

Processo C-200/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

28 de março de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

21 de março de 2023

Recorrente:

Agentsia po vpisvaniyata (Agência de Registos, Bulgária)

Recorrida:

OL

Objeto do processo principal

O processo principal foi iniciado na sequência do recurso de cassação interposto pela Agentsia po vpisvaniyata (Agência de Registos, a seguir «AV») contra a sentença do Administrativen sad Dobrich (Tribunal Administrativo de Dobrich, Bulgária), que anulou um ofício do Izpalnitelen direktor (diretor executivo) da AV e condenou a AV a pagar uma indemnização de 500 levs búlgaros (BGN) a OL pelos danos morais que sofreu sob a forma de emoções e experiências negativas resultantes desse ofício, que violava o seu direito ao apagamento dos dados, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento 2016/679.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

- 1) Pode o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2009/101/CE ser interpretado no sentido de que impõe ao Estado-Membro a obrigação de permitir a divulgação de um contrato de sociedade sujeito a registo nos termos do artigo 119.º do Targovski zakon (Código Comercial), quando o mesmo contém outros dados pessoais, além dos nomes dos sócios sujeitos a divulgação obrigatória nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Zakon za targovskia registar i registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (Lei relativa ao registo das sociedades e ao registo das pessoas coletivas sem fins lucrativos)? Para responder a esta questão, há que ter em conta que a Agência de Registos constitui uma instituição do setor público contra a qual podem ser invocadas, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, as disposições da diretiva que têm efeito direto (Acórdão de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode considerar-se que, nas circunstâncias que deram origem ao litígio no processo principal, o tratamento de dados pessoais pela Agência de Registos é necessário, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento 2016/679, ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento?
- 3) Em caso de resposta afirmativa às duas primeiras questões, pode uma disposição nacional, como a constante do artigo 13.º, n.º 9, da Zakon za targovskia registar i registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (Lei relativa ao registo comercial e ao registo de pessoas coletivas sem fins lucrativos), segundo a qual, se forem fornecidos dados pessoais não exigidos por lei num pedido ou nos documentos relativos a esse pedido, deve considerar-se que as pessoas que os forneceram deram o seu consentimento para o tratamento desses dados pela Agência e para a divulgação dos mesmos ao público, não obstante os considerandos 32, 40, 42, 43 e 50 do Regulamento 2016/679, ser considerada admissível como clarificação sobre a possibilidade de uma «publicidade voluntária», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2009/101/CE, também de dados pessoais?
- 4) Para dar cumprimento à obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 2009/101/CE, por força do qual os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para evitar qualquer discordância entre o conteúdo da publicidade em conformidade com o n.º 5 e o conteúdo do registo ou do processo e ter em conta os interesses de terceiros em conhecer os atos essenciais da sociedade e certas indicações a ela respeitantes, referidos no considerando 3 desta diretiva, é permitida legislação nacional que preveja um regime processual (formulário de pedido, apresentação de cópias de documentos com dados pessoais anonimizados) para o exercício do direito da pessoa singular, previsto no artigo 17.º do Regulamento 2016/679, de obter do responsável pelo tratamento o apagamento dos seus dados pessoais,

sem demora injustificada, quando os dados pessoais cujo apagamento é solicitado fazem parte de documentos divulgados publicamente (publicados) que tenham sido disponibilizados ao responsável pelo tratamento, ao abrigo de um regime processual semelhante, por outra pessoa que, através desse ato, também determinou a finalidade do seu tratamento?

