



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

27 de setembro de 2017\*

«Reenvio prejudicial — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 7.º, 8.º e 47. — Diretiva 95/46/CE — Artigos 1.º, 7.º e 13. — Tratamento dos dados pessoais — Artigo 4.º, n.º 3, TUE — Criação de uma lista de dados pessoais — Objeto — Cobrança de impostos — Luta contra a fraude fiscal — Fiscalização jurisdicional — Proteção das liberdades e dos direitos fundamentais — Subordinação do recurso judicial à exigência de reclamação administrativa prévia — Admissibilidade da lista como meio de prova — Requisitos de licitude de um tratamento de dados pessoais — Execução de uma missão de interesse público do responsável pelo tratamento»

No processo C-73/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca), por decisão de 3 de fevereiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de fevereiro de 2016, no processo

**Peter Puškár**

contra

**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,**

**Kriminálny úrad finančnej správy,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Prechal, A. Rosas (relator), C. Toader e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de fevereiro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de P. Puškár, por M. Mandzák, advokát,
- em representação do Governo eslovaco, por B. Ricziová, na qualidade de agente,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vlácil, na qualidade de agentes,

\* Língua do processo: eslovaco.

- em representação do Governo espanhol, por M. J. García-Valdecasas Dorrego, na qualidade de agente,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Gentili, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por H. Krämer, A. Tokár e H. Kranenborg, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 30 de março de 2017,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 7.º, 8.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), dos artigos 1.º, n.º 1, 7.º, alínea e), e 13.º, n.º 1, alíneas e) e f), 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 (JO 1995, L 281, p. 31), do artigo 4.º, n.º 3, TUE e do artigo 267.º TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Peter Puškár à Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (Direção de Finanças da República Eslovaca, a seguir «Direção de Finanças») e ao Kriminálny úrad finančnej správy (Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira, Eslováquia) a propósito de uma ação em que P. Puškár pede que se ordene a estes últimos que eliminem o seu nome de uma lista de pessoas que a Direção de Finanças considera serem «testas de ferro», que esta criou no âmbito da cobrança de impostos e que é atualizada pela Direção de Finanças, pelas repartições de finanças que lhe estão subordinadas e pelo Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira (a seguir «lista controvertida»).

### **Quadro jurídico**

#### ***Direito da União***

- 3 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 95/46:

«1. Os Estados-Membros assegurarão, em conformidade com a presente diretiva, a proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente do direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais.

2. Os Estados-Membros não podem restringir ou proibir a livre circulação de dados pessoais entre Estados-Membros por razões relativas à proteção assegurada por força do n.º 1.»

4 O artigo 2.º da referida diretiva enuncia:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- a) “Dados pessoais” qualquer informação relativa a uma pessoa singular, identificada ou identificável (“pessoa em causa”); é considerado identificável todo aquele que possa ser identificado, direta ou indiretamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social;
- b) “Tratamento de dados pessoais” (“tratamento”), qualquer operação ou conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais, com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, registo, organização, conservação, adaptação ou alteração, recuperação, consulta, utilização, comunicação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de colocação à disposição, com comparação ou interconexão, bem como o bloqueio, apagamento ou destruição;

[...]

- d) “Responsável pelo tratamento”, a pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, o serviço ou qualquer outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outrem, determine as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais; sempre que as finalidades e os meios do tratamento sejam determinadas por disposições legislativas ou regulamentares nacionais ou comunitárias, o responsável pelo tratamento ou os critérios específicos para a sua nomeação podem ser indicados pelo direito nacional ou comunitário;

[...]»

5 O artigo 3.º da Diretiva 95/46, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê:

«1. A presente diretiva aplica-se ao tratamento de dados pessoais por meios total ou parcialmente automatizados, bem como ao tratamento por meios não automatizados de dados pessoais contidos num ficheiro ou a ele destinados.

2. A presente diretiva não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

- efetuado no exercício de atividades não sujeitas à aplicação do direito comunitário, tais como as previstas nos títulos V e VI do Tratado da União Europeia, e, em qualquer caso, ao tratamento de dados que tenha como objeto a segurança pública, a defesa, a segurança do Estado (incluindo o bem-estar económico do Estado quando esse tratamento disser respeito a questões de segurança do Estado), e as atividades do Estado no domínio do direito penal,

[...]»

6 O artigo 6.º desta diretiva enuncia:

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

- a) Objeto de um tratamento leal e lícito;
- b) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e que não serão posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades. O tratamento posterior para fins históricos, estatísticos ou científicos não é considerado incompatível desde que os Estados-Membros estabeleçam garantias adequadas;

- c) Adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos e para que são tratados posteriormente;
- 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;
- e) Conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente. Os Estados-Membros estabelecerão garantias apropriadas para os dados pessoais conservados durante períodos mais longos do que o referido, para fins históricos, estatísticos ou científicos.

2. Incumbe ao responsável pelo tratamento assegurar a observância do disposto no n.º 1.»

7 O artigo 7.º da referida diretiva tem a seguinte redação:

«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»

8 O artigo 10.º da Diretiva 95/46 prevê:

«Os Estados-Membros estabelecerão que o responsável pelo tratamento ou o seu representante deve fornecer à pessoa em causa junto da qual recolha dados que lhe digam respeito, pelo menos as seguintes informações, salvo se a pessoa já delas tiver conhecimento:

- a) Identidade do responsável pelo tratamento e, eventualmente, do seu representante;
- b) Finalidades do tratamento a que os dados se destinam;

c) Outras informações, tais como:

- os destinatários ou categorias de destinatários dos dados,
- o carácter obrigatório ou facultativo da resposta, bem como as possíveis consequências se não responder,
- a existência do direito de acesso aos dados que lhe digam respeito e do direito de os retificar,

desde que, tendo em conta as circunstâncias específicas da recolha dos dados, essas informações complementares sejam necessárias para garantir à pessoa em causa o tratamento leal desses dados.»

9 O artigo 11.º da referida diretiva dispõe:

«1. Se os dados não tiverem sido recolhidos junto da pessoa em causa, os Estados-Membros estabelecerão que o responsável pelo tratamento, ou o seu representante, deve fornecer à pessoa em causa, no momento em que os dados forem registados ou, se estiver prevista a comunicação de dados a terceiros, o mais tardar aquando da primeira comunicação desses dados, pelo menos as seguintes informações, salvo se a referida pessoa já delas tiver conhecimento:

a) Identidade do responsável pelo tratamento e, eventualmente, do seu representante;

b) Finalidades do tratamento;

c) Outras informações, tais como:

- as categorias de dados envolvidos,
- os destinatários ou categorias de destinatários dos dados,
- a existência do direito de acesso aos dados que lhe digam respeito e do direito de os retificar,

desde que sejam necessárias, tendo em conta as circunstâncias específicas da recolha dos dados, para garantir à pessoa em causa um tratamento leal dos mesmos.

[...]»

10 O artigo 12.º da mesma diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros garantirão às pessoas em causa o direito de obterem do responsável pelo tratamento:

a) Livremente e sem restrições, com periodicidade razoável e sem demora ou custos excessivos:

- a confirmação de terem ou não sido tratados dados que lhes digam respeito, e informações pelo menos sobre os fins a que se destina esse tratamento, as categorias de dados sobre que incide e os destinatários ou categorias de destinatários a quem são comunicados os dados,
- a comunicação, sob forma inteligível, dos dados sujeitos a tratamento e de quaisquer informações disponíveis sobre a origem dos dados,
- o conhecimento da lógica subjacente ao tratamento automatizado dos dados que lhe digam respeito, pelo menos no que se refere às decisões automatizadas referidas no n.º 1 do artigo 15.º;

- b) Consoante o caso, a retificação, o apagamento ou o bloqueio dos dados cujo tratamento não cumpra o disposto na presente diretiva, nomeadamente devido ao carácter incompleto ou inexato desses dados;
- c) A notificação aos terceiros a quem os dados tenham sido comunicados de qualquer retificação, apagamento ou bloqueio efetuado nos termos da alínea b), salvo se isso for comprovadamente impossível ou implicar um esforço desproporcionado.»

11 O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 95/46 dispõe:

«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:

[...]

- c) Da segurança pública;
- 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);

[...]»

12 O artigo 14.º da Diretiva 95/46 enuncia:

«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;

[...]»

13 O artigo 17.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros estabelecerão que o responsável pelo tratamento deve pôr em prática medidas técnicas e organizativas adequadas para proteger os dados pessoais contra a destruição acidental ou ilícita, a perda acidental, a alteração, a difusão ou acesso não autorizados, nomeadamente quando o tratamento implicar a sua transmissão por rede, e contra qualquer outra forma de tratamento ilícito.

Estas medidas devem assegurar, atendendo aos conhecimentos técnicos disponíveis e aos custos resultantes da sua aplicação, um nível de segurança adequado em relação aos riscos que o tratamento apresenta e à natureza dos dados a proteger.»

14 O artigo 22.º da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo de quaisquer garantias graciosas, 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.»

15 O artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça estabelece:

«Para além do texto das questões submetidas ao Tribunal a título prejudicial, o pedido de decisão prejudicial deve conter:

- a) uma exposição sumária do objeto do litígio bem como dos factos pertinentes, conforme apurados pelo órgão jurisdicional de reenvio, ou, no mínimo, uma exposição dos dados factuais em que as questões assentam;
- b) o teor das disposições nacionais suscetíveis de se aplicar no caso concreto e, sendo caso disso, a jurisprudência nacional pertinente;
- c) a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.»

### *Direito eslovaco*

16 O artigo 19.º, n.º 3, da Constituição da República Eslovaca (a seguir «Constituição»), que faz parte da secção II, intitulada «Direitos do Homem e Liberdades fundamentais», dispõe:

«Qualquer pessoa tem direito à proteção contra a recolha, a publicação ou qualquer outro uso abusivo dos seus dados pessoais.»

17 O artigo 46.º, n.ºs 2 e 4, da Constituição estabelece:

«2. Qualquer pessoa que considere que os seus direitos foram lesados por uma decisão de uma autoridade pública pode pedir a um tribunal que aprecie a legalidade da referida decisão, a não ser que a lei disponha noutro sentido. A apreciação de decisões em matéria de direitos e liberdades fundamentais não pode, contudo, ser excluída da competência dos tribunais.

[...]

4. As condições e as modalidades da proteção jurisdicional ou de outro tipo de proteção legal são reguladas por lei.»

18 O artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 9/2010, relativa às reclamações administrativas, tem a seguinte redação:

«Entende-se por reclamação o ato mediante o qual uma pessoa singular ou coletiva [...]:

- a) solicita a proteção dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos que considere lesados pela ação ou omissão [...] de uma autoridade pública;
- b) alega vícios específicos, em especial a violação de normas legais, cuja eliminação seja da competência da autoridade pública em causa.»

- 19 O artigo 135.º, n.º 1, segundo período, do Código do Processo Civil, na versão aplicável ao caso em apreço, dispõe:

«Os tribunais estão também vinculados pelas decisões do Ústavný súd [Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca)] e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativas aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.»

- 20 Nos termos do artigo 250v, n.ºs 1 e 3, do Código do Processo Civil:

«1. Uma pessoa singular ou coletiva que considere que os seus direitos ou interesses legalmente protegidos foram lesados devido a uma ingerência ilegal de uma autoridade pública, diferente de uma decisão, que a afete diretamente ou que tenha produzido efeitos que a prejudiquem 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 [...]»

- 21 O artigo 164.º da Lei n.º 563/2009, relativa à Administração Fiscal (Código Tributário), na versão aplicável ao caso em apreço, dispõe:

«Para efeitos da cobrança de impostos, a Administração Fiscal, a Direção de Finanças e o Ministério das Finanças estão habilitados a utilizar os dados pessoais dos contribuintes, dos seus representantes e de outras pessoas, em conformidade com as disposições de uma lei especial [...]; 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 seu número de identificação nacional, se não lhe tiver sido atribuído um número de identificação de empresa quando da sua inscrição no registo.»

- 22 O artigo 8.º da Lei n.º 479/2009, relativa aos órgãos da Administração do Estado competentes em matéria tributária, tem a seguinte redação:

«A Direção de Finanças e as repartições de finanças estão autorizadas a tratar os dados pessoais, em conformidade com uma lei especial [...], relativos a pessoas singulares visadas pelos atos da Administração Financeira no exercício das atribuições que lhe são conferidas pela presente lei ou por lei especial; 1) a lista de dados pessoais figura no anexo.»

- 23 O artigo 4.º, n.º 3, alíneas d), e) e o), da Lei n.º 333/2011, relativa às autoridades públicas competentes em matéria tributária e aduaneira, dispõe:

«3. A Direção de 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;

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 [...]

24 Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 333/2011:

«O Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira utiliza os sistemas informáticos da Administração Financeira, através dos quais recolhe, trata, mantém, transmite, utiliza, protege e destrói as informações e os dados pessoais [...] relativos a quem tenha infringido ou seja suspeito de ter infringido 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 infrações à legislação fiscal ou aduaneira ou sobre essas perturbações da ordem pública. Esses dados pessoais e informações são fornecidos ou devem estar acessíveis à Direção de Finanças, às repartições de finanças e aos serviços aduaneiros, na medida necessária ao exercício das respetivas funções.»

### Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 25 Por entender que a inscrição do seu nome na lista controvertida viola os seus direitos de personalidade, P. Puškár interpôs no Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) uma primeira ação, em 9 de janeiro de 2014, seguida de uma nova ação, em 19 de novembro de 2014, pedindo que a Direção de Finanças e todas as autoridades fiscais sob o seu controlo, bem como o Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira, fossem intimados a não inscrever o seu nome na lista controvertida nem em nenhuma outra lista semelhante e a eliminar destas listas e do sistema informático da Administração Financeira qualquer menção que lhe dissesse respeito.
- 26 Segundo P. Puškár, a Direção de Finanças e o Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira criaram e utilizam a lista controvertida, uma lista de pessoas singulares que, segundo as indicações de P. Puškár, contém 1 227 nomes de pessoas que as autoridades públicas designam de «*biele kone*» (literalmente, «cavalos brancos» [testas de ferro]). Esta expressão é utilizada para designar uma pessoa que aparece como testa de ferro em cargos diretivos fictícios. Nessa lista, uma pessoa singular é, regra geral, associada — juntamente com o seu número de identificação pessoal e do seu número de identificação fiscal — a uma ou mais pessoas coletivas (3 369 no total, segundo P. Puškár) na qual ou nas quais desempenha funções durante um determinado período.
- 27 O órgão jurisdicional de reenvio refere que a existência da lista controvertida foi confirmada pelo Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira, que alega, contudo, que essa lista foi criada pela Direção de Finanças.
- 28 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a lista controvertida está protegida contra «a difusão ou acesso não autorizados», na aceção do artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 95/46, através de medidas técnicas e organizativas adequadas. No entanto, P. Puškár não alegou — nem nos seus articulados nem na audiência — que obteve a lista controvertida com o consentimento legalmente exigido da Direção de Finanças ou, sendo disso, do Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira.

- 29 Resulta da decisão de reenvio que o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) julgou improcedentes as ações intentadas por P. Puškár e duas outras pessoas inscritas na lista controvertida, por razões processuais, ou seja, por estes demandantes não terem esgotado todas as vias de recurso perante as autoridades administrativas nacionais, ou ainda por razões de mérito.
- 30 Na sequência de recursos constitucionais interpostos posteriormente por P. Puškár e essas outras duas pessoas, o Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca), baseando-se, nomeadamente, na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, declarou que, ao decidir assim, o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) tinha violado vários direitos fundamentais dos referidos recorrentes, a saber, o direito a um processo equitativo, o direito ao respeito da vida privada e o direito à proteção dos dados pessoais. Consequentemente, o Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca) anulou todas as decisões em causa do Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) e devolveu os processos a este último órgão jurisdicional, para que se pronunciasse de novo, chamando-lhe a atenção para o facto de estar vinculado pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em matéria de proteção de dados pessoais.
- 31 Ora, segundo o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca), o Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca) não teve em conta a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça relativa à aplicação do direito da União em matéria de proteção de dados pessoais.
- 32 Nestas condições, o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Opõe-se o artigo 47.º, n.º 1, da [Carta], 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], 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 [e] 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], 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 excecionais 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 usados 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], 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 (consagrados designadamente no artigo 47.º da Carta) 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, [TUE] e no artigo 267.º [TFUE]?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Observações preliminares*

- 33 Em primeiro lugar, há que constatar, com base nas indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que os dados constantes da lista controvertida — a saber, designadamente, os nomes de certas pessoas singulares, entre as quais P. Puškár — constituem «dados pessoais» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 95/46, uma vez que se trata de «informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável» (v., neste sentido, acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, n.º 35, e de 1 de outubro de 2015, Bara e o., C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 29).
- 34 A sua recolha e a sua utilização pelas diferentes autoridades fiscais em causa no processo principal apresentam, portanto, as características de um «tratamento de dados pessoais» na aceção do artigo 2.º, alínea b), da mesma diretiva (v., neste sentido, acórdãos de 20 de maio de 2003, Österreichischer Rundfunk e o., C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, n.º 64; de 16 de dezembro de 2008, Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, n.º 43; e de 1 de outubro de 2015, Bara e o., C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 29).
- 35 O Governo espanhol sustenta, porém, que este tratamento de dados pessoais está excluído do âmbito de aplicação da Diretiva 95/46, em virtude do seu artigo 3.º, n.º 2, primeiro travessão, nos termos do qual esta diretiva não se aplica, em qualquer caso, ao tratamento de dados pessoais que tenha como objeto a segurança pública, a defesa, a segurança do Estado, incluindo o bem-estar económico do Estado quando esse tratamento disser respeito a questões de segurança do Estado, e as atividades do Estado no domínio do direito penal.

