítulo 4 epigrafado de “Liquidação dos ativos e distribuição das receitas”, mais precisamente os artigos 50.º (Sistema de leilões eletrónicos para a venda dos ativos do devedor), 51.º (Interconexão dos sistemas de leilões eletrónicos), 53.º (Responsabilidades da Comissão relacionadas com o tratamento de dados pessoais no sistema de interconexão das plataformas de leilões eletrónicos).

18. A Autoridade Europeia de Proteção de Dados (doravante AEPD), através do seu Parecer n.º 5/2023, de 6 de fevereiro de 2023 e relativamente a esta Proposta de Diretiva (acessível em [https://edps.europa.eu/system/files/2023-02/2022-1323\\_d0360\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-02/2022-1323_d0360_opinion_en.pdf)), emitiu as seguintes recomendações (sendo a tradução da responsabilidade do Relator):

- (1) esclarecer no articulado da futura diretiva que o acesso dos administradores de insolvência aos registos nacionais de bens só é permitido quando necessário para efeitos de identificação e localização dos bens pertencentes à massa insolvente do devedor num processo de insolvência em curso;
- (2) introduzir a nível da UE as salvaguardas necessárias para o novo acesso dos administradores de insolvência, estabelecido pela proposta, aos dados pessoais contidos nos registos de propriedade efetiva e nos registos nacionais de bens;
- (3) esclarecer que a futura diretiva estabeleça a interconexão dos sistemas nacionais de leilões eletrónicos;
- (4) assegurar que os atos de execução a adotar pela Comissão para a criação da interconexão dos sistemas nacionais de leilões eletrónicos estejam em vigor quando as leis nacionais de transposição da diretiva forem

aplicáveis, de modo que as garantias em matéria de proteção de dados, a especificar através destes atos de execução, estejam também em vigor;

(5) esclarecer, conforme o caso, se o futuro regulamento relativo à digitalização da cooperação judiciária e ao acesso à justiça em matéria civil, comercial e penal transfronteiras será invocado para as comunicações eletrónicas previstas na proposta.

19. A CNPD regista a disponibilidade e o esforço da Proposta de Diretiva em respeitar o núcleo essencial dos direitos à vida privada e à proteção dos dados pessoais (artigo 52.º, n.º 1, da CDFUE).

20. A CNPD sublinha, porém, a necessidade de alguns aperfeiçoamentos de modo a garantir tais direitos fundamentais.

21. Para o efeito, começa por reiterar as recomendações da AEPD veiculadas pelo mencionado Parecer 5/2023.

22. A CNPD considera ainda que a Proposta de Diretiva deveria densificar as funções dos tribunais no acesso e pesquisas de informações sobre as contas bancárias reguladas no artigo 14.º, mais precisamente se os tribunais podem oficiosamente “aceder de modo direto e imediato” a tais informações ou se apenas podem realizar os mesmos mediante impulso do administrador de insolvência.

23. A independência da função judicial, o desígnio das funções jurisdicionais, a literalidade do texto-norma em apreço, bem como o correspondente programa-norma, apontam no sentido da mencionada oficiosidade. Mas tal propósito deve ficar devidamente esclarecido.

24. Do mesmo modo, deveriam ser precisados os poderes de fiscalização dos tribunais relativamente aos pedidos de acesso a dados pessoais formulados pelos administradores de insolvência, aferindo da sua razoabilidade ou/e proporcionalidade, que poderá estar implícito no regime-regra do artigo 14.º da Proposta de Diretiva, porquanto os segundos apenas têm possibilidade de acesso indireto e mediato, mas que merece a devida clarificação.

25. O controlo do acesso e da realização de pesquisas pelos tribunais designados encontra-se previsto no artigo 16.º da Proposta de Diretiva, fixando-se no seu n.º 3 o prazo de cinco (5) para a conservação dos registos do controlo de acesso.

26. Este prazo-regra de cinco (5) anos encontra-se igualmente previsto para a proteção de dados, conservação de registos noutras legislações comunitárias conexas com a presente Proposta de Diretiva, como sucede com o artigo 40.º da mencionada Diretiva (UE) 2015/849.

27. Por sua vez, a presente Proposta de Diretiva confere poderes aos administradores de insolvência de acesso direto a informações sobre os beneficiários efetivos, conforme decorre do seu artigo 17.º, abrangendo, de acordo com o seu n.º 2, o nome, mês, ano de nascimento, país de residência e nacionalidade do proprietário legal (a), natureza e extensão do interesse económico detido (b).

28. Os administradores de insolvência passam a ter igualmente acesso direto aos registos nacionais de ativos em conformidade com o artigo 18.º da Proposta de Diretiva.

29. Porém, a CNPD constata que não se encontra minimamente regulado nesses artigos 17.º e 18.º da Proposta de Diretiva o controlo de acesso e de realização de pesquisas pelo administrador de insolvência, bem como o prazo de conservação dos respetivos registos eletrónicos.

30. Deste modo, torna-se incompreensível que haja uma disciplina mais forte na proteção dos dados pessoais quando esteja em causa a atividade dos tribunais e concomitantemente uma regulamentação mais débil no que concerne à atuação dos administradores de insolvência, quando em ambos casos está em causa o acesso a dados pessoais.

31. Nesta conformidade e de modo a uniformizar o regime de garantias para a proteção dos dados pessoais, sugere-se o aditamento de um segmento normativo nos artigos 17.º e 18.º da Proposta de Diretiva a remeter para o citado artigo 16.º da Proposta de Diretiva.

### III. CONCLUSÕES

32. Nos termos e com os fundamentos acima expostos, a CNPD:

- a) Reitera as recomendações da AEPD assinaladas supra, no ponto 18; e
- b) Recomenda ainda:
  - i) a densificação das funções dos tribunais escolhidos no acesso e pesquisas de informações sobre as contas bancárias reguladas no artigo 14.º da Proposta de Diretiva, designadamente quando ao carácter oficioso dessa averiguação e à fiscalização dos pedidos dos administradores de insolvência;
  - ii) a regulamentação do controlo de acesso e da realização de pesquisas pelo administrador de insolvência no âmbito dos artigos 17.º e 18.º da Proposta de Diretiva, bem como o prazo de conservação dos respetivos registos eletrónicos, de modo semelhante ao estabelecido no artigo 16.º da Proposta de Diretiva.



Lisboa, 28 de fevereiro de 2023

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Joaquim Correia Gomes'.

Joaquim Correia Gomes (Relator)