

**Processo C-175/20****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

14 de abril de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo, Letónia)

**Data da decisão de reenvio:**

11 de março de 2020

**Demandante e recorrente:**

SIA SS

**Demandada e outra parte no recurso:**

Valsts ieņēmumu dienests (Autoridade Tributária do Estado, Letónia)

**Objeto do processo principal**

Recurso de anulação de uma decisão da demandada (Autoridade Tributária) — que indeferiu a reclamação apresentada pela demandante e confirmou o pedido de informações que lhe foi dirigido — com o fundamento de que essa decisão é contrária às disposições do Regulamento (UE) 2016/679 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados; a seguir «RGPD»).

**Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial**

Com base no artigo 267.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pede que se proceda à interpretação de diversas disposições do RGPD e submete questões relativas, em primeiro lugar, à possibilidade de aplicar os requisitos previstos no referido regulamento, em especial, no seu artigo 5.º, n.º 1, a um pedido de informações emitido pela Autoridade Tributária; em segundo lugar, à existência de um objetivo legítimo que possa justificar o pedido de informações numa

quantidade e num período de tempo não delimitados, sem indicar a finalidade do tratamento dessas informações e relativo a um grupo não especificado de titulares de dados, e, em terceiro lugar, aos critérios que permitem determinar se a Autoridade Tributária, agindo enquanto responsável pelo tratamento, assegura a conformidade do tratamento de dados com os requisitos previstos no referido regulamento, nomeadamente no que diz respeito à legitimidade do tratamento dos dados, ao seu carácter ocasional, aos seus objetivos, o seu alcance e à sua forma.

### Questões prejudiciais

- 1) Devem os requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados ser interpretados no sentido de que um pedido de informações emitido pela Autoridade Tributária, como o que está em causa no presente processo, em que se pede a divulgação de informação que contém uma grande quantidade de dados pessoais, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (em especial, no seu artigo 5.º, n.º 1)?
- 2) Devem os requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados ser interpretados no sentido de que a Autoridade Tributária pode derrogar ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, do referido regulamento mesmo quando a legislação em vigor na República da Letónia não lhe confere esse poder?
- 3) Pode considerar-se, na interpretação dos requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, que existe um objetivo legítimo que justifica a obrigação, imposta por um pedido de informações como o que está em causa no presente processo, de fornecer todos os dados pedidos numa quantidade e num período de tempo não delimitados, sem que seja estabelecido um prazo para a execução desse pedido?
- 4) Pode considerar-se, na interpretação dos requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, que existe um objetivo legítimo que justifica a obrigação, imposta por um pedido de informações como o que está em causa no presente processo, de fornecer todos os dados pedidos, mesmo que o referido pedido não indique (ou indique de modo incompleto) a finalidade da comunicação da informação?
- 5) Pode considerar-se, na interpretação dos requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, que existe um objetivo legítimo que justifica a obrigação, imposta por um pedido de informações, como o que está em causa no presente processo, de fornecer todos os dados pedidos, mesmo que, na prática, tal pedido diga respeito a todos os titulares de dados que tenham publicado anúncios na secção «veículos de passageiros» de um portal?

- 6) Que critérios devem ser aplicados para verificar se a Autoridade Tributária, agindo enquanto responsável pelo tratamento, assegura adequadamente que o tratamento de dados (incluindo a obtenção da informação) respeita os requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados?
- 7) Que critérios devem ser aplicados para verificar se um pedido de informações como o que está em causa no presente processo está adequadamente fundamentado e tem carácter ocasional?
- 8) Que critérios devem ser aplicados para verificar se o tratamento de dados pessoais é efetuado na medida necessária e de modo compatível com os requisitos previstos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados?
- 9) Que critérios devem ser aplicados para verificar se a Autoridade Tributária, agindo enquanto responsável pelo tratamento, assegura a conformidade do tratamento de dados com os requisitos previstos no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (responsabilidade)?

#### **Disposições de direito da União invocadas**

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE: considerandos 1 e 31, artigo 5.º (princípios relativos ao tratamento de dados pessoais), artigo 6.º (licitude do tratamento) e artigo 23.º (limitações), n.º 1, alínea e).