- 5) Na situação que deu origem ao litígio no processo principal, a Agência de Registos atua apenas como responsável pelo tratamento dos dados pessoais ou é também destinatária dos mesmos, quando as finalidades do seu tratamento foram determinadas por outro responsável, como parte dos documentos apresentados para divulgação?
- 6) A assinatura manuscrita de uma pessoa singular constitui uma informação relativa a uma pessoa singular identificada, no sentido de que está abrangida pelo conceito de «dados pessoais» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento 2016/679?
- 7) Deve o conceito de «danos imateriais», na aceção do artigo 82.º, n.º 1, do Regulamento 2016/679, ser interpretado no sentido de que a declaração da existência de danos imateriais exige um dano significativo e um prejuízo objetivamente apreciável dos interesses pessoais, ou é suficiente, para esse efeito, a simples perda, a curto prazo, do poder de disposição do titular dos dados sobre estes, devido à publicação de dados pessoais no Registo Comercial, que não teve consequências significativas ou prejudiciais para o interessado?
- 8) Pode ser admitido como prova de que a Agência de Registos não é de modo algum responsável pelo evento que deu origem aos danos causados à pessoa singular, na aceção do artigo 82.º, n.º 3, do Regulamento 2016/679, o parecer da autoridade nacional de controlo, a Komisia za zashtita na lichnite danni (Comissão para a Proteção de Dados Pessoais), n.º 01-116 (20)/01.02.2021, adotado em conformidade com o artigo 58.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento 2016/679, segundo o qual a Agência de Registos não tem a faculdade legal nem o poder, oficiosamente ou a pedido do titular dos dados, de limitar o tratamento dos dados já divulgados?

Disposições de direito da União e jurisprudência invocadas

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a seguir «RGPD»): Considerandos 4, 32, 40, 42, 43, 50 e 65 e artigos 2.º, 4.º, 6.º, 17.º, 58.º e 82.º

Diretiva 2009/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos

sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 48.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade: Considerandos 3 e 4, artigo 2.º, alínea a), artigo 3.º e artigo 4.º, n.º 2

Disposições de direito nacional invocadas

Targovski zakon (Código Comercial, a seguir «TZ»): Artigos 115.º, n.º 3, e 119.º

Zakon za targovskia register i registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Lei relativa ao registo comercial e ao registo de pessoas coletivas sem fins lucrativos, a seguir «ZTRRYULNTS»): Artigos 2.º, 3.º, 6.º e 11.º

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 г. za vodene, sahranyavane i dostap do targovskia register i do registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Decreto n.º 1, de 14 de fevereiro de 2007, relativo à gestão, conservação e acesso ao registo comercial e ao registo das pessoas coletivas sem fins lucrativos): Artigo 6.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 OL é sócia da «Praven Shtit Konsulting» OOD, que em 14 de janeiro de 2021 foi inscrita no Registo Comercial mantido pela AV. Juntamente com o pedido de registo, foi apresentado um contrato de sociedade de 30 de dezembro de 2020, assinado pelos sócios, que continha os três nomes de OL, o seu número de identificação, o número do seu bilhete de identidade e a respetiva data e local de emissão, bem como o seu endereço. O contrato foi registado e publicado sob a forma em que foi apresentado.
- 2 Em 8 de julho de 2021, OL pediu à AV o apagamento dos seus dados pessoais no contrato de sociedade e declarou que, na medida em que o tratamento se baseava no seu consentimento, o revogava.
- 3 Tendo sido contestada a inércia da AV na sequência desse pedido, o Administrativen sad Dobrich (Tribunal Administrativo de Dobrich), por sentença transitada em julgado, anulou o indeferimento tácito da AV de apagar os dados pessoais de OL e remeteu o processo à AV para nova decisão.
- 4 Em execução dessa sentença (e de outra sentença do Administrativen sad Haskovo (Tribunal Administrativo de Haskovo, Bulgária) com conteúdo semelhante, mas relativa ao outro sócio, RS), foi redigido um ofício n.º 66-00-758/26.01.2022, no qual se indica que, para que o pedido de apagamento dos dados pessoais fosse deferido, era necessário apresentar uma cópia autenticada do contrato de sociedade da «Praven Shtit Konsulting» OOD, na qual os dados pessoais dos sócios fossem anonimizados, com exceção dos previstos na lei.