- 36 A este respeito, é de recordar que as atividades referidas a título de exemplo naquela disposição são, em todos os casos, atividades próprias dos Estados ou das autoridades estatais, alheias aos domínios de atividade dos particulares (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).
- 37 O Tribunal de Justiça considerou igualmente que as atividades mencionadas a título de exemplo no artigo 3.º, n.º 2, primeiro travessão, da Diretiva 95/46 se destinam a definir o alcance da exceção nele prevista, de maneira que essa exceção só se aplica às atividades aí expressamente mencionadas ou que podem ser classificadas na mesma categoria (v. acórdão de 6 de novembro de 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, n.º 44).
- 38 Na medida em que torna inaplicável o regime de proteção dos dados pessoais previsto na Diretiva 95/46, afastando-se, assim, do objetivo subjacente à mesma, que consiste em assegurar a proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, a exceção prevista no artigo 3.º, n.º 2, primeiro travessão, desta diretiva deve ser objeto de interpretação estrita.
- 39 No processo principal, resulta da decisão de reenvio que os dados em causa são recolhidos e utilizados para efeitos da cobrança de impostos e de luta contra a fraude fiscal. Sob reserva das averiguações que o órgão jurisdicional de reenvio deverá fazer a este respeito, não se afigura que o tratamento destes dados tenha por objeto a segurança pública, a defesa ou a segurança do Estado.
- 40 Além disso, embora não seja de excluir que os referidos dados possam ser utilizados no âmbito de processos penais que venham a ser instaurados, em caso de infrações no domínio fiscal, contra certas pessoas cujos nomes constam da lista controvertida, não se afigura que os dados em causa no processo principal tenham sido recolhidos com o objetivo específico de instaurar tais processos penais ou no âmbito de atividades do Estado no domínio do direito penal.
- 41 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os dados fiscais constituem «dados pessoais» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 95/46 (v., neste sentido, acórdão de 1 de outubro de 2015, Bara e o., C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 29).
- 42 Neste contexto, cabe salientar que o artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 95/46 autoriza os Estados-Membros a tomar medidas legislativas destinadas a restringir o alcance das obrigações e dos direitos referidos no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 10.º, no artigo 11.º, n.º 1, e nos artigos 12.º e 21.º da referida diretiva, sempre que tal restrição constitua uma medida necessária à proteção de um interesse económico ou financeiro importante de um Estado-Membro ou da União, incluindo nos domínios monetário, orçamental ou fiscal. A restrição da proteção dos dados conferida pela Diretiva 95/46 para efeitos fiscais está, assim, expressamente prevista nesta diretiva.
- 43 Ora, o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 95/46 pressupõe necessariamente que as medidas nacionais aí referidas, como as que são necessárias à proteção de um interesse económico ou financeiro importante de um Estado-Membro no domínio fiscal, são abrangidas pelo âmbito de aplicação desta diretiva (v., por analogia, 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 73).
- 44 Resulta do que precede que, sob reserva das verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, um tratamento de dados pessoais como o que está em causa no processo principal é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 95/46.

### *Quanto à primeira questão*

45 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 47.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que subordina a propositura de uma ação judicial por uma pessoa que considera que o seu direito à proteção dos dados pessoais, garantido pela Diretiva 95/46, foi violado ao esgotamento prévio das vias de recurso disponíveis perante as autoridades administrativas nacionais (a seguir «vias de recurso administrativo disponíveis»).

### *Quanto à admissibilidade*

- 46 P. Puškár e o Governo eslovaco contestam a admissibilidade da primeira questão prejudicial.
- 47 P. Puškár alega, designadamente, que esta questão é meramente hipotética na medida em que, depois de o órgão jurisdicional de reenvio ter negado provimento ao seu primeiro recurso com fundamento em que não tinha apresentado uma reclamação administrativa, esgotou, antes de interpor o seu segundo recurso no referido órgão jurisdicional, todas as vias de recurso possíveis.
- 48 Do mesmo modo, o Governo eslovaco sublinha que a decisão de reenvio menciona pelo menos dois procedimentos desencadeados por P. Puškár, sem especificar qual deles é objeto do presente reenvio prejudicial. As informações que constam da decisão de reenvio não permitem determinar se foi apresentada uma reclamação ao abrigo da Lei n.º 9/2010, o que faria com que a primeira questão prejudicial fosse inadmissível devido ao seu caráter hipotético.
- 49 A este respeito, é de recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal. Consequentemente, desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v., designadamente, acórdão de 26 de abril de 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, n.º 55 e jurisprudência referida).
- 50 As questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que o mesmo define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência (v. acórdão de 17 de julho de 2014, YS e o., C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, n.º 63). O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial formulado 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 dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (v., designadamente, acórdão de 26 de abril de 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, n.º 56 e jurisprudência referida).
- 51 Ora, não é o que sucede no presente caso. Com efeito, como foi referido nos n.ºs 29 e 30 do presente acórdão, resulta da decisão de reenvio que o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca), num primeiro momento, negou provimento aos recursos interpostos por P. Puškár e duas outras pessoas, com fundamento em que estes não tinham esgotado as vias de recurso administrativo disponíveis, e que essas decisões foram anuladas pelo Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca).

52 Nestas condições, não é manifesto que a interpretação do direito da União solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal.

53 Daqui decorre que a primeira questão é admissível.

### *Quanto ao mérito*

54 O artigo 22.º da Diretiva 95/46 exige expressamente que os Estados-Membros estabeleçam que qualquer pessoa poderá recorrer judicialmente em caso de violação dos direitos garantidos pelas disposições nacionais aplicáveis ao tratamento de dados pessoais em questão.

55 A referida diretiva, que não contém nenhuma disposição que regule especificamente as condições em que o recurso pode ser interposto, não exclui, porém, que o direito nacional preveja igualmente vias de recurso perante as autoridades administrativas. Pelo contrário, cabe observar que o referido artigo 22.º dispõe expressamente que é «[s]em prejuízo de quaisquer garantias gratuitas, nomeadamente por parte da autoridade de controlo referida no artigo 28.º [da Diretiva 95/46], previamente a um recurso contencioso», que os Estados-Membros preveem que qualquer pessoa poderá recorrer judicialmente.

56 Contudo, importa determinar se o artigo 47.º da Carta se opõe a que um Estado-Membro estabeleça que o esgotamento das vias de recurso administrativo disponíveis constitui uma condição prévia à introdução desse recurso contencioso.

57 Com efeito, é de recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, incumbe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, em aplicação do princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, assegurar a proteção jurisdicional dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União. Por outro lado, o artigo 19.º, n.º 1, TUE obriga os Estados-Membros a estabelecerem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União (v., designadamente, acórdãos de 8 de novembro de 2016, *Lesoochranské zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 50, e de 26 de julho de 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, n.º 29).

58 Esta obrigação imposta aos Estados-Membros corresponde ao direito consagrado no artigo 47.º da Carta, sob a epígrafe «Direito à ação e a um tribunal imparcial», nos termos do qual toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal (v., neste sentido, acórdãos de 16 de maio de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, n.º 44, e de 26 de julho de 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, n.º 30).

59 Consequentemente, quando definem as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos pela Diretiva 95/46, os Estados-Membros devem garantir o respeito do direito à ação e a um tribunal imparcial, consagrado no artigo 47.º da Carta, que constitui uma reafirmação do princípio da proteção jurisdicional efetiva (v., neste sentido, 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 26 de julho de 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, n.º 31).

60 As características do recurso previsto no artigo 22.º da Diretiva 95/46 devem, assim, ser determinadas em conformidade com o artigo 47.º da Carta (v., por analogia, acórdãos de 17 de dezembro de 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, n.º 51, e de 26 de julho de 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, n.º 31).

- 61 No caso em apreço, é pacífico, no processo principal, que, ao condicionar a admissibilidade do recurso judicial, interposto por uma pessoa que considera que o seu direito à proteção dos dados pessoais garantido pela Diretiva 95/46 foi violado, ao esgotamento prévio das vias de recurso administrativo disponíveis, a legislação nacional em causa introduz uma fase suplementar de acesso aos tribunais. Como salientou igualmente a advogada-geral no n.º 53 das suas conclusões, uma modalidade processual deste tipo atrasa o acesso a um recurso judicial e pode também provocar despesas adicionais.
- 62 A obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis constitui, portanto, enquanto condição prévia da interposição de um recurso judicial, uma restrição ao direito a uma ação perante um tribunal na aceção do artigo 47.º da Carta que, de acordo com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, só é justificada se estiver prevista na lei, se respeitar o conteúdo essencial do referido direito e se, na observância do princípio da proporcionalidade, for necessária e corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2016, *Star Storage e o.*, C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, n.º 49).
- 63 Importa observar que, no processo principal, resulta da decisão de reenvio que a base legal da obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis está estabelecida no artigo 250v, n.º 3, do Código do Processo Civil, pelo que se deve considerar que está prevista na legislação nacional (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2016, *Star Storage e o.*, C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688 n.º 50 e jurisprudência referida).
- 64 Além disso, esta obrigação respeita o conteúdo essencial do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, conforme consagrado no artigo 47.º da Carta. Com efeito, a referida obrigação não põe em causa este direito enquanto tal. Apenas é imposta uma fase processual suplementar a fim de o exercer.
- 65 Importa, porém, verificar se a obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis corresponde a um objetivo de interesse geral e se, na afirmativa, tal obrigação respeita o princípio da proporcionalidade na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.
- 66 Resulta da decisão de reenvio e das observações do Governo eslovaco que as razões que estiveram na base da apresentação obrigatória de uma reclamação administrativa antes da ação judicial estão relacionadas, por um lado, com a vontade de permitir à autoridade administrativa, quando acolhe os argumentos do requerente, resolver mais rapidamente uma situação ilegal quando constata a procedência da reclamação e evitar processos judiciais inesperados contra essa autoridade. Por outro lado, estas razões estão relacionadas com o facto de uma obrigação deste tipo contribuir para a eficácia do processo judicial no caso de a referida autoridade não partilhar da opinião do requerente e de este interpor, em seguida, um recurso judicial, uma vez que o juiz pode, nesse caso, basear-se no processo administrativo existente.
- 67 Afigura-se, assim, que a obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis se destina a descongestionar os tribunais de litígios que podem ser diretamente resolvidos ao nível da autoridade administrativa em causa e aumentar a eficácia dos processos judiciais no que diz respeito aos litígios em que é interposto um recurso judicial apesar de já ter sido apresentada uma reclamação. Por conseguinte, a referida obrigação prossegue objetivos de interesse geral legítimos.
- 68 Como resulta do n.º 62 das conclusões da advogada-geral, a obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis afigura-se adequada para alcançar estes objetivos, não se impondo nenhuma medida menos restritiva do que esta obrigação e igualmente eficaz para alcançar os referidos objetivos.

- 69 Além disso, não há uma desproporção manifesta entre esses objetivos e os eventuais inconvenientes causados pela obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis (v., por analogia, acórdão de 18 de março de 2010, *Alassini e o.*, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 65).
- 70 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça declarou que o princípio da proteção jurisdicional efetiva, reafirmado no artigo 47.º da Carta, não se opunha a uma regulamentação nacional que subordina a admissibilidade de uma ação judicial em matéria de serviços de comunicações eletrónicas e de consumo à abertura prévia de processos de conciliação e de mediação extrajudiciais quando esses processos não conduzam a uma decisão vinculativa para as partes, não provoquem atrasos substanciais para efeitos da propositura de uma ação judicial, suspendam a prescrição dos direitos em questão e não gerem despesas, ou gerem despesas pouco importantes, para as partes, contanto que a via eletrónica não constitua o único meio de acesso aos referidos processos e que seja possível aplicar medidas provisórias nos casos excecionais em que a urgência da situação o imponha (v., neste sentido, acórdãos de 18 de março de 2010, *Alassini e o.*, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 67, e de 14 de junho de 2017, *Menini e Rampanelli*, C-75/16, EU:C:2017:457, n.º 61).
- 71 Estas diferentes condições aplicam-se, *mutatis mutandis*, à obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis em causa no processo principal.
- 72 Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio examinar se as modalidades concretas de exercício das vias de recurso administrativo disponíveis no direito eslovaco não afetam desproporcionadamente o direito a uma ação perante um tribunal previsto no artigo 47.º da Carta.
- 73 Neste contexto, é de salientar que P. Puškár alegou, designadamente, que há uma incerteza quanto à questão de saber se o prazo para a propositura de uma ação judicial começa a contar antes de ter sido tomada uma decisão no âmbito do recurso interposto na autoridade administrativa em causa. Se assim fosse, a obrigação de esgotar as vias de recurso administrativo disponíveis, que poderia impedir o acesso à proteção jurisdicional, não estaria em conformidade com o direito a uma ação perante um tribunal consagrado no artigo 47.º da Carta.
- 74 No que diz respeito aos atrasos, cabe recordar que o artigo 47.º, n.º 2, da Carta prevê que toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada num prazo razoável. Ora, embora este direito diga respeito ao processo judicial em si, não deve, porém, ficar comprometido por uma condição prévia à propositura de uma ação judicial.
- 75 Relativamente aos custos que uma reclamação administrativa prévia poderia ocasionar, como salientou igualmente a advogada-geral nos n.ºs 68 e 69 das suas conclusões, ainda que seja permitido aos Estados-Membros impor a cobrança de uma taxa adequada para a interposição de um recurso perante uma autoridade administrativa, essa taxa não pode, contudo, ser fixada a um nível que possa constituir um obstáculo ao exercício do direito a uma ação judicial garantido pelo artigo 47.º da Carta. A este respeito, há que ter em conta o facto de esta taxa acrescer às custas do processo judicial.
- 76 Atendendo ao conjunto das considerações que precedem, há que responder à primeira questão que o artigo 47.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que subordina a propositura de uma ação judicial por uma pessoa que considera que foi violado o seu direito à proteção dos dados pessoais garantido pela Diretiva 95/46 ao esgotamento prévio das vias de recurso administrativo disponíveis, desde que as modalidades concretas de exercício das referidas vias de recurso não afetem desproporcionadamente o direito a uma ação perante um tribunal previsto nesta disposição. Importa, designadamente, que o esgotamento prévio das vias de recurso administrativo disponíveis não cause um atraso substancial à propositura de uma ação judicial, implique a suspensão da prescrição dos direitos em causa e não gere despesas excessivas.

### *Quanto à terceira questão*

77 Com a sua terceira questão, que deve ser analisada em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 47.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um órgão jurisdicional nacional rejeite, como meio de prova de uma violação da proteção dos dados pessoais conferida pela Diretiva 95/46, uma lista, como a lista controvertida, apresentada pela pessoa em causa e que contém os seus dados pessoais, no caso de esta pessoa ter obtido essa lista sem o consentimento, legalmente exigido, do responsável pelo tratamento desses dados.

### *Quanto à admissibilidade*

78 Várias partes e interessados que apresentaram observações ao Tribunal consideram que a terceira questão prejudicial é inadmissível.

79 Por um lado, segundo P. Puškár e o Governo eslovaco, a questão não apresenta nenhuma relação com o direito da União, uma vez que não existe regulamentação da União relativa à legalidade dos meios de prova.

80 Contudo, esta argumentação não pode ser acolhida.

81 Com efeito, constata-se que P. Puškár pede a fiscalização jurisdicional de uma medida das autoridades fiscais eslovacas, a saber, a criação da lista controvertida, que terá levado a que os direitos que lhe foram conferidos pela Diretiva 95/46 tivessem sido violados.

82 A rejeição, pelo órgão jurisdicional de reenvio, do meio de prova em causa no processo principal, pelo simples facto de P. Puškár o ter obtido sem o consentimento, legalmente exigido, do responsável pelo tratamento, constitui uma restrição do direito a uma ação judicial garantido pelo artigo 22.º da Diretiva 95/46, bem como uma restrição do direito a uma ação perante um tribunal, na aceção do artigo 47.º da Carta.

83 O Governo checo, por outro lado, exprimiu dúvidas quanto à pertinência da terceira questão para a resolução do litígio no processo principal, na medida em que uma das autoridades administrativas que é parte neste litígio, a saber, o Serviço de Luta contra a Criminalidade Financeira, não contesta a existência da lista controvertida. Considera, por conseguinte, que o litígio no processo principal não suscita nenhuma questão quanto à existência da lista controvertida, pelo que não é necessário decidir da admissibilidade desta lista como meio de prova.

84 A este respeito, basta constatar que o órgão jurisdicional de reenvio não parece ter-se debruçado sobre as circunstâncias da criação da lista controvertida.

85 Nestas condições, atendendo à jurisprudência recordada nos n.ºs 49 e 50 do presente acórdão, não é manifesto que a interpretação do direito da União solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal.

86 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, a terceira questão deve ser julgada admissível.

### *Quanto ao mérito*

87 Como já se referiu no n.º 82 do presente acórdão, o facto de se rejeitar uma lista, como a lista controvertida, como meio de prova para demonstrar uma violação dos direitos conferidos pela Diretiva 95/46 constitui uma restrição do direito a uma ação perante um tribunal na aceção do artigo 47.º da Carta.

- 88 Resulta do n.º 62 do presente acórdão que, segundo o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, essa restrição só é justificada se estiver prevista na lei, se respeitar o conteúdo essencial do referido direito e se, na observância do princípio da proporcionalidade, for necessária e corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
- 89 Por conseguinte, antes de poder rejeitar a lista controvertida como meio de prova, o órgão jurisdicional de reenvio deve, em primeiro lugar, certificar-se de que esta restrição do direito a uma ação efetiva está efetivamente prevista no direito nacional.
- 90 Em seguida, esse órgão jurisdicional deverá analisar se a rejeição em causa viola o conteúdo essencial do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, como consagrado no artigo 47.º da Carta. Neste contexto, importa verificar, designadamente, se a existência da lista controvertida e o facto de esta conter dados pessoais de P. Puškár são contestados no âmbito do litígio no processo principal e, se for caso disso, se ele dispõe de outros meios de prova a este respeito.
- 91 Por último, cabe ao referido órgão jurisdicional apreciar se a rejeição da lista controvertida como meio de prova é necessária e responde efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
- 92 A este respeito, o objetivo de impedir a utilização não autorizada de documentos internos no âmbito de um processo judicial é suscetível de constituir um objetivo de interesse geral legítimo (v., neste sentido, 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). Além disso, quando é suposto uma lista como a controvertida manter-se confidencial e quando essa lista contém igualmente dados pessoais de outras pessoas singulares, há a necessidade proteger os direitos dessas pessoas.
- 93 Embora a rejeição, como meio de prova, de uma lista como a lista controvertida, obtida sem o consentimento, legalmente exigido, da autoridade responsável pelo tratamento dos dados constantes dessa lista, pareça adequada para alcançar estes objetivos, cabe, todavia, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se essa rejeição não afeta desproporcionadamente o direito a uma ação perante um tribunal previsto no artigo 47.º da Carta.
- 94 Ora, pelo menos no caso de a pessoa cujos dados pessoais figuram na lista beneficiar do direito de acesso a esses dados, a referida rejeição afigura-se desproporcionada a esses objetivos.
- 95 A este respeito, cabe salientar que o artigo 12.º da Diretiva 95/46 garante a qualquer pessoa o direito de acesso aos dados recolhidos que lhes digam respeito. Além disso, resulta dos artigos 10.º e 11.º da Diretiva 95/46 que o responsável pelo tratamento destes dados deve fornecer às pessoas em causa certas informações relativas a esse tratamento.
- 96 Embora o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 95/46 permita restringir o alcance das obrigações e dos direitos previstos nos artigos 10.º a 12.º desta quando tal restrição constitua uma medida necessária para salvaguardar, designadamente, a prevenção, a investigação, a deteção e a repressão de infrações penais ou um interesse económico ou financeiro importante de um Estado-Membro, incluindo no domínio fiscal, bem como uma missão de controlo, de inspeção ou de regulamentação, esse artigo exige, no entanto, expressamente, que tais restrições sejam adotadas através de medidas legislativas (v., neste sentido, acórdão de 1 de outubro de 2015, *Bara e o.*, C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 39).
- 97 Assim, para apreciar a proporcionalidade de uma rejeição da lista controvertida como meio de prova, o órgão jurisdicional de reenvio deve examinar se a legislação nacional restringe ou não, relativamente aos dados constantes dessa lista, os direitos de informação e de acesso enunciados nos

artigos 10.º a 12.º da Diretiva 95/46 e, se for caso disso, se essa restrição é justificada. Além disso, ainda que seja esse o caso e que existam elementos que militam a favor de um interesse legítimo na eventual confidencialidade da lista em causa, os órgãos jurisdicionais nacionais devem verificar casuisticamente se estes prevalecem sobre o interesse na proteção dos direitos do particular e se, no âmbito do processo perante esse órgão jurisdicional, existem outros meios para garantir essa confidencialidade, designadamente no que diz respeito aos dados pessoais das outras pessoas singulares que figuram na lista.

- 98 Atendendo às considerações que precedem, há que responder à terceira questão que o artigo 47.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um órgão jurisdicional nacional rejeite, como meio de prova de uma violação da proteção dos dados pessoais conferida pela Diretiva 95/46, uma lista, como a lista controvertida, apresentada pela pessoa em causa e que contém os seus dados pessoais, no caso de esta pessoa ter obtido essa lista sem o consentimento, legalmente exigido, do responsável pelo tratamento desses dados, a menos que essa rejeição esteja prevista na legislação nacional e que respeite tanto o conteúdo essencial do direito a uma ação judicial como o princípio da proporcionalidade.

#### ***Quanto à segunda questão***

- 99 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 95/46 e os artigos 7.º e 8.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a um tratamento de dados pessoais pelas autoridades de um Estado-Membro, para efeitos da cobrança de impostos e da luta contra a fraude fiscal, como o que consistiu na criação da lista controvertida no processo principal, sem o consentimento das pessoas em causa.

#### ***Quanto à admissibilidade***

- 100 Segundo P. Puškár, a segunda questão prejudicial é hipotética e irrelevante para a resolução do litígio no processo principal. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio pretende unicamente saber se o tratamento de dados pessoais pela Direção de Finanças é admissível como regra geral, mas não se refere concretamente à lista controvertida, que foi criada pela Direção de Finanças sem fundamento legal.
- 101 Há que ter em conta, porém, atendendo à jurisprudência recordada nos n.ºs 49 e 50 do presente acórdão e às indicações que figuram na decisão de reenvio, que não é manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal.

#### ***Quanto ao mérito***

- 102 A segunda questão deve ser analisada à luz da Diretiva 95/46, na medida em que, como decorre nomeadamente do objetivo desta diretiva, estabelecido no seu artigo 1.º, n.º 1, desde que estejam cumpridos os requisitos do tratamento legal de dados pessoais ao abrigo desta diretiva, se considere que este tratamento cumpre igualmente os requisitos fixados nos artigos 7.º e 8.º da Carta.
- 103 Como resulta dos n.ºs 33 e 34 do presente acórdão, a criação de uma lista como a lista controvertida, que contém os nomes de certas pessoas singulares e que associa esses nomes a uma ou várias pessoas coletivas nas quais supostamente essas pessoas singulares ocupam cargos diretivos fictícios, constitui um «tratamento de dados pessoais» na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 95/46.

- 104 Em conformidade com as disposições do capítulo II da Diretiva 95/46, intitulado «Condições gerais de licitude do tratamento de dados pessoais», sob reserva das derrogações admitidas ao abrigo do artigo 13.º dessa diretiva, qualquer tratamento de dados pessoais deve, por um lado, ser conforme com os princípios relativos à qualidade dos dados enunciados no artigo 6.º da referida diretiva e, por outro, cumprir um dos princípios relativos à legitimidade dos tratamentos de dados enumerados no artigo 7.º da mesma diretiva (v. acórdão de 1 de outubro de 2015, Bara e o., C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 30).
- 105 Importa igualmente recordar que decorre do objetivo que consiste em assegurar um nível de proteção equivalente em todos os Estados-Membros, prosseguido pela referida diretiva, que o artigo 7.º da mesma prevê uma lista exaustiva e taxativa dos casos em que um tratamento de dados pessoais pode ser considerado lícito (v. acórdão de 24 de novembro de 2011, ASNEF e FECEMD, C-468/10 e C-469/10, EU:C:2011:777, n.º 30).
- 106 Em especial, há que salientar que a alínea e) do referido artigo 7.º prevê que o tratamento de dados pessoais é lícito se «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».
- 107 Ora, afigura-se que a criação da lista controvertida pode ser abrangida por esta disposição.
- 108 Com efeito, a cobrança de impostos e a luta contra a fraude fiscal, para efeitos das quais a lista controvertida foi criada, devem ser consideradas missões de interesse público na aceção desta disposição.
- 109 No entanto, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as autoridades eslovacas que criaram esta lista ou aquelas a quem a mesma foi comunicada foram investidas das referidas missões pela legislação eslovaca.
- 110 A este respeito, há que recordar que o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 95/46 obriga a que os dados pessoais sejam recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas. Como salientou a advogada-geral no n.º 106 das suas conclusões, a finalidade do tratamento de dados pessoais está intrinsecamente associada, no âmbito de aplicação do artigo 7.º, alínea e), da Diretiva 95/46, à missão de que o responsável pelo tratamento foi investido. A atribuição desta missão a este último deve, por conseguinte, abranger inequivocamente a finalidade do tratamento em questão.
- 111 Cabe igualmente ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a criação da lista controvertida é necessária para a execução das missões de interesse público em causa no processo principal, atendendo, designadamente, à finalidade exata da criação da lista controvertida, aos efeitos jurídicos a que estão sujeitas as pessoas que dela constam e ao caráter público ou não dessa lista.
- 112 Importa, a este respeito, garantir o respeito do princípio da proporcionalidade. Com efeito, a proteção do direito fundamental ao respeito da vida privada a nível da União exige que as derrogações à proteção dos dados pessoais e as restrições a esta operem na estrita medida do necessário (v., neste sentido, 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 e jurisprudência referida).
- 113 Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a criação da lista controvertida e a inscrição na mesma do nome das pessoas em causa são adequadas para alcançar os objetivos prosseguidos e se não existem outras medidas menos restritivas para alcançar os referidos objetivos.
- 114 A inscrição de uma pessoa na lista controvertida é suscetível de pôr em causa alguns dos seus direitos. Com efeito, a inscrição nessa lista pode prejudicar a sua reputação e afetar as suas relações com as autoridades fiscais. Esta inscrição pode também afetar a presunção de inocência dessa pessoa,

consagrada no artigo 48.º, n.º 1, da Carta, bem como a liberdade de empresa, prevista no artigo 16.º da Carta, das pessoas coletivas associadas às pessoas singulares inscritas na lista controvertida. Tais situações só seriam adequadas caso houvesse indícios suficientes para suspeitar que a pessoa em causa ocupa um cargo diretivo fictício numa pessoa coletiva que lhe está associada, prejudicando, assim, a cobrança dos impostos e a luta contra a fraude fiscal.

- 115 Se o órgão jurisdicional de reenvio concluir que a criação da lista controvertida é necessária para a execução das missões de interesse público de que o responsável pelo tratamento está investido em conformidade com o artigo 7.º, alínea e), da Diretiva 95/46, deve ainda verificar se estão cumpridos os restantes requisitos da licitude deste tratamento de dados pessoais impostos por esta diretiva, designadamente os que decorrem dos seus artigos 6.º e 10.º a 12.º
- 116 Por outro lado, se houver motivos para restringir, ao abrigo do artigo 13.º da Diretiva 95/46, certos direitos previstos nestes últimos artigos, como o direito à informação da pessoa em causa, essa restrição deve, como resulta do n.º 96 do presente acórdão, ser necessária à proteção de um dos interesses mencionados no n.º 1 do referido artigo 13.º, como, designadamente, um interesse económico ou financeiro importante no domínio fiscal, e ser adotada através de medidas legislativas.
- 117 Atendendo às considerações que precedem, há que responder à segunda questão que o artigo 7.º, alínea e), da Diretiva 95/46 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a um tratamento de dados pessoais pelas autoridades de um Estado-Membro, para efeitos da cobrança de impostos e da luta contra a fraude fiscal, como o que consistiu na criação da lista controvertida no processo principal, sem o consentimento das pessoas em causa, na condição, por um lado, de essas autoridades terem sido investidas de missões de interesse público pela legislação nacional, na aceção desta disposição, de a criação desta lista e a inscrição na mesma do nome das pessoas em causa serem efetivamente adequadas e necessárias para alcançar os objetivos prosseguidos e de haver indícios suficientes para presumir que a inscrição das pessoas em causa na lista é justificada e, por outro, de estarem cumpridos todos os requisitos de licitude deste tratamento de dados pessoais impostos pela Diretiva 95/46.

#### *Quanto à quarta questão*

- 118 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 47.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um órgão jurisdicional nacional privilegie a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando, num processo que deva decidir, constate que há divergências entre a jurisprudência deste último e a do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.
- 119 Ora, esta questão foi colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, de maneira geral, sem especificar clara e concretamente em que consistem as divergências que invoca.
- 120 A este respeito, importa recordar que os requisitos relativos ao conteúdo de um pedido de decisão prejudicial figuram expressamente no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que se presume que são do conhecimento do órgão jurisdicional de reenvio, no quadro da cooperação instituída no artigo 267.º TFUE, e que este deve respeitar escrupulosamente. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio deve indicar as razões precisas que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação de determinadas disposições do direito da União e a considerar necessário apresentar questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. Este já declarou que é indispensável que o órgão jurisdicional nacional forneça um mínimo de explicações sobre as razões da escolha das disposições do direito da União cuja interpretação pede e sobre onexo que estabelece entre estas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio que lhe foi submetido (acórdão de 9 de março de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, n.ºs 72 e 73 e jurisprudência referida).

- 121 Os referidos requisitos estão igualmente expressos nas Recomendações do Tribunal de Justiça da União Europeia à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais (JO 2016, C 439, p. 1).
- 122 No caso em apreço, há que constatar que a quarta questão não cumpre os requisitos recordados nos números anteriores.
- 123 Impõe-se igualmente recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a justificação de um pedido de decisão prejudicial não é a formulação de opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas a necessidade inerente à resolução efetiva de um litígio a respeito do direito da União (v. 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).
- 124 Por conseguinte, a quarta questão é inadmissível.

### Quanto às despesas

- 125 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) **O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que subordina a propositura de uma ação judicial por uma pessoa que considera que foi violado o seu direito à proteção dos dados pessoais garantido pela 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, ao esgotamento prévio das vias de recurso disponíveis perante as autoridades administrativas nacionais, desde que as modalidades concretas de exercício das referidas vias de recurso não afetem desproporcionadamente o direito a uma ação perante um tribunal previsto nesta disposição. Importa, designadamente, que o esgotamento prévio das vias de recurso disponíveis perante as autoridades administrativas nacionais não cause um atraso substancial à propositura de uma ação judicial, implique a suspensão da prescrição dos direitos em causa e não gere despesas excessivas.**
- 2) **O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um órgão jurisdicional nacional rejeite, como meio de prova de uma violação da proteção dos dados pessoais conferida pela Diretiva 95/46, uma lista, como a lista controvertida, apresentada pela pessoa em causa e que contém os seus dados pessoais, no caso de esta pessoa ter obtido essa lista sem o consentimento, legalmente exigido, do responsável pelo tratamento desses dados, a menos que essa rejeição esteja prevista na legislação nacional e que respeite tanto o conteúdo essencial do direito a uma ação judicial como o princípio da proporcionalidade.**
- 3) **O artigo 7.º, alínea e), da Diretiva 95/46 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a um tratamento de dados pessoais pelas autoridades de um Estado-Membro, para efeitos da cobrança de impostos e da luta contra a fraude fiscal, como o que consistiu na criação de uma lista de pessoas como a lista controvertida no processo principal, sem o consentimento das pessoas em causa, na condição, por um lado, de essas autoridades terem sido investidas de missões de interesse público pela legislação nacional, na aceção desta disposição, de a criação desta lista e a inscrição na mesma do nome das pessoas em causa serem**

**efetivamente adequadas e necessárias para alcançar os objetivos prosseguidos e de haver indícios suficientes para presumir que a inscrição das pessoas em causa na lista é justificada e, por outro, de estarem cumpridos todos os requisitos de licitude deste tratamento de dados pessoais impostos pela Diretiva 95/46.**

Assinaturas