



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 30 de março de 2017¹

Processo C-73/16

Peter Puškár
intervenientes:
Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,
Kriminálny úrad finančnej správy

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca)]

«Pedido de decisão prejudicial — Tratamento de dados pessoais — Proteção dos direitos fundamentais — Necessidade de um procedimento pré-contencioso — Lista de dados pessoais criada para combater a fraude fiscal — Admissibilidade da lista enquanto meio de prova — Princípio da cooperação leal — Relação entre a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem»

I. Introdução

1. Não é a primeira vez que uma divergência entre o Supremo Tribunal da Eslováquia e o Tribunal Constitucional deste Estado-Membro está na origem a um pedido de decisão prejudicial². No presente processo está em discussão se as autoridades tributárias podem manter uma lista confidencial de pessoas singulares que ocupam cargos diretivos fictícios em determinadas pessoas coletivas. Esta disputa levanta igualmente questões relativas à tutela jurisdicional efetiva, a saber, por um lado, se o esgotamento de um recurso administrativo obrigatório pode ser um requisito para intentar uma ação judicial e, por outro, se a lista pode ser rejeitada como meio de prova inadmissível caso tenha sido distribuída sem o consentimento das autoridades tributárias. Por fim, o Tribunal de Justiça deve indicar ao órgão jurisdicional nacional se este deve seguir a sua jurisprudência ou a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»), nos casos em que os dois tribunais se contradizem.

¹ Língua original: alemão.

² V. acórdãos de 8 de novembro de 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692), n.ºs 36 a 38 e de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10, EU:C:2013:8, n.ºs 38 a 46).

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

2. O direito fundamental à proteção de dados consagrado no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é concretizado na diretiva relativa à proteção de dados³, que será em breve substituída pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados⁴.

3. O artigo 6, n.º 1, da diretiva relativa à proteção de dados contém os seguintes princípios aplicáveis ao tratamento de dados pessoais:

«Os Estados-Membros devem estabelecer que os dados pessoais serão:

a) Objeto de um tratamento leal e lícito;

[...]

d) Exatos e, se necessário, atualizados; devem ser tomadas todas as medidas razoáveis para assegurar que os dados inexatos ou incompletos, tendo em conta as finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente, sejam apagados ou retificados;

[...]»

4. O artigo 7.º da diretiva relativa à proteção de dados regula as condições de admissibilidade do tratamento de dados pessoais:

«Os Estados-Membros estabelecerão que o tratamento de dados pessoais só poderá ser efetuado se:

a) A pessoa em causa tiver dado de forma inequívoca o seu consentimento; ou

[...]

c) O tratamento for necessário para cumprir uma obrigação legal à qual o responsável pelo tratamento esteja sujeito; ou

[...]

e) O tratamento for necessário para a execução de uma missão de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que é investido o responsável pelo tratamento ou um terceiro a quem os dados sejam comunicados; ou

f) O tratamento for necessário para prosseguir interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou do terceiro ou terceiros a quem os dados sejam comunicados, desde que não prevaleçam os interesses ou os direitos e liberdades fundamentais da pessoa em causa, protegidos ao abrigo do n.º 1 do artigo 1.º»

3 Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 1), na redação dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de setembro de 2003 (JO 2003, L 284, p. 1).

4 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 (JO 2016, L 119, p. 1).

5. O artigo 10.º da diretiva relativa à proteção de dados estabelece a necessidade de fornecer determinadas informações à pessoa em causa em caso de recolha de dados junto da mesma. O artigo 11.º contém disposições correspondentes para o caso de os dados não terem sido recolhidos junto da pessoa em causa. O artigo 12.º, por seu lado, prevê o direito de a pessoa interessada obter acesso às informações sobre o tratamento dos seus dados, bem como o seu direito à retificação, ao apagamento ou ao bloqueio dos dados cujo tratamento não cumpra o disposto na diretiva.

6. As derrogações a determinadas disposições da diretiva relativa à proteção de dados estão previstas no artigo 13.º, n.º 1:

«Os Estados-Membros podem tomar medidas legislativas destinadas a restringir o alcance das obrigações e direitos referidos no n.º 1 do artigo 6.º, no artigo 10.º, no n.º 1 do artigo 11.º e nos artigos 12.º e 21.º, sempre que tal restrição constitua uma medida necessária à proteção:

[...]

- d) Da prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais e de violações da deontologia das profissões regulamentadas;
- e) De um interesse económico ou financeiro importante de um Estado-Membro ou da União Europeia, incluindo nos domínios monetário, orçamental ou fiscal;
- f) De missões de controlo, de inspeção ou de regulamentação associadas, ainda que ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública, nos casos referidos nas alíneas c), d) e e);

[...]»

7. O artigo 14.º da diretiva relativa à proteção de dados prevê um direito de oposição da pessoa em causa:

«Os Estados-Membros reconhecerão à pessoa em causa o direito de:

- a) Pelo menos nos casos referidos nas alíneas e) e f) do artigo 7.º, se opor em qualquer altura, por razões preponderantes e legítimas relacionadas com a sua situação particular, a que os dados que lhe digam respeito sejam objeto de tratamento, salvo disposição em contrário do direito nacional. Em caso de oposição justificada, o tratamento efetuado pelo responsável deixa de poder incidir sobre esses dados;

[...]»

8. O artigo 22.º da diretiva relativa à proteção de dados contém uma regulamentação em matéria de recursos:

«Sem prejuízo de quaisquer garantias gratuitas, nomeadamente por parte da autoridade de controlo referida no artigo 28.º, previamente a um recurso contencioso, os Estados-Membros estabelecerão que qualquer pessoa poderá recorrer judicialmente em caso de violação dos direitos garantidos pelas disposições nacionais aplicáveis ao tratamento em questão.»

9. O artigo 28.º, n.º 4, da diretiva relativa à proteção de dados prevê um direito à interposição de um recurso junto de uma autoridade de controlo:

«Qualquer pessoa ou associação que a represente pode apresentar à autoridade de controlo um pedido para proteção dos seus direitos e liberdades no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. A pessoa em causa será informada do seguimento dado ao seu pedido.

Em particular, qualquer pessoa pode apresentar à autoridade de controlo um pedido de verificação da licitude de qualquer tratamento de dados, sempre que sejam aplicáveis as disposições nacionais adotadas por força do artigo 13.º O requerente será pelo menos informado da realização da verificação.»

B. Direito eslovaco

10. O artigo 250v, n.ºs 1 e 3, do Občiansky súdny poriadok (Código do Processo Civil, a seguir «CPC»), na versão aplicável ao processo principal, contém disposições relativas à proteção legal: «(1) Uma pessoa singular ou coletiva que considere que os seus direitos ou interesses legalmente protegidos foram lesados devido uma ingerência ilegal de uma administração pública, diferente de uma decisão, diretamente dirigida a si ou que tenha produzido efeitos que a prejudique, pode solicitar a tutela judicial contra essa ingerência no caso de esta ou os seus efeitos persistirem ou de existir o risco de se repetirem.

[...]

(3) O exercício da ação judicial só é admissível se o recorrente tiver esgotado todas as vias de reclamação oferecidas por uma lei especial [...].»

11. O zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (Lei n.º 9/2010, relativa às reclamações administrativas) prevê a possibilidade de uma reclamação contra as ações ou omissões da administração pública.

12. O artigo 164.º da zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) [Lei n.º 563/2009, relativa à administração fiscal (Código Tributário)], na versão aplicável ao processo principal, diz respeito ao tratamento de dados pessoais:

«Para efeitos do seu uso pela administração fiscal, os dados pessoais dos contribuintes, dos seus representantes e de outras pessoas em conformidade com as disposições de uma lei especial (95) [5], podem ser tratados pelas autoridades tributárias, pela Direção das Finanças e pelo Ministério das Finanças; os dados pessoais só podem ser transmitidos aos municípios, enquanto autoridade tributária, às autoridades financeiras e ao Ministério das Finanças, bem como, no que respeita à administração fiscal e ao exercício das suas competências em conformidade com uma lei especial, a outra pessoa, juiz ou órgão que intervenha no âmbito de um processo penal. Nos sistemas informáticos podem ser tratados o nome e o apelido de uma pessoa singular, o endereço do seu domicílio e o número de identificação nacional, se não lhe tiver sido atribuído um número de identificação de empresa quando da sua inscrição no registo».

13. O artigo 4.º, n.º 3, alíneas d), e) e o), da zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (Lei n.º 333/2011, relativa aos órgãos da administração do Estado em matéria tributária e aduaneira) regula as funções da Direção das Finanças relevantes para o presente processo:

«A Direção das Finanças tem as seguintes funções:

d) criar, desenvolver e gerir os sistemas informáticos da administração financeira [...]; apresentar ao Ministério das Finanças propostas relativas à criação e ao desenvolvimento dos referidos sistemas;

5 A nota 95 remete para a zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (Lei n.º 428/2002, relativa à proteção de dados pessoais), conforme alterada.

- e) criar e manter um registo central de operadores económicos e de outras pessoas que exerçam atividades às quais seja aplicável a legislação aduaneira, e garantir a sua conformidade com os correspondentes registos da Comissão Europeia; criar e manter um registo central de contribuintes e atualizar as bases de dados; criar os referidos registos e mantê-los através de sistemas informáticos da administração financeira;
- o) informar o público dos seus direitos e obrigações em matéria tributária, incluindo os que são regulados por leis especiais [...]».

14. O tratamento de dados relativos a violações está regulado no artigo 5.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 333/2011:

«O Serviço Criminal da Administração Financeira utiliza os sistemas informáticos da administração financeira, nos quais recolhe, trata, mantém, transmite, utiliza, protege e destrói as informações e os dados pessoais relativos a quem tenha violado ou seja suspeito de ter violado a legislação fiscal ou aduaneira, ou a quem, no âmbito da competência da administração financeira, tenha perturbado ou seja suspeito de ter perturbado a ordem pública, e quaisquer outras informações sobre essas violações da legislação fiscal ou aduaneira ou sobre essas perturbações da ordem pública. Esses dados pessoais e informações são fornecidos ou devem estar acessíveis à Direção das Finanças, às repartições de finanças e aos serviços aduaneiros, na medida necessária ao exercício das suas funções.»

III. Matéria de facto

15. Em 19 de novembro de 2014, Peter Puškár pediu ao Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República da Eslováquia) que proibisse a Direção das Finanças e todas as autoridades fiscais sob o seu controlo, bem como o Serviço Criminal da administração financeira, de inserir o seu nome na lista de pessoas singulares (segundo o recorrente, 1227 pessoas) que, na opinião da administração pública, são «biele kone» («testas de ferro», como em geral se designam coloquialmente as pessoas que ocupam cargos diretivos fictícios). Nessa lista, uma pessoa singular é, em regra, associada a uma ou mais pessoas coletivas (3369 pessoas no total, segundo o recorrente) na qual essa pessoa terá atuado como tal, juntamente com a indicação do seu número de identificação nacional, do número de identificação fiscal com que a pessoa singular opera e da duração do seu mandato. Simultaneamente, pediu que a referida autoridade eliminasse o seu nome dessa lista ou de outra lista análoga e dos sistemas informáticos da administração financeira.

16. A existência de uma lista de «biele kone» foi confirmada pelo Serviço Criminal da administração financeira, que, no entanto, declarou que a referida lista tinha sido criada pela Direção das Finanças.

17. O recorrente considera que a Direção das Finanças e o Serviço Criminal da administração financeira incorreram numa ingerência ilegal, nomeadamente pelo facto de a sua inclusão na referida lista violar o seu direito à proteção da personalidade, mais especificamente o direito à proteção da sua honra, da sua dignidade e da sua reputação.

18. O Supremo Tribunal negou provimento a esse recurso, bem como aos interpostos por outras duas pessoas incluídas na lista, em processos diferentes, por o considerar infundado, devido a razões processuais e de mérito.

19. Em sede de recurso constitucional interposto pelo recorrente, ou pelas outras pessoas referidas acima, o Ústavný súd (Tribunal Constitucional) declarou que, com as decisões acima referidas, o Supremo Tribunal tinha violado os direitos fundamentais do recorrente a um processo equitativo.

20. Nos termos do pedido de decisão prejudicial, o Tribunal Constitucional declarou, num dos casos, que tinha sido violado o direito fundamental à proteção contra a recolha não autorizada e outros usos abusivos dos seus dados pessoais, bem como o direito à vida privada. Baseando-se nesses fundamentos jurídicos, o Tribunal Constitucional anulou as referidas decisões do Supremo Tribunal e remeteu-lhe o processo para novo exame e novas decisões. Além disso, chamou a atenção para o facto de o Supremo Tribunal estar vinculado pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) em matéria de proteção de dados pessoais.

21. Nos outros acórdãos, o Tribunal Constitucional censurou a abordagem estritamente formal adotada pelo Supremo Tribunal, no caso em apreço, para interpretar as disposições sobre a inadmissibilidade de um recurso jurisdicional interposto contra a ingerência ilegal da administração pública. Esta abordagem não tinha em conta o alcance constitucional do direito fundamental eslovaco à proteção jurisdicional. Este direito garante a possibilidade de intentar ações nos tribunais para obter a fiscalização das decisões e das práticas das administrações públicas que incidam sobre os direitos e as liberdades fundamentais. Por seu lado, o Tribunal Constitucional não teve em consideração a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa à aplicação do direito da União sobre a proteção de dados pessoais.

22. Nos últimos anos, de acordo com as informações constantes do pedido de decisão prejudicial, na sequência da influência exercida pela jurisprudência do TEDH, o Tribunal Constitucional eslovaco abandonou o seu entendimento anterior, segundo o qual uma reclamação apresentada em conformidade com a lei relativa às reclamações administrativas podia sempre ser considerada um remédio efetivo contra a ingerência ilegal ou as omissões das autoridades públicas. O seu entendimento de que, no caso em apreço, o Supremo Tribunal deve, sem sombra de dúvida, ater-se à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem é, nos termos do direito eslovaco, vinculativo para a resolução do processo quanto ao mérito, sem que sejam tidos em conta o direito da União Europeia ou a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

IV. Pedido de decisão prejudicial

23. O Supremo Tribunal da República Eslovaca submeteu, por conseguinte, as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

- «1) Opõe-se o artigo 47.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao abrigo do qual qualquer pessoa cujos direitos, incluindo o direito à vida privada no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, previsto no artigo 1.º, n.º 1, e seguintes da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, tenham sido violados, tem direito, nas condições estabelecidas no mesmo artigo, a uma ação perante um tribunal, a uma disposição nacional que subordina o exercício deste direito perante um tribunal administrativo à condição de o recorrente, para proteger os seus direitos e liberdades, esgotar todas as vias que lhe oferece uma *lex specialis*, como a Lei eslovaca relativa às reclamações administrativas, antes de intentar a ação judicial?
- 2) É possível interpretar o direito ao respeito da vida privada familiar, do domicílio e das comunicações, bem como o direito à proteção de dados pessoais, previstos, respetivamente, no artigo 7.º no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no caso de uma alegada violação do direito à proteção de dados pessoais regulado, no que respeita à União Europeia, a título principal, pela Diretiva 95/46/CE, em particular:
 - conjuntamente com a obrigação dos Estados-Membros de assegurarem o direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais (artigo 1.º, n.º 1), e

- conjuntamente com o poder conferido aos Estados-Membros de permitirem o tratamento de dados pessoais quando for necessário para a execução de uma missão de interesse público [artigo 7.º, alínea e)] ou o exercício da autoridade pública de que é investido o responsável pelo tratamento ou um terceiro a quem os dados sejam comunicados;
- e tendo em conta, por seu turno, os poderes excepcionais do Estado-Membro [para restringir o alcance das obrigações e dos direitos] [artigo 13.º, n.º 1, alíneas e) e f)] sempre que tal restrição constitua uma medida necessária à proteção de um interesse económico ou financeiro importante de um Estado-Membro ou da União Europeia, incluindo nos domínios monetário, orçamental ou fiscal,

no sentido de que um Estado-Membro não pode, sem o consentimento do interessado, elaborar listas de dados pessoais destinadas a serem usadas pela administração tributária, ou seja, que a obtenção de dados pessoais com o objetivo de os colocar à disposição de uma autoridade pública para combater a fraude fiscal constitui, em si mesma, um risco?

- 3) Pode uma lista de uma autoridade financeira de um Estado-Membro, que contém dados pessoais [do recorrente] cuja inacessibilidade foi garantida por medidas técnicas e organizativas adequadas para proteger os dados pessoais contra a transmissão ou o acesso não autorizados, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, da referida Diretiva 95/46/CE, que o [recorrente] obteve sem a autorização da referida autoridade financeira do Estado-Membro, ser considerada um meio de prova ilegal, que o tribunal nacional deve recusar em conformidade com o princípio, de direito da União, a um processo equitativo, previsto no artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?
- 4) É conforme ao referido direito a uma ação perante um tribunal e a um processo equitativo (em especial ao artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia) um modo de proceder do juiz nacional segundo o qual, se existir jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem aplicável a um determinado processo que dê uma resposta diferente da resposta do Tribunal de Justiça da União Europeia, é dada preferência à orientação jurídica do Tribunal de Justiça da União Europeia, com base no princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia e no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia?»

24. Peter Puškár, a República Eslovaca, a República Checa, o Reino de Espanha, a República Francesa, Itália, Polónia e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Na audiência de 16 de fevereiro de 2017, além de Peter Puškár e da Eslováquia, participaram ainda Espanha e a Comissão.

V. Apreciação jurídica

25. A primeira e a terceira questões do Supremo Tribunal dizem respeito ao processo de tutela jurisdicional. Devem, por conseguinte, ser analisadas uma a seguir à outra (nos pontos B e C), ou seja, antes da segunda questão, de fundo, relativa à compatibilidade da lista controvertida com a proteção de dados pessoais (v., *infra*, ponto D). Por fim, importa apreciar a quarta questão, respeitante a eventuais contradições entre a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do TEDH (v., *infra*, ponto E). A título preliminar, é necessário esclarecer em que medida a legislação europeia em matéria de proteção de dados é aplicável à lista controvertida (v., *infra*, ponto A).

A. Quanto à aplicabilidade da legislação europeia em matéria de proteção de dados

26. Espanha, em particular, defende o entendimento de que a legislação europeia em matéria de proteção de dados não se aplica ao processo principal.

27. Neste sentido, importa diferenciar entre a diretiva relativa à proteção de dados e o artigo 8.º da Carta.

28. O âmbito de aplicação da diretiva relativa à proteção de dados é limitado, em particular, pelo seu artigo 3.º, n.º 2, nos termos do qual a mesma não se aplica às ações penais, entre outras situações. O mesmo deve também ser válido na medida em que a lista controvertida visa a prossecução de objetivos no domínio do direito penal⁶. A diretiva relativa à proteção de dados, pelo contrário, aplica-se por princípio à cobrança de impostos e à utilização da lista neste contexto⁷. Tal é também demonstrado pelo artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da diretiva relativa à proteção de dados, que autoriza expressamente uma restrição à proteção de dados para efeitos fiscais.

29. O âmbito de aplicação do direito fundamental à proteção de dados nos termos do artigo 8.º da Carta não é, no entanto, afetado, pelo artigo 3.º, n.º 2, da diretiva relativa à proteção de dados, resultando em particular do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Nos termos do mesmo, os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União⁸. Tal como resulta em particular do acórdão Åkerberg Fransson, a Carta é, por conseguinte, também aplicável a sanções no domínio do direito fiscal desde que estejam em causa exigências fiscais derivadas do direito da União⁹. Neste contexto, há que ter em consideração, em particular, os impostos sobre o volume de negócios e os impostos especiais de consumo. Estão também sujeitas ao direito da União determinadas questões relacionadas com a fiscalidade direta, nomeadamente no âmbito de aplicação de medidas de harmonização pontuais¹⁰ ou em caso de restrição das liberdades fundamentais¹¹. Por conseguinte, no caso concreto terá de ser frequentemente o órgão jurisdicional interno a analisar se a Carta é aplicável. Caso tanto o direito da União como a Carta não sejam aplicáveis, do artigo 8.º da CEDH resultarão em grande medida exigências equiparáveis.

30. Daqui resulta para o presente processo que a utilização da lista está sujeita à diretiva relativa à proteção de dados e à Carta no âmbito da cobrança de impostos, enquanto no domínio penal se aplica apenas a Carta, desde que estejam em causa questões determinadas pelo direito da União.

B. Quanto à primeira questão - recurso administrativo obrigatório

31. A primeira questão diz respeito aos requisitos da tutela jurisdicional no âmbito da aplicação de direitos relativos a dados pessoais. O Supremo Tribunal pretende saber se é compatível com o direito à tutela jurisdicional efetiva consagrada no artigo 47.º, n.º 1, da Carta que se faça depender a admissibilidade de uma ação judicial da condição de o recorrente ter esgotado previamente um recurso administrativo.

32. Esta questão baseia-se no facto de o Tribunal Constitucional eslovaco ter posto em causa este requisito para a interposição de uma ação judicial.

6 V acórdãos de 6 de novembro de 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, n.º 43), e de 16 de dezembro de 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, n.º 41).

7 V. acórdão de 16 de dezembro de 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, n.º 45).

8 Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, n.º 19), e de 17 de dezembro de 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, n.º 66).

9 Acórdão de 26 de fevereiro de 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 27).

10 V., designadamente, acórdão de 22 de outubro de 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, n.ºs 23 e segs.).

11 Acórdão de 11 de junho de 2015, Berlington Hungary e o. (C-98/14, EU:C:2015:386, n.º 74 e jurisprudência referida).

33. Em regra, o Tribunal de Justiça remete no âmbito destas questões para o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, que deve ser exercido respeitando os princípios da equivalência e da efetividade¹². No entanto, a autonomia processual apenas se aplica caso o direito da União não imponha quaisquer exigências. Todavia, a diretiva relativa à proteção de dados contém efetivamente disposições que pelo menos abordam esta questão. Por conseguinte, sem prejuízo da possibilidade uma aplicação isolada dos direitos resultantes do artigo 8.º da Carta¹³, importa começar por analisar as disposições da diretiva (v., *infra*, o ponto 2), antes de apreciar a relação do princípio da efetividade com o direito à tutela jurisdicional efetiva (v., *infra*, o ponto 3). De seguida, podem ser desenvolvidas as consequências desta exigência para o recurso administrativo obrigatório (v., *infra*, o ponto 4). Antes de mais, importa tecer algumas considerações a respeito da admissibilidade desta questão (v., *infra*, o ponto 1).

1. Quanto à admissibilidade da primeira questão

34. Peter Puškár, em particular, contesta a admissibilidade da primeira questão, alegando que interpôs vários recursos, nenhum dos quais foi bem sucedido. Por conseguinte, esta questão é meramente hipotética.

35. Todavia, como o próprio Peter Puškár reconhece, as questões relativas à interpretação do direito da União, submetidas pelo juiz nacional no quadro factual e normativo que define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, beneficiam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar-se a responder a uma questão prejudicial submetida à sua apreciação por um órgão jurisdicional nacional, quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas¹⁴.

36. Infelizmente, o pedido de decisão prejudicial não esclarece quais as vias de recurso que Peter Puškár terá esgotado. No entanto, o pedido em causa refere o facto de existir uma divergência entre o Supremo Tribunal e o Tribunal Constitucional da Eslováquia a respeito da necessidade de esgotar os recursos administrativos e das suas consequências para a admissibilidade do recurso. Por conseguinte, a questão não é manifestamente hipotética, devendo-lhe ser dada resposta.

2. Quanto às disposições da diretiva relativa à proteção de dados

37. A diretiva relativa à proteção de dados refere-se aos recursos nos artigos 22.º e 28.º O artigo 22.º prevê que, sem prejuízo do recurso administrativo nos termos do artigo 28.º, n.º 4, qualquer pessoa poderá recorrer judicialmente em caso de violação dos direitos garantidos pelas disposições nacionais aplicáveis ao tratamento em questão.

38. Nos termos do artigo 28.º, n.º 4, da diretiva relativa à proteção de dados, qualquer pessoa pode apresentar à autoridade de controlo um pedido para proteção dos seus direitos e liberdades no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. Em particular, qualquer pessoa pode apresentar à autoridade de controlo um pedido de verificação da licitude de qualquer tratamento de dados.

12 V., designadamente, acórdão de 8 de maio de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 41 e jurisprudência referida).

13 V., *supra*, n.º 29.

14 V., por exemplo, acórdão de 17 de julho de 2014, Y.S. (C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, n.º 63 e jurisprudência referida).

39. À primeira vista, poder-se-ia encontrar nos artigos 22.º e 28.º, n.º 4, da diretiva relativa à proteção de dados disposições que dizem respeito à relação entre uma ação e um recurso administrativo do interessado no domínio da proteção de dados.

40. Uma análise mais profunda permite, no entanto, constatar que pelo menos o processo de reclamação referido no artigo 28.º, n.º 4, da diretiva relativa à proteção de dados não é objeto do presente processo prejudicial. O processo de reclamação da diretiva relativa à proteção de dados é realizado pela autoridade de controlo independente aí prevista¹⁵. A reclamação administrativa que o direito eslovaco exige para intentar uma ação judicial dirige-se, por seu lado, contra as autoridades administrativas competentes.

41. A futura disposição do artigo 79.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, com uma redação mais ampla, ilustra, no entanto, a relação que deve existir entre o direito de ação em matéria de proteção de dados e os outros recursos. Nos termos do mesmo, sem prejuízo de qualquer outra via de recurso administrativo ou extrajudicial, nomeadamente o direito de apresentar reclamação a uma autoridade de controlo, todos os titulares de dados têm direito à ação judicial.

42. Por conseguinte, pelo menos no futuro, a via de recurso judicial será concedida sem prejuízo de todos os outros recursos, o que significa que o direito de ação não afeta os outros recursos.

43. Deste modo não se esclarece, no entanto, se a necessidade de esgotar uma outra via de recurso deve anteceder obrigatoriamente uma ação judicial. A este respeito, apenas é possível deduzir do artigo 79.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados que a ação judicial deve ser efetiva. Por conseguinte, a obrigação de esgotar uma outra via de recurso antes de intentar uma ação será inadmissível caso a ação judicial deixe de ser efetiva em virtude deste requisito.

44. Apesar de o artigo 22.º da diretiva relativa à proteção de dados apenas dizer respeito a um recurso específico e não exigir expressamente a efetividade do recurso judicial, a característica da efetividade está pelo menos implícita¹⁶. O facto de o direito a um recurso judicial não dever colocar em causa outros recursos afigura-se desde logo lógico na medida em que o artigo 22.º não contém qualquer regulamentação a este respeito.

45. Por conseguinte, o direito de ação da diretiva relativa à proteção de dados aplicável no processo principal também leva a que o esgotamento de um procedimento prévio apenas possa ser exigido caso não afete a efetividade do recurso judicial. Trata-se da mesma limitação que o princípio da efetividade impõe à autonomia processual dos Estados-Membros.