- 5 Em 31 de janeiro de 2022, OL intentou diretamente no Administrativen sad Dobrich (Tribunal Administrativo de Dobrich) uma ação contra o ofício n.º 66-00-758/26.01.2022 da AV e uma ação de indemnização de 2 000 levs búlgaros (BGN) pelos danos morais que sofreu devido a esse ofício, que violava os seus direitos ao abrigo do Regulamento 2016/679.
- 6 Em 1 de fevereiro de 2022, sem ter recebido uma cópia do contrato de sociedade com os dados pessoais dos sócios anonimizados, a AV procedeu oficiosamente ao apagamento do número de identificação, do número do bilhete de identidade, da data e do local de emissão deste, bem como do endereço de OL. Os três nomes de OL e a sua assinatura não foram apagados.
- 7 Na sua sentença, que é agora impugnada no órgão jurisdicional de reenvio, o Administrativen sad Dobrich (Tribunal Administrativo de Dobrich) anulou o ofício impugnado do diretor executivo da AV e condenou a AV a pagar a OL uma indemnização no montante de 500 BGN, acrescida de juros legais sobre o capital a partir de 26 de janeiro de 2022 até integral pagamento da mesma. A indemnização foi concedida a título de danos morais sob a forma de emoções e experiências negativas resultantes do ofício que violou o seu direito ao apagamento em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, do RGPD, e que conduziu ao tratamento ilícito dos dados pessoais de OL contidos no contrato de sociedade publicado no registo comercial.
- 8 O Administrativen sad Dobrich (Tribunal Administrativo de Dobrich) considerou que o ofício de 26 de janeiro de 2022 era contrário à sentença transitada em julgado e que mantinha o tratamento ilícito dos dados pessoais da pessoa singular, em violação dos seus direitos ao abrigo do artigo 17.º do RGPD e do artigo 2.º, n.º 2, da ZTRRYULNTS. Para determinar a responsabilidade nos termos do artigo 82.º do RGPD e estabelecer o montante da indemnização, o Administrativen sad teve em conta o facto de o ofício com o qual, de acordo com as suas conclusões, a infração foi cometida, ser de 26 de janeiro de 2022 e de, em 1 de fevereiro de 2022, a AV ter apagado o número de identificação, o número do bilhete de identidade, a data e o local de emissão do mesmo, bem como o endereço de OL, ao passo que a sua assinatura ainda não tinha sido apagada. Considerou provado que OL tinha sofrido durante esse período experiências psicológicas e emocionais negativas, a saber, medo e ansiedade devido a possíveis abusos, impotência e frustração devido à impossibilidade de proteger os seus dados pessoais, e que essas experiências estavam diretamente relacionadas com o ofício de 26 de janeiro de 2022, através do qual, apesar do pedido de apagamento, da sua falta de consentimento para a continuação do tratamento e da sentença transitada em julgado, não foram tomadas quaisquer medidas para apagar os dados pessoais de forma imediata.
- 9 A sentença é impugnada pela AV no órgão jurisdicional de reenvio na parte que anula o ofício e concede uma indemnização. A ação baseia-se no facto de o ofício não ser um ato administrativo individual, mas ter carácter de informação relativa ao procedimento previsto para o pedido de apagamento dos dados pessoais. É