#### **Disposições de direito nacional invocadas**

Likums «Par nodokļiem un nodevām» (Lei Tributária) artigo 15.º, n.º 6 (na redação em vigor no momento da emissão do pedido de informações).

Fizisko personu datu apstrādes likums (Lei Relativa ao Tratamento de Dados Pessoais): artigo 25.º, n.º 1.

#### **Jurisprudência do Tribunal de Justiça**

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 16 de janeiro de 2019, *Deutsche Post* (C-496/17, EU:C:2019:26, n.º 53).

#### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em 28 de agosto de 2018, o diretor do Nodokļu kontroles pārvalde (Serviço de Inspeção Tributária) da Valsts ieņēmumu dienests (Autoridade Tributária do Estado; a seguir «VID») enviou à demandante um pedido de informações em que,

com base no artigo 15.º, n.º 6, da Lei Tributária, a convidava a renovar o acesso da VID aos dados relativos aos números de telefone dos anunciantes e aos números dos chassis dos veículos que constavam dos anúncios publicados no portal [www.ss.com](http://www.ss.com) mantido pela demandante, e a fornecer, até 3 de setembro de 2018, dados relativos aos anúncios publicados na secção «automóveis de passageiros» do referido portal durante o período compreendido entre 14 de julho e 31 de agosto de 2018. Era pedido à demandante que transmitisse as informações eletronicamente, num formato que permitisse filtrar e selecionar os dados. A referida autoridade pediu igualmente que o ficheiro contivesse os seguintes dados: endereço eletrónico do anúncio, texto do anúncio, marca do veículo, modelo, número de chassis, preço, números de telefone do vendedor. Caso não fosse possível renovar o acesso, a demandante devia comunicar o motivo para tal e divulgar os referidos dados relativos aos anúncios publicados no mês anterior, até ao terceiro dia de cada mês.

- 2 A demandante apresentou uma reclamação ao diretor-geral da VID em exercício contestando esse pedido de informações. Segundo a demandante, o alcance do pedido de informações não é justificado pela lei (que não especifica a quantidade de dados que deve ser fornecida) e não está em conformidade nem com o princípio da proporcionalidade, nem com o princípio da minimização do tratamento dos dados pessoais previstos no RGPD, que a VID, enquanto responsável pelo tratamento, deve observar, uma vez que os dados pedidos constituem dados pessoais. Ora, o pedido de informações não indica um grupo de titulares de dados específico, nem a finalidade ou o alcance do tratamento previsto, ou sequer o período de tempo que durará a obrigação [de fornecer os dados].
- 3 Por Decisão de 30 de outubro de 2018 (a seguir «decisão») a VID indeferiu essa reclamação e confirmou o pedido de informações.
- 4 Os fundamentos da decisão enunciavam, em substância, que, no âmbito do tratamento desses dados, a Autoridade Tributária exerce as funções e os poderes que lhe são conferidos por lei. Em especial, esta autoridade é responsável pela cobrança e pelo controlo dos impostos, das taxas e das outras imposições e está legalmente obrigada, no âmbito dessas missões, a supervisionar as atividades económicas e financeiras das pessoas singulares e coletivas, a fim de assegurar que esses pagamentos são pagos aos cofres do Estado e ao orçamento da União. A cobrança atempada de impostos é do interesse público. Para desempenhar estas funções, a lei confere aos funcionários da VID o poder de recolher os documentos e as informações necessárias à contabilização e ao registo dos factos tributários ou para proceder à fiscalização dos impostos e taxas. Em especial, por força do artigo 15.º, n.º 6, da Lei Tributária (na redação em vigor no momento da emissão do pedido de informações) os prestadores de serviços de publicação de anúncios na Internet são obrigados a fornecer, a pedido da Autoridade Tributária do Estado, os dados de que dispõem sobre os sujeitos passivos que tenham publicado anúncios utilizando os referidos serviços e sobre os anúncios publicados pelos mesmos. Por seu turno, o artigo 25.º, n.º 1, da Lei Relativa ao Tratamento de

Dados Pessoais dispõe que o tratamento desses dados é autorizado se se verificar, pelo menos, uma das situações previstas no artigo 6.º, n.º 1, do RGPD. As disposições do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, do regulamento, relativas ao tratamento de dados para efeitos do cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito, ou ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que o responsável pelo tratamento está investido por lei, são especificadas nos atos normativos da área correspondente. Além disso, as informações confidenciais detidas pela demandada estão protegidas por lei, designadamente pela proibição de as divulgar imposta aos trabalhadores da Autoridade Tributária.