3. Quanto ao princípio da efetividade e o direito à tutela jurisdicional efetiva

46. O princípio da autonomia processual dos Estados-Membros prevê que na falta de regulamentações da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro definir as modalidades processuais dos recursos destinados a assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos pelo direito da União aos particulares.

¹⁵ V. acórdãos de 9 de março de 2010, Comissão/Alemanha (C-518/07, EU:C:2010:125, n.ºs 17 e segs.), de 16 de outubro de 2012, Comissão/Áustria (C-614/10, EU:C:2012:631, n.ºs 36 e segs.), e de 6 de outubro de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, n.ºs 38 e segs.).

¹⁶ V., por exemplo, acórdãos de 9 de julho de 1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, n.º 17), de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 45), de 8 de março de 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 47), e de 8 de novembro de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 65).

47. Tradicionalmente, esta autonomia é limitada pelos princípios da equivalência e da efetividade. No presente caso, apenas o último princípio assume importância. Nos termos do mesmo, as modalidades processuais nacionais não podem tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União¹⁷.

48. O Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que cada caso em que se ponha a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito comunitário deve ser analisado tendo em conta a colocação dessa disposição no conjunto do processo, a tramitação deste e as suas particularidades nas várias instâncias nacionais e que, nesta perspetiva, há que tomar em consideração, se necessário, os princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional, como o da proteção do direito de defesa, o princípio da segurança jurídica e o da correta tramitação do processo¹⁸.

49. Todavia, mais recentemente, o princípio da efetividade tem também vindo a ser cada vez mais associado ao direito a uma tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 47.º, n.º 1, da Carta¹⁹. Nos últimos meses foram mesmo proferidos dois acórdãos a este respeito, que já não se baseiam no princípio da efetividade, mas sim exclusivamente no artigo 47.º, n.º 1, da Carta²⁰.

50. A invocação do artigo 47.º, n.º 1, da Carta estrutura a necessária análise da respetiva medida, na medida em que centra inevitavelmente a atenção nos limites dos direitos fundamentais nos termos do artigo 52.º, n.º 1²¹. De acordo com esta disposição, uma restrição ao exercício dos direitos e liberdades só se justifica se for prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Além disso, na observância do princípio da proporcionalidade, as restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. No entanto, o princípio da proporcionalidade também integra o princípio da efetividade. Este manifesta-se na proibição de impor obstáculos *excessivos*.

51. Por conseguinte, o artigo 47.º, n.º 1, da Carta e o princípio da efetividade concretizam, em última instância, o mesmo princípio e podem ser analisados em conjunto, aplicando-se os critérios do artigo 47.º, n.º 1 e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

4. Quanto à compatibilidade de um procedimento prévio obrigatório com a tutela jurisdicional efetiva

52. Por conseguinte, importa analisar se o esgotamento obrigatório de um recurso administrativo antes de intentar uma ação é compatível com o artigo 47.º, n.º 1, da Carta e o princípio da efetividade.

17 V., designadamente, acórdãos de 16 de dezembro de 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, n.º 5), de 9 de novembro de 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, n.º 12), de 14 de dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, n.º 12), de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 67), de 20 de outubro de 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 29), e de 21 de dezembro de 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 Acórdãos de 14 de dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, n.º 14), de 10 de abril de 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, n.º 66), e de 20 de outubro de 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 42).

19 V., por exemplo, acórdãos de 22 de dezembro de 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, n.ºs 28 e 31), de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.º 33), de 6 de outubro de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, n.º 52), e de 13 de outubro de 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, n.ºs 23 e 24), e minhas conclusões nos processos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, n.º 28), Alassini (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2009:720, n.º 42), e Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, n.º 99).

20 Acórdãos de 15 de setembro de 2016, Star Storage e o. (C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, n.º 46), e de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 65).

21 Os acórdãos de 4 de junho de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, n.º 51), de 17 de setembro de 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, n.ºs 67 e segs.), e de 15 de setembro de 2016, Star Storage e o. (C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, n.ºs 49,e segs.) são ilustrativos desta situação.

53. Uma modalidade processual deste tipo atrasa pelo menos o acesso a um recurso judicial. Além disso, pode também provocar despesas adicionais. É possível que as autoridades administrativas cobrem taxas pela tramitação do recurso. Além disso, pode ser útil, ou mesmo necessário, recorrer à assistência de um advogado ou apresentar pareceres.

54. Neste sentido, a obrigação de esgotar um recurso administrativo antes de intentar uma ação afeta o direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

55. Uma modalidade processual deste tipo pode, no entanto, ser justificada nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

56. De acordo com o pedido de decisão prejudicial, a referida modalidade está prevista por lei na Eslováquia e não parece afetar o conteúdo essencial do direito à tutela jurisdicional efetiva, na medida em que não restringe o círculo de pessoas que em princípio podem recorrer à tutela jurisdicional²². É-lhe apenas imposta uma fase processual adicional.

57. Assume, por conseguinte, importância decisiva a proporcionalidade do recurso administrativo obrigatório.

58. O princípio da proporcionalidade exige que uma medida seja «adaptada, necessária e proporcionada ao objetivo por ela prosseguido»^{23 24}. Tal como é realçado pelo artigo 52.º, n.º 1, da Carta, este objetivo deve ser reconhecido pela União e visar o interesse geral ou ser necessário para a proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

59. O Supremo Tribunal considera que o esgotamento do recurso administrativo garante uma maior eficiência, na medida em que permite às autoridades administrativas sanar a ingerência ilegal contestada e evitar um processo judicial inesperado. Além disso, no âmbito deste procedimento prévio é precisado o objeto do litígio entre as partes, o que facilita aos órgãos jurisdicionais a posterior análise do processo. Importa ainda acrescentar que o recurso administrativo evita que os órgãos jurisdicionais iniciem processos desnecessários e também pode promover a paz jurídica se a pessoa afetada aceitar a ingerência, por exemplo na sequência de uma fundamentação convincente, sem ser necessário iniciar um processo judicial. Por fim, um recurso administrativo é, em regra, bastante menos oneroso para todos os intervenientes do que um recurso judicial.

60. Este objetivo é reconhecido no direito da União, tal como é demonstrado por procedimentos prévios equiparáveis, nomeadamente na legislação em matéria de função pública²⁵ ou no direito de acesso a documentos²⁶. Também as instâncias de recurso, instituídas junto do EUIPO²⁷ ou da Agência Europeia dos Produtos Químicos²⁸, visam este objetivo. Por último, o próprio recurso ao Provedor de Justiça Europeu pressupõe uma reclamação administrativa prévia²⁹.

22 V. acórdãos de 6 de outubro de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 95), e de 4 de maio de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, n.º 161).

23 Quanto à formulação, v. as minhas conclusões no processo G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, n.º 98), que se baseiam nas resoluções do Conseil constitutionnel (Conselho Constitucional francês) n.º 2015-527 QPC de 22 de dezembro de 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, n.ºs 4 e 12), e n.º 2016-536 QPC de 19 de fevereiro de 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, n.ºs 3 e 10); no mesmo sentido, o Conseil d'État (Conselho de Estado francês), acórdão n.º 317827 de 26 de outubro de 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); v. igualmente, o Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal alemão), *BVerfGE* 120, 274, 318 e 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, n.º 218).

24 V., designadamente, o acórdão de 4 de maio de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, n.º 48 e jurisprudência referida).

25 V. artigos 90.º e 91.º do Estatutos do Funcionários.

26 Artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43).

27 Artigos 58.º e segs. do Regulamento (CE) n.º 207/2009 do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, sobre a marca comunitária (JO L 78, p. 226).

28 Artigos 89.º e segs. do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de dezembro de 2006 relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH) (JO 2006, L 396, p. 1).

29 Artigo 2.º, n.º 4, segundo período, da Decisão do Parlamento Europeu relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO 1994, L 113, p. 15).

61. Gostaria ainda de acrescentar que também a ordem jurídica alemã reconhece este objetivo. No processo administrativo alemão exige-se geralmente a realização de um recurso administrativo nos termos do artigo 68.º do *Verwaltungsgerichtsordnung* (Código de Processo Administrativo) antes da interposição de uma ação, não se contestando em regra a utilidade deste requisito³⁰. Pelo contrário, os órgãos jurisdicionais já foram chamados a decidir se a supressão parcial do recurso administrativo é compatível com o direito hierarquicamente superior³¹.

62. É indubitável que um procedimento prévio obrigatório é adequado a concretizar os objetivos referidos no n.º 59. Também não se identifica qualquer meio menos restritivo que o concretizaria com igual eficácia.

63. Por conseguinte, fica por esclarecer a questão de saber se o recurso administrativo obrigatório é proporcionado ou adequado ao objetivo prosseguido. Esta resposta depende da configuração concreta do recurso administrativo. Em última análise, tal só pode ser apreciado de forma definitiva pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

64. Esta situação aplica-se em particular a um dos pontos referidos por Peter Puškár, mais concretamente a alegada insegurança quanto à questão de saber se o prazo de recurso se inicia antes de o recurso administrativo ter sido decidido. Caso os órgãos jurisdicionais nacionais concluam que à data relevante se verificava efetivamente uma insegurança deste tipo, não seria razoável fazer depender a admissibilidade de uma ação do esgotamento do recurso administrativo.

65. Em relação ao direito dos consumidores, o Tribunal de Justiça declarou aliás a admissibilidade de um processo de conciliação obrigatório antes do recurso aos órgãos jurisdicionais na medida em que, entre outros pontos, não atrasava substancialmente a propositura de uma ação judicial e não gerava custos, ou gerava custos muito baixos, para o consumidor³².

66. Estes dois pontos de vista assumem também relevância para a apreciação do recurso administrativo obrigatório. Atrasos significativos ou custos excessivos para o recorrente colocarão certamente em causa a adequação desta modalidade processual.

67. No que respeita a atrasos, o artigo 47.º, n.º 2, da Carta reconhece, desde logo, o direito de qualquer pessoa a que a sua causa seja julgada num prazo razoável. Apesar de este direito dizer respeito ao processo judicial, é evidente que também não pode ser comprometido por uma condição relativa à interposição de uma ação. Consequentemente, o TEDH inclui a duração dos recursos administrativos obrigatórios na avaliação da duração do processo judicial³³. Mesmo que se rejeitasse a aplicação do artigo 47.º, n.º 2, da Carta, seria possível deduzir requisitos equiparáveis de um princípio geral de direito da União³⁴.

68. No que respeita a custos, o artigo 47.º, n.º 3, da Carta apenas exige assistência judiciária caso seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça, e em princípio não devem ser questionadas as taxas adequadas à tramitação de processos administrativos³⁵.

30 V., no entanto, o despacho do Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional) de 28 de outubro de 1975 (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, p. 34 [pp. 36 e 37]).

31 Despacho do Bundesverfassungsgerichts de 9 de maio de 1973 (2 BvL 43 e 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) e decisões do Bayerischer Verfassungsgerichtshofs (Tribunal Constitucional da Baviera) de 15 de novembro de 2006, R. R. e K. N. (6-VII05 e 12-VII05, *VerfGHE* 59, 219), e de 23 de outubro de 2008, A. D.-G. (10-VII07, *VerfGHE* 61, 248).

32 Acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.ºs 55 e 57).

33 TEDH, acórdãos de 28 de junho de 1978, König/Alemanha (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, § 98), de 20 de dezembro de 2001, Janssen/Alemanha (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, §§ 13 e 40), e de 2 de dezembro de 2014, Siermiński/Polónia (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, § 65).

34 Acórdão de 8 de maio de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302,) n.º 50.

35 Acórdão de 9 de novembro de 2006, Comissão/Irlanda (C-216/05, EU:C:2006:706, n.º 33). V. igualmente TEDH, acórdãos de 19 de junho de 2001, Kreuz/Polónia (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, § 59), e de 24 de maio de 2006, Weissman e o./Roménia (63945/09, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, § 35).

69. A cobrança de taxas por um recurso administrativo obrigatório deve, no entanto, estar sujeita a limites mais rígidos, na medida em que este procedimento prévio constitui um obstáculo ao exercício do direito à tutela jurisdicional garantido pelo artigo 47.º da Carta e os seus custos são adicionados aos custos do recurso judicial³⁶. Neste sentido, o princípio subjacente ao direito a assistência judiciária abrange também os custos de um recurso administrativo obrigatório. Além disso, a autorregulação numa União de Direito, associada ao recurso administrativo, não é apenas do interesse da pessoa em causa, mas também representa um interesse público.

5. Conclusão provisória

70. O direito à tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais e o princípio da efetividade não se opõem, por conseguinte, a um recurso administrativo que deve ser obrigatoriamente esgotado antes do exercício da ação judicial caso as modalidades do referido recurso não afetem de forma desproporcionada a efetividade da tutela jurisdicional. Neste sentido, o recurso administrativo obrigatório não pode, em particular, atrasar indevidamente todo o processo de recurso ou originar custos excessivos.

71. Todavia, importa ainda esclarecer que a compatibilidade de um recurso administrativo obrigatório com o direito da União não exclui que esta modalidade processual de tutela jurisdicional possa ser incompatível com o direito constitucional nacional.

C. Quanto à terceira questão - exclusão da lista como meio de prova

72. Com a sua terceira questão, que deve ser respondida antes da segunda questão, o Supremo Tribunal pretende saber se a lista controvertida pode ser excluída como meio de prova, na medida em que chegou à posse de Peter Puškár sem o consentimento das autoridades competentes.

1. Quanto à admissibilidade da questão

73. Tanto a Eslováquia como Peter Puškár consideram que esta questão é inadmissível, na medida em que apenas diz respeito à interpretação do direito nacional, na falta de disposições aplicáveis do direito da União.

74. Esta objeção não tem, no entanto, em consideração que, à semelhança de um recurso administrativo obrigatório, também as regras aplicáveis em matéria de prova constituem modalidades processuais passíveis de afetar a efetividade da tutela jurisdicional no âmbito do exercício dos direitos conferidos pelo direito da União. Por conseguinte, o direito da União também pode restringir a autonomia processual dos Estados-Membros neste domínio.

75. Em contrapartida, a República Checa levanta dúvidas quanto à pertinência desta questão para a decisão do litígio, na medida em que uma das autoridades envolvidas no processo principal, o Serviço Criminal da administração financeira, reconheceu a existência da lista e o facto de a mesma ter sido criada pela outra autoridade envolvida, a Direção das Finanças. Com base nesta situação seria possível concluir que qualquer outro meio de prova não seria necessário, pelo que a questão seria hipotética.

³⁶ V. acórdão de 12 de dezembro de 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, n.º 29) quanto aos custos da comunicação dos dados relativos ao tratamento de informações pessoais.

76. No entanto, particularmente na audiência tornou-se evidente que a outra autoridade envolvida, a Direção das Finanças, contestou no processo principal o facto de ter criado a lista ou de ter conhecimento da mesma. Além disso, em todo o caso, não está esclarecido se as informações respeitantes a Peter Puškár integram esta lista. Por fim, não é de excluir que o Supremo Tribunal tenha de tomar uma decisão sobre a admissibilidade da lista enquanto meio de prova, independentemente do resultado do litígio no processo principal.

77. Por conseguinte, é de partir do pressuposto de que a resposta a esta questão é necessária para a decisão do processo principal.

2. Quanto à resposta à questão

78. Tal como sucedeu no âmbito da primeira questão, os Estados-Membros também gozam de uma autonomia processual em relação às regras aplicáveis em matéria de prova. Isto porque, na falta de normas de direito da União, compete aos Estados-Membros determinar os meios de prova que podem ser apresentados, sem prejuízo dos princípios da equivalência e da efetividade³⁷.

79. Também no âmbito desta questão não há quaisquer motivos para considerar que o princípio da equivalência tenha sido violado. Por conseguinte, volta a assumir apenas relevância o princípio da efetividade, que deve ser aplicado no contexto do direito à tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta.

80. Uma restrição dos meios de prova admissíveis para demonstrar a violação de um direito garantido pelo direito da União constitui uma ingerência no direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. Requer, por conseguinte, uma justificação nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

81. Na medida em que apenas é afetado um meio de prova possível, é respeitado o conteúdo essencial da tutela jurisdicional efetiva. Por conseguinte, importa voltar a analisar a questão da proporcionalidade.

82. O objetivo de evitar a utilização não autorizada de documentos internos em processos judiciais já foi reconhecido por princípio pelo Tribunal de Justiça³⁸. Tal como o Supremo Tribunal sublinha corretamente, este objetivo deve ser associado ao princípio do processo equitativo, em particular à ideia da igualdade de armas processual, ambos consagrados no artigo 47.º da Carta³⁹, na medida em que o acesso ilegal a informações internas pode prejudicar significativamente a parte afetada. Também os organismos estatais podem invocar estes princípios, desde que sejam intervenientes num litígio⁴⁰. A rejeição de um documento interno apresentado de forma não autorizada como meio de prova é adequada a concretizar este objetivo.

37 Acórdãos de 9 de fevereiro de 1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59, n.º 48 [apenas refere o princípio da efetividade]), de 10 de abril de 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, n.º 63), de 28 de janeiro de 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, n.ºs 33 e 34), de 23 de outubro de 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, n.º 27), de 4 de junho de 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, n.º 64), de 15 de outubro de 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, n.ºs 27 e 28), e de 6 de outubro de 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, n.º 44).

38 Despachos de 23 de outubro de 2002, Áustria/Conselho (C-445/00, EU:C:2002:607, n.º 12), de 23 de março de 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten e Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, n.º 19), e de 29 de janeiro de 2009, Donnici/Parlamento (C-9/08, ainda não publicado, EU:C:2009:40, n.º 13).

39 Acórdãos de 6 de novembro de 2012, Otis e o. (C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 48) e de 30 de junho de 2016, Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, n.ºs 36 e 47).

40 Acórdãos de 9 de junho de 2005, Espanha/Comissão (C-287/02, EU:C:2005:368, n.º 37, quantos aos direitos de defesa dos Estados-Membros), de 2 de dezembro de 2009, Comissão/Irlanda e o. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, n.º 53, quanto às instituições da União), e de 18 de fevereiro de 2016, Conselho/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, n.º 49, quanto a uma entidade do Irão).

83. A rejeição incondicional deste tipo de meios de prova não constitui, no entanto, o meio menos restritivo. Pelo contrário, é importante analisar se a pessoa afetada dispõe de um direito de acesso às informações em causa. Neste caso, o interesse em evitar uma utilização não autorizada já não seria digno de proteção.

84. De facto, em caso de rejeição de documentos utilizados sem autorização o Tribunal de Justiça considera concebível a possibilidade de ordenar a sua apresentação⁴¹. O Tribunal de Justiça sublinhou ainda que a proteção contra a utilização não autorizada se baseia no facto de os documentos em causa não serem públicos⁴². Por fim, a sua jurisprudência relativa ao direito de acesso a documentos demonstra que a retenção de documentos internos necessita de ser justificada⁴³. Por conseguinte, o direito de acesso a documentos pode servir de orientação para uma ponderação a respeito da rejeição de documentos internos utilizados sem autorização⁴⁴.

85. No processo principal importa ter em consideração que, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, segundo período, da Carta dos Direitos Fundamentais e do artigo 12.º da diretiva relativa à proteção de dados, cada pessoa tem o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito. Por princípio, tal também se aplica à inclusão de uma pessoa na lista controvertida. Além disso, nos termos do artigo 10.º ou do artigo 11.º da diretiva relativa à proteção de dados, as pessoas em causa devem ser informadas sobre a utilização dos seus dados por ocasião da sua recolha.

86. Apesar de o artigo 13.º, n.º 1, da diretiva relativa à proteção de dados permitir a restrição deste direito de acesso aos dados sempre que tal constitua uma medida necessária à proteção em particular da prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais [alínea d)] ou de um interesse económico ou financeiro importante de um Estado-Membro, incluindo no domínio fiscal [alínea e)], bem como das missões de controlo, de inspeção ou de regulamentação associadas [alínea f)], o mesmo artigo exige expressamente, no entanto, que este tipo de restrições seja realizado por via de medidas legais⁴⁵.

87. Caso estas disposições existam, é concebível que se torne necessário restringir os direitos de acesso das pessoas em causa. Existe eventualmente o risco de as missões de controlo e de inspeção baseadas na lista se tornarem menos eficazes caso seja conhecido quem está incluído na mesma.

88. Por conseguinte, antes de os órgãos jurisdicionais poderem rejeitar a utilização da lista controvertida como meio de prova, terão de analisar se este tipo de restrição do direito de acesso aos dados está previsto e, em caso de resposta afirmativa, se o mesmo é justificado. No entanto, no processo no Tribunal de Justiça nada foi alegado a respeito destes aspetos.

89. Mesmo que se verifiquem indícios que apontem no sentido de um interesse legítimo numa eventual confidencialidade da lista em causa, legalmente prevista, os órgãos jurisdicionais devem ainda analisar se, no caso concreto, os mesmos prevalecem em relação ao interesse do particular em agir.

41 Despachos de 23 de outubro de 2002, Áustria/Conselho (C-445/00, EU:C:2002:607, n.º 12), de 23 de março de 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten e Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, n.º 19), e de 29 de janeiro de 2009, Donnici/Parlamento (C-9/08, não publicado, EU:C:2009:40, n.º 13).

42 Despacho de 23 de março de 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten e Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, n.º 19).

43 V. acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374), e de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão (C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 77 e segs.).

44 Despachos de 29 de janeiro de 2009, Donnici/Parlamento (C-9/08, não publicado, EU:C:2009:40, n.º 17).

45 Acórdão de 1 de outubro de 2015, Bara e o. (C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 39).

90. Em matéria de legislação aduaneira, o Tribunal de Justiça declarou que o exercício dos direitos do interessado é tornado excessivamente difícil caso o mesmo deva apresentar dados de que não pode dispor⁴⁶. Esta apreciação da proporcionalidade pode ter resultados diferentes em outros domínios quando são afetados interesses mais importantes do que as receitas aduaneiras⁴⁷. Não parece, no entanto, evidente que as receitas fiscais devam ser consideradas mais importantes do que as receitas aduaneiras.

91. Além disso, importa referir que o interesse na confidencialidade da lista no processo principal perdeu uma importância significativa, na medida em que já foi publicada por terceiros e o Serviço Criminal da administração financeira confirmou a sua existência, pelo que qualquer eventual prejuízo já se terá verificado.

92. É certo que pode ser tida em consideração a possibilidade de recusar a um interessado a invocação da lista caso o mesmo tiver participado na sua divulgação pública não autorizada, pois poderia evitar-se que as partes no processo pudessem beneficiar do seu próprio comportamento ilícito. No entanto, seria difícil de justificar que se censurasse um interessado como Peter Puškár pelo comportamento de terceiros.

93. Por conseguinte, deve responder-se à terceira questão que o princípio do processo equitativo consagrado no artigo 47.º, n.º 2, da Carta autoriza em princípio que se rejeite como meio de prova inadmissível os documentos internos de uma autoridade que seja parte no processo e que uma outra parte obteve sem o consentimento desta autoridade. A rejeição deve, no entanto, ser excluída quando está em causa uma lista de uma autoridade financeira de um Estado-Membro que contém dados pessoais do recorrente que a autoridade deve comunicar ao recorrente nos termos dos artigos 12.º e 13.º da diretiva relativa à proteção de dados.

D. Quanto à segunda questão prejudicial — admissibilidade da lista do ponto de vista da proteção de dados

94. A segunda questão diz respeito ao núcleo substantivo do litígio no processo principal. Neste âmbito, pergunta-se se os direitos fundamentais à vida privada e à proteção de dados, bem como a diretiva relativa à proteção de dados, proibem um Estado-Membro de elaborar listas de dados pessoais destinadas a serem usados pela administração tributária, sem o consentimento do interessado. De acordo com o Supremo Tribunal, nesse caso a obtenção de dados pessoais com o objetivo de os colocar à disposição de uma autoridade pública para combater a fraude fiscal constitui, em si mesma, um risco.

95. O processo principal não exige, no entanto, que se responda à questão geral de saber se as autoridades tributárias podem obter dados pessoais sem o consentimento dos interessados. Nenhum dos intervenientes o contesta. Importa, pelo contrário, esclarecer se, para combater a fraude fiscal, a administração tributária pode manter uma lista de pessoas que ocupam cargos diretivos fictícios em determinadas pessoas coletivas e que não deram o seu consentimento à sua inclusão na lista. Esta questão deve ser respondida antes de mais à luz da diretiva relativa à proteção de dados, na medida em que esta concretiza os direitos fundamentais à vida privada e à proteção de dados. Na medida em que, em particular no domínio da ação penal no âmbito de aplicação do direito da União, apenas são aplicáveis os direitos fundamentais, importa voltar a verificar se daqui resultam exigências diferentes.

⁴⁶ Acórdão de 23 de outubro de 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, n.º 28).

⁴⁷ Os acórdãos de 4 de junho de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, n.ºs 64 a 68), e de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 128 e 129) são ilustrativos desta situação.

96. As partes estão corretamente de acordo quanto ao facto de a inclusão de uma pessoa numa lista deste tipo e a sua associação a determinadas pessoas coletivas deve ser considerada um tratamento de dados pessoais na aceção do artigo 2.º, alínea b), da diretiva relativa à proteção de dados.

97. De acordo com o disposto no capítulo II da diretiva relativa à proteção de dados, «Condições gerais de licitude do tratamento de dados pessoais», sem prejuízo das derrogações admitidas pelo artigo 13.º dessa diretiva, qualquer tratamento de dados pessoais deve, por um lado, ser conforme aos princípios relativos à qualidade dos dados enunciados no artigo 6.º da referida diretiva e, por outro, cumprir um dos princípios relativos à legitimidade do tratamento de dados enumerados no artigo 7.º da mesma diretiva⁴⁸.

98. Como já é indicado pela questão prejudicial, tanto o artigo 7.º (v., *infra*, o ponto 1) como o artigo 13.º da diretiva relativa à proteção de dados (v., *infra*, o ponto 2) podem ser tidos em consideração para a criação da lista controvertida.

1. Quanto ao artigo 7.º da diretiva relativa à proteção de dados

99. Nos termos do artigo 7.º da diretiva relativa à proteção de dados, o tratamento de dados pessoais só poderá ser efetuado se estiver cumprido um dos seis requisitos enumerados nessa disposição. Na questão prejudicial alude-se aos casos referidos nas alíneas e) e f), designadamente a necessidade para a execução de uma missão de interesse público e para a prossecução de interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou de terceiros. A título complementar, poder-se-ia também considerar o artigo 7.º, alínea c) — a necessidade para cumprir uma obrigação legal.

100. No entanto, gostaria de esclarecer desde logo que, no presente caso, considero supérflua uma análise do artigo 7.º, alíneas c) ou f). Como todos os intervenientes reconhecem, a cobrança de impostos e o combate à fraude fiscal constituem missões de interesse público na aceção do artigo 7.º, alínea e), da diretiva relativa à proteção de dados.

101. Peter Puškár entende, no entanto, que a lista foi criada pela Direção das Finanças sem a necessária base jurídica, na medida em que apenas o Serviço Criminal da administração financeira está habilitado a elaborar uma lista deste tipo. Este entendimento baseia-se no artigo 5.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 333/2011, que autoriza o Serviço Criminal da administração financeira a recolher dados sobre violações ou sobre suspeitas de violações.

102. No âmbito da análise do artigo 7.º, alínea e), da diretiva relativa à proteção de dados poder-se-ia entender este argumento no sentido de que, segundo Peter Puškár, não foi delegada à Direção das Finanças a função de agir contra testas de ferro.

103. A Eslováquia replica que o artigo 164.º da Lei n.º 563/2009 constitui, desde logo, uma base jurídica suficiente. Nos termos do mesmo, para efeitos do seu uso pela administração fiscal, os dados pessoais dos contribuintes, dos seus representantes e de outras pessoas podem ser tratados pelas autoridades tributárias, pela Direção das Finanças e pelo Ministério das Finanças.

104. Apenas os órgãos jurisdicionais nacionais podem decidir que funções correspondem a cada autoridade na Eslováquia nos termos destas disposições. O mesmo se aplica à questão de saber se uma ou ambas as regulamentações devem ser interpretadas no sentido de permitirem às respetivas autoridades a criação da lista em causa.

⁴⁸ Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, n.º 48), e de 1 de outubro de 2015, Bara e o. (C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 30).

105. O Tribunal de Justiça pode, no entanto, pronunciar-se quanto às exigências em matéria de direito da União que deve cumprir a delegação da função em causa, necessária nos termos do artigo 7.º, alínea e), da diretiva relativa à proteção de dados.

106. Apesar de o artigo 7.º, alínea e), da diretiva relativa à proteção de dados não conter qualquer referência a este respeito, esta disposição deve ser lida no contexto dos princípios do artigo 6.º Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), os dados pessoais serão recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas. No âmbito de aplicação do artigo 7.º, alínea e), a finalidade do tratamento de dados está intrinsecamente associada às funções delegadas. Por conseguinte, a delegação de funções deve abranger inequivocamente a finalidade do respetivo tratamento.

107. Na medida em que o pedido de decisão prejudicial não precisa de forma mais detalhada a finalidade da lista controvertida, compete ao Supremo Tribunal aprofundar esta questão. Não parece, no entanto, de excluir de antemão que a lista controvertida possa ser útil para «efeitos do seu uso pela administração fiscal», de acordo com o previsto no artigo 164.º da Lei n.º 563/2009. Apesar de o mesmo não se referir expressamente ao armazenamento de dados pessoais relacionados com a suspeita de violações, as pessoas em causa têm de contar com o facto de as autoridades tributárias armazenarem este tipo de dados para saberem a quem devem consagrar especial atenção. Mais evidente torna-se, no entanto, a utilidade destes dados para as funções do Serviço Criminal da administração financeira nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 333/2011. Por conseguinte, o seu armazenamento por parte desta autoridade é de qualquer modo previsível.

108. Numa segunda fase, o Supremo Tribunal terá de analisar se a criação e a utilização da lista controvertida, e em particular a referência a Peter Puškár, é necessária para a concretização do interesse público prosseguido. A proteção do direito fundamental à vida privada garantido no artigo 7.º da Carta exige que as isenções e derrogações à proteção dos dados pessoais operem na estrita medida do necessário⁴⁹. Tal implica a necessidade de respeitar o princípio da proporcionalidade⁵⁰, ou seja, que o tratamento de dados seja «adequado, necessário e proporcionado ao objetivo por ele prosseguido».

109. O Supremo Tribunal terá, por conseguinte, de analisar pormenorizadamente se a inclusão de Peter Puškár é apropriada para concretizar as várias finalidades da lista, se eventualmente existem meios menos restritivos, mas igualmente eficazes, mas sobretudo se a inclusão do seu nome é adequada tendo em consideração as referidas finalidades.

110. Apesar de não existirem informações concretas a respeito da finalidade da lista, é inquestionável que uma inclusão na lista controvertida constitui uma ingerência significativa nos direitos das pessoas em causa. Uma inclusão deste tipo afeta a sua reputação e pode também estar na origem de inconvenientes práticos consideráveis nas suas relações com as autoridades tributárias. Em simultâneo, a inclusão do nome põe em causa a presunção de inocência consagrada no artigo 48.º, n.º 1, da Carta⁵¹. Além disso, as pessoas coletivas associadas às pessoas em causa são afetadas na sua liberdade de empresa nos termos do artigo 16.º da Carta.

49 Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, *Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia* (C-73/07, EU:C:2008:727, n.º 56), de 7 de novembro de 2013, *IPI* (C-473/12, EU:C:2013:715, n.º 39), de 11 de dezembro de 2014, *Ryneš* (C-212/13, EU:C:2014:2428, n.º 28), e de 6 de outubro de 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 92).

50 Acórdão de 21 de dezembro de 2016, *Tele2 Sverige e Watson e o.* (C-203/15 e C-698/15, EU:C:2016:970, n.º 96).

51 V. TEDH, acórdãos de 4 de dezembro de 2008, *S. e Marper/Reino Unido* (30562/04 e 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 122), e de 18 de outubro de 2011, *Khelili/Suíça* (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 68).

111. Uma ingerência tão grave apenas pode ser adequada caso existam *suficientes indícios* para suspeitar que a pessoa em causa ocupa cargos diretivos fictícios nas pessoas coletivas que lhe estão associadas e, deste modo, prejudica o interesse pública na cobrança de impostos e no combate à fraude fiscal⁵².

2. Quanto ao artigo 13.º da diretiva relativa à proteção de dados

112. O artigo 13.º da diretiva relativa à proteção de dados permite aos Estados-Membros estabelecer exceções a algumas disposições da diretiva por determinadas razões. O referido artigo não refere, no entanto, o artigo 7.º, pelo que o artigo 13.º não pode pôr em causa o resultado da interpretação do artigo 7.º, alínea e).

113. No entanto, e como já foi exposto⁵³, o artigo 13.º assume relevância para a questão de saber se a lista controvertida pode ser mantida de forma confidencial, apesar de resultar dos artigos 10.º, 11.º e 12.º da diretiva relativa à proteção de dados que em regra os interessados devem ser informados sobre o tratamentos de dados. Esta informação constitui um requisito necessário para que a pessoa em causa possa exercer os direitos que lhe assistem nos termos da diretiva relativa à proteção de dados e dos direitos fundamentais, bem como os direitos fundamentais à vida privada e à proteção de dados pessoais⁵⁴. Em última instância, a questão de saber se a lista controvertida pode ser lícitamente tratada de forma confidencial não exerce qualquer influência sobre a licitude da referência a Peter Puškár nesta lista.

3. Quanto aos direitos fundamentais à vida privada e à proteção de dados

114. Os direitos fundamentais à vida privada (artigo 7.º da Carta) e a proteção de dados (artigo 8.º) que, no âmbito de aplicação do direito da União, assumem sobretudo interesse para as medidas penais, conduzem ao mesmo resultado que a aplicação do artigo 7.º, alínea e), da diretiva relativa à proteção de dados.

115. A inclusão de uma pessoa na lista controvertida afetaria os dois direitos fundamentais. Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, estas ingerências apenas são justificadas se forem fundadas numa base jurídica suficiente, respeitarem o conteúdo essencial dos dois direitos fundamentais e observarem o princípio da proporcionalidade.

116. De todos estes aspetos, até ao momento apenas não foi apreciado o respeito do conteúdo essencial. No entanto, apesar dos prejuízos relacionados com a inclusão na lista controvertida, os mesmos não podem ser considerados como uma violação do conteúdo essencial caso, de resto, seja respeitado o princípio da proporcionalidade.

4. Conclusão provisória

117. Deve, por conseguinte, responder-se à terceira questão que, nos termos do artigo 7.º, alínea e), da diretiva relativa à proteção de dados, a administração tributária pode, para a prossecução das suas finalidades, manter uma lista de pessoas que ocupam cargos diretivos fictícios em determinadas pessoas coletivas e que não deram a sua autorização à sua inclusão nesta lista. Tal pressupõe que esta função tenha sido conferida por lei à administração tributária, que a utilização da lista seja

52 V. acórdãos de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland e o. (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, n.ºs 58 e 59), e de 21 de dezembro de 2016, Tele2 Sverige e Watson e o. (C-203/15 e C-698/15, EU:C:2016:970, n.ºs 105 e 106), e TEDH, acórdão de 18 de outubro de 2011, Khelili/Suíça (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 66 a 68).

53 V., *supra*, n.ºs 86 e segs.

54 Acórdãos de 7 de maio de 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, n.º 49), e de 17 de julho de 2014, Y.S. (C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, n.º 44).

efetivamente adequada e necessária para as finalidades da administração tributária e que existam suficientes indícios para suspeitar que estas pessoas foram licitamente incluídas nesta lista. Também os direitos fundamentais à vida privada (artigo 7.º da Carta) e à proteção de dados (artigo 8.º) não se oporiam neste caso à criação e utilização da lista.

E. Quanto à quarta questão — relação entre o Tribunal de Justiça e o TEDH

118. Com a quarta questão pretende-se esclarecer se um órgão jurisdicional interno pode seguir a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União quando a mesma contraria a jurisprudência do TEDH.

119. Como foi referido por vários intervenientes, há dúvidas quanto à admissibilidade desta questão assim formulada, em particular devido ao facto de o Supremo Tribunal não expor em que questão os dois tribunais europeus se contradizem e em que medida uma contradição deste tipo assume relevância para a decisão do litígio no processo principal. O processo prejudicial não visa, no entanto, a obtenção de pareceres sobre questões gerais ou hipotéticas⁵⁵.

120. A presente questão contém, no entanto, um elemento que pode assumir importância para a decisão definitiva do processo principal, na medida em que, nos termos do pedido de decisão prejudicial, se verifica neste caso uma disputa entre o Tribunal Constitucional eslovaco e o Supremo Tribunal eslovaco, invocando o primeiro a jurisprudência do TEDH sem se referir à jurisprudência do Tribunal de Justiça. As outras questões prejudiciais, por seu lado, demonstram que o órgão jurisdicional de reenvio não tem a certeza de que a jurisprudência do nosso Tribunal de Justiça conduz ao mesmo resultado que a jurisprudência do Tribunal Constitucional eslovaco. Por conseguinte, é recomendável demonstrar o que se deve fazer caso o órgão jurisdicional de reenvio — possivelmente à luz de uma decisão do Tribunal Constitucional eslovaco — conclua que os dois tribunais europeus se contradizem numa questão relevante para a decisão do processo principal.

121. O Tribunal de Justiça já se pronunciou, aliás, num sentido semelhante quando foi chamado a precisar o alcance da faculdade ou da obrigação de submeter um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE⁵⁶. Muitas vezes, estes pedidos de decisão prejudicial incluem desde logo as questões concretas, cuja resposta é necessária para a decisão do respetivo processo principal. Não obstante, o Tribunal de Justiça responde também à questão mais geral nos termos do artigo 267.º TFUE. Caso contrário, seria muito pouco provável que o Tribunal de Justiça tivesse oportunidade de se pronunciar acerca deste tipo de questões. Ao mesmo tempo correr-se-ia o risco de os órgãos jurisdicionais nacionais permanecerem na incerteza quanto à sua faculdade ou obrigação de recorrer ao pedido de decisão prejudicial, pelo que poderiam cometer erros evitáveis no âmbito da aplicação do direito da União.

122. No que diz respeito à questão prejudicial reformulada, o artigo 52.º, n.º 3, primeiro período, da Carta dispõe que os direitos da Carta correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH têm o mesmo sentido e âmbito dos conferidos pela CEDH. Segundo as anotações relativas a esta disposição, o sentido e o âmbito dos direitos garantidos são determinados não apenas pelo texto da CEDH, mas também, designadamente, pela jurisprudência do TEDH⁵⁷. O artigo 52.º, n.º 3, segundo período, da Carta permite, no entanto, que o direito da União confira uma proteção mais ampla.

55 Acórdão de 21 de dezembro de 2016, *Tele2 Sverige e Watson e o.* (C-203/15 e C-698/15, EU:C:2016:970, n.º 130 e jurisprudência referida).

56 V. acórdãos de 27 de junho de 1991, *Mecanarte* (C-348/89, EU:C:1991:278, n.º 42 e segs.), de 16 de dezembro de 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, n.ºs 80 e segs.), e de 18 de julho de 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi* (C-136/12, EU:C:2013:489, n.ºs 21 e segs.).

57 Acórdãos de 22 de dezembro de 2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811, n.ºs 35 e 37), e de 30 de junho de 2016, *Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, EU:C:2016:499, n.º 41).

123. Por conseguinte, o direito da União apenas permite ao Tribunal de Justiça divergir a este respeito da jurisprudência do TEDH na medida em que o primeiro confira a determinados direitos fundamentais uma proteção mais abrangente do que o segundo. Esta divergência é apenas admissível caso dela não resulte, em simultâneo, que um outro direito fundamental da Carta, que corresponde a um direito da CEDH, obtenha uma menor proteção em relação ao que se verificaria na jurisprudência do TEDH. Neste âmbito podemos, por exemplo, pensar nos casos em que é necessário realizar uma ponderação entre determinados direitos fundamentais⁵⁸.

124. Caso se possa deduzir da jurisprudência do Tribunal de Justiça uma proteção admissível dos direitos fundamentais mais abrangente, a primazia do direito da União vincula os órgãos jurisdicionais nacionais a seguir a jurisprudência do Tribunal de Justiça e a conceder esta proteção no âmbito de aplicação do direito da União.

125. Caso o órgão jurisdicional nacional conclua, no entanto, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça confere, em relação à jurisprudência do TEDH, uma menor proteção em relação a um determinado direito fundamental, consagrado tanto na Carta como na CEDH, levanta-se necessariamente uma questão relativa à interpretação do direito da União, nomeadamente a respeito do direito fundamental afetado e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta. Isto porque este entendimento do órgão jurisdicional nacional levaria a considerar que a interpretação do direito fundamental em causa pelo Tribunal de Justiça estaria em contradição com o artigo 52.º, n.º 3.

126. Caso uma questão deste tipo seja pertinente para a decisão de um litígio pendente perante um órgão jurisdicional nacional, nos termos do segundo parágrafo do artigo 267.º TFUE, este pode pedir ao Tribunal de Justiça que este se pronuncie sobre ela. Caso a decisão do órgão jurisdicional nacional não seja suscetível de recurso judicial, este é mesmo *obrigado* a submeter a questão ao Tribunal.

127. Deve-se, por conseguinte, responder do seguinte modo à quarta questão: caso um órgão jurisdicional nacional conclua que a decisão do processo pendente perante o mesmo é influenciada por uma jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos da qual os direitos da Carta que correspondem aos direitos garantidos pela CEDH obtêm uma menor proteção do que nos termos da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia para esclarecer de que forma o direito da União deve ser interpretado neste caso. Caso as decisões do próprio órgão jurisdicional nacional não sejam suscetível de recurso judicial previsto no direito interno, este é obrigado a submeter a questão ao Tribunal.

VI. Conclusão

128. Proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas:

- 1) A utilização de dados pessoais no âmbito da cobrança de impostos está sujeita à Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, na redação dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de setembro de 2003, bem como aos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, enquanto no domínio penal se aplicam apenas os artigos 7.º e 8.º da Carta, desde que estejam em causa questões determinadas pelo direito da União.
- 2) O direito à tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta e o princípio da efetividade não se opõem a um recurso administrativo que deve ser obrigatoriamente esgotado antes do exercício da ação judicial caso as modalidades deste recurso não afetem de forma

⁵⁸ V., por exemplo, acórdão de 29 de janeiro de 2008, *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, n.º 68).

desproporcionada a efetividade da tutela jurisdicional. Neste sentido, o recurso administrativo obrigatório não pode, em particular, atrasar indevidamente todo o processo de recurso ou originar custos excessivos.

- 3) Nos termos do artigo 7.º, alínea e), da Diretiva 95/46 a administração tributária pode, para a prossecução das suas finalidades, manter uma lista de pessoas que ocupam cargos diretivos fictícios em determinadas pessoas coletivas e que não deram a sua autorização à sua inclusão nesta lista. Tal pressupõe que esta função tenha sido conferida por lei à administração tributária, que a utilização da lista seja efetivamente adequada e necessária para as finalidades da administração tributária e que existam suficientes indícios para suspeitar que estas pessoas foram licitamente incluídas nesta lista. Também os direitos fundamentais à vida privada (artigo 7.º da Carta), e a proteção de dados (artigo 8.º) não se oporiam neste caso à elaboração e utilização da lista.
- 4) O princípio do processo equitativo consagrado no artigo 47.º, n.º 2, da Carta autoriza, em princípio, que se rejeite como meio de prova inadmissível os documentos internos de uma autoridade que seja parte no processo e que uma outra parte obteve sem o consentimento desta autoridade. A rejeição deve, no entanto, ser excluída quando está em causa uma lista de uma autoridade financeira de um Estado-Membro que contém dados pessoais do recorrente que a autoridade deve comunicar ao recorrente nos termos dos artigos 12.º e 13.º da diretiva relativa à proteção de dados.
- 5) Caso um órgão jurisdicional nacional conclua que a decisão do processo pendente perante o mesmo é influenciada por uma jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos da qual os direitos da Carta que correspondem aos direitos garantidos pela CEDH obtém uma menor proteção do que nos termos da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia para esclarecer de que forma o direito da União deve ser interpretado nesse caso. Caso as decisões do próprio órgão jurisdicional nacional não sejam suscetível de recurso judicial previsto no direito interno, este é obrigado a submeter a questão ao Tribunal.