expressamente alegado que a AV é não só responsável pelo tratamento dos dados pessoais, mas também a destinatária desses dados fornecidos pelos requerentes no âmbito do procedimento de registo, e que a apresentação de um contrato de sociedade com os dados anonimizados teria permitido um tratamento dos dados pessoais das pessoas singulares atendendo à possibilidade de limitar o acesso a parte dos mesmos. Em apoio desta posição, a AV invoca o parecer n.º PNMD-61-116(20)/2021 da Komisiya za zashtita na lichnite danni de 1 de fevereiro de 2021, emitido no exercício dos poderes da autoridade nacional de controlo nos termos do artigo 58.º, n.º 3, alínea b), do RGPD.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 10 A AV alega que não se verifica um ato ilícito, porque não foi apresentado nenhum contrato de sociedade com dados pessoais anonimizados na sequência do pedido inicial de registo da sociedade comercial de 10 de janeiro de 2021, tendo o requerente sido notificado, em 12 de janeiro de 2021, para apresentar uma cópia do contrato de sociedade com os dados pessoais anonimizados aos quais não se aplica a obrigação de divulgação. As instruções não foram respeitadas, pelo que o registo foi efetuado e o contrato de sociedade foi publicado na forma sob a qual foi depositado (ou seja, com os dados pessoais não anonimizados). A AV alega que não é possível alterar as circunstâncias indicadas para efeitos do registo e da publicação e que a não apresentação de um contrato de sociedade no qual os dados pessoais não tenham sido anonimizados não constitui, em princípio, um motivo de recusa do registo de uma sociedade comercial. Na sua opinião, o ofício de 26 de janeiro de 2022 limitava-se a informar sobre o procedimento previsto na lei para apagar os dados pessoais já divulgados.
- 11 A AV considera que não foi provado qualquer prejuízo causado pelo ofício de 26 de janeiro de 2022, descrito como um «sentimento de impotência e frustração» devido à impossibilidade de proteger os dados pessoais. Se OL tivesse efetivamente sentido desconforto pelo facto de os seus dados estarem acessíveis ao público, tinha tido a possibilidade de apresentar uma cópia do contrato de sociedade com os dados pessoais anonimizados à AV, com vista a uma publicação, a fim de evitar que tal perdurasse em vez de seguir a via mais longa da tutela jurisdicional.
- 12 Além disso, a AV contesta a existência de um nexo de causalidade entre o ofício de 26 de janeiro de 2022 e as experiências emocionais de OL.
- 13 OL contesta todos os argumentos da AV e considera que a AV é o responsável pelo tratamento dos dados pessoais e que não é permitido impor a outras pessoas as obrigações que lhe incumbem no que respeita ao apagamento dos dados pessoais de pessoas singulares. Baseia-se na jurisprudência segundo a qual o parecer da autoridade nacional de controlo sobre a proteção de dados pessoais é contrário ao Regulamento 2016/679 e fundamenta em pormenor a sua posição segundo a qual o tratamento de dados pessoais pela AV é contrário ao direito

comunitário. A este respeito já foram enviadas comunicações à Comissão Europeia, n.º CHAP(2022)0864/18.02.2022, e ao Ministar na pravosadieto (Ministro da Justiça), n.º 014-00-118/18.05.2022.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 14 Além da sentença acima referida do Administrativen sad Haskovo (Tribunal Administrativo de Haskovo), em que é parte RS, o outro sócio da «Praven Shtit Consulting» OOD, existem muitas outras decisões judiciais que tratam do direito previsto no artigo 17.º, n.º 1, do RGPD, em situações semelhantes. Através do Acórdão n.º 789/25.01.2023 do Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo), a Sentença n.º 167/04.05.2022 do Administrativen sad Dobrich (Tribunal Administrativo de Dobrich) foi anulada na parte em que condena a AV a pagar uma indemnização no montante de 500 BGN a uma pessoa singular por danos morais sob a forma de emoções e experiências negativas resultantes de um ofício do diretor executivo da AV, cujo conteúdo é idêntico ao do ofício de 26 de janeiro de 2022. O Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu que, após o apagamento dos dados pessoais da pessoa singular no contrato de sociedade ter sido efetuado oficiosamente e ter sido posto termo ao litígio nesta parte, era inadmissível decidir sobre uma ação de indemnização independente baseada na recusa de apagamento dos dados.
- 15 Este acórdão e o processo principal foram precedidos de vários outros litígios resultantes de pedidos apresentados por pessoas singulares à AV com vista ao apagamento dos seus dados pessoais publicados nos registos públicos mantidos pela mesma. Em função das queixas concretamente formuladas e das diligências processuais efetuadas ou das sentenças proferidas pelos órgãos jurisdicionais de primeira instância, desenvolveu-se uma jurisprudência do Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo), que julga em última instância, que pode ser dividida em três grupos de sentenças.
- 16 No primeiro grupo, considera-se que o órgão jurisdicional é chamado a decidir sobre o recurso de um ofício com conteúdo abstrato e caráter de informação, no qual se alega que se trata de um ato administrativo individual do diretor executivo da AV, mas que o ofício não apresenta as características de um ato [administrativo] suscetível de ser impugnado no âmbito desse processo, pelo que os processos desencadeados por este tipo de recursos são inadmissíveis.
- 17 O segundo grupo inclui os acórdãos proferidos pelos órgãos jurisdicionais sobre recursos já interpostos contra uma recusa da AV de apagar os dados pessoais, pelo que foi admitida a apreciação dos recursos, mas os processos foram remetidos à AV para nova decisão por razões processuais. Numa parte deste grupo, foram tiradas conclusões jurídicas segundo as quais o tratamento de dados pessoais era ilícito pelo facto de o artigo 13.º, n.º 9, da ZTRRYULNTS presumir o consentimento e de tal ser contrário ao RGPD.

- 18 O terceiro grupo de decisões também anula as sentenças proferidas em primeira instância por razões processuais e remete os processos para uma nova decisão com instruções sobre a aplicação da lei.
- 19 A Secção de reenvio considera que, não obstante a inexistência formal de jurisprudência contraditória do órgão jurisdicional de última instância sobre os litígios relativos à aplicação do Regulamento 2016/679, não existe um entendimento claro entre as partes e os órgãos jurisdicionais búlgaros. Na maior parte dos fundamentos dos acórdãos conclui-se que a Komisiya za zashtita na lichnite danni emitiu um parecer errado no qual explicou incorretamente os poderes da AV no que respeita aos pedidos de apagamento de dados pessoais que lhe são dirigidos. Esta interpretação contraditória das disposições do RGPD no parecer da autoridade de controlo nacional e em acórdãos que apenas vinculam as partes no respetivo litígio é reveladora das dificuldades em encontrar o verdadeiro conteúdo do direito da União aplicável. O risco de uma interpretação errónea das disposições pertinentes num grande número de processos pendentes em instâncias diferentes só pode ser evitado através da apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia, no âmbito do qual seja clarificado o conteúdo do direito aplicável com efeito vinculativo geral.
- 20 A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, conhecida do órgão jurisdicional de reenvio, a saber, os Acórdãos de 9 de março de 2017, Manni (C-319/15, EU:C:2017:197), de 7 de maio de 2007, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293), e de 24 de setembro de 2019, GC e o. (C-136/17, EU:C:2019:773), não responde às questões pertinentes para a boa decisão do processo desencadeado pelo recurso de cassação interposto pela AV. Um eventual Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-456/22, relativo ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Landgericht Ravensburg (Tribunal Regional de Ravensburg, Alemanha) em 8 de julho de 2022, poderá fornecer esclarecimentos sobre o conceito de «dano imaterial», na aceção do artigo 82.º, n.º 1, do Regulamento 2016/679, úteis para o presente processo, mas, tendo em conta as particularidades do processo principal, não se pode excluir que a resposta esperada do Tribunal de Justiça da União Europeia não seja suficiente para a decisão do litígio no processo principal. Nas Conclusões da advogada-geral T. Čápetá de 6 de outubro de 2022 no processo Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, n.ºs 18, 19 e 22), é salientado que o responsável pelo tratamento determina as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais e que é possível uma pessoa desempenhar funções diferentes relativamente aos mesmos dados pessoais: como responsável pelo tratamento, como destinatário ou ambos, consoante a finalidade do tratamento. Esta parte das conclusões não é abordada no Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça nesse processo (Acórdão de 2 de março de 2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145), pelo que a posição do Tribunal de Justiça sobre as questões submetidas não é clara, o que seria essencial no caso em apreço. O impacto do RGPD em todos os domínios do direito, em termos de incluir o direito à proteção dos dados pessoais das pessoas singulares nele consagrado no âmbito do direito preexistente que garante a publicidade e o acesso a certas atividades, incluindo o comércio, exige uma

interpretação extremamente atenta de cada uma das suas disposições, que seja clara e vinculativa para todas as autoridades nacionais que o aplicam.

- 21 A decisão do órgão jurisdicional de reenvio neste processo não é suscetível de recurso, razão pela qual considera que, tendo em conta as ambiguidades e as dificuldades existentes em relação à interpretação das disposições comunitárias pertinentes, está obrigado a recorrer ao procedimento de cooperação e a submeter o pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, a fim de evitar uma aplicação errónea das disposições comunitárias e uma jurisprudência contraditória.

DOCUMENTO DE TRABALHO