- 5 A demandante pediu a anulação da decisão no Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância), alegando que a fundamentação da decisão também não indicava a finalidade concreta do tratamento dos dados nem a quantidade de dados necessária para o efeito. Por conseguinte, a demandante considera que a referida decisão viola os princípios do tratamento de dados pessoais previstos no artigo 5.º do RGPD, que a demandada, na sua qualidade de responsável pelo tratamento, devia respeitar, ou seja, indicar critérios claramente definidos com base nos quais serão escolhidos os dados pedidos relativos a um grupo específico de pessoas identificáveis.
- 6 Por sentença de 21 de maio de 2019, o Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância) julgou a ação improcedente, dando razão, em substância, à argumentação da demandada, segundo a qual não podia ser imposta qualquer restrição à quantidade de informações a que a Autoridade Tributária pode ter acesso, relativamente a qualquer pessoa, a menos que se considere que os dados em questão não são conformes com os objetivos da atividade administrativa fiscal. Segundo esse órgão jurisdicional, não havia dúvida a este respeito uma vez que os dados pedidos eram necessários para identificar atividades económicas não declaradas e que as disposições do RGPD apenas são aplicáveis ao demandante na sua qualidade de prestador de serviços e não à VID.
- 7 A demandante interpôs recurso da referida sentença no órgão jurisdicional de reenvio reiterando os argumentos expostos, tanto na reclamação inicial como na ação em primeira instância, relativos à obrigação de a recorrida expor as suas considerações quanto à utilidade da quantidade de dados pedidos e respeitar o princípio da proporcionalidade, uma vez que, em seu entender, no âmbito desse pedido de informações, a demandada também deve ser considerada responsável pelo tratamento dos dados e, por conseguinte, deve preencher os requisitos previstos no regulamento. Segundo a demandante, o RGPD não prevê exceções de acordo com as quais as administrações nacionais estão isentas do cumprimento dos requisitos nele previstos e podem proceder ao tratamento de dados pessoais discricionariamente.
- 8 A demandante pediu ao órgão jurisdicional de reenvio que submetesse ao Tribunal de Justiça da União Europeia questões prejudiciais relativas à interpretação das disposições do RGPD.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 9 A demandante considera que o RGPD é aplicável no caso em apreço, uma vez que, no que respeita aos dados pessoais recolhidos através do pedido de informações, deve considerar-se que a demandada é responsável pelo tratamento na aceção do referido regulamento e, por conseguinte, deve preencher os requisitos nele previstos. No entanto, segundo a demandante, com a emissão do pedido de informações, a demandada violou o princípio da proporcionalidade, dado que exige que, mensalmente, lhe seja fornecida uma grande quantidade de dados relativos a um número não delimitado de anúncios, sem indicar contribuintes específicos relativamente aos quais tenha iniciado uma inspeção. Afirma que, no pedido de informações, não se indica a duração da obrigação, imposta à demandante, de fornecer à demandada os dados referidos nesse pedido. Por conseguinte, considera que a demandada violou os princípios do tratamento de dados pessoais enunciados no artigo 5.º do RGPD (licitude, lealdade e transparência). Alega que, nem o pedido de informações, nem a fundamentação da decisão, precisam o âmbito específico (finalidade) em que se insere o tratamento dos dados previsto pela demandada, nem a quantidade de dados necessária (minimização dos dados). Em seu entender, no pedido de informações, a autoridade administrativa deve incluir critérios claramente definidos com base nos quais serão escolhidos os dados pedidos pela referida autoridade relativos a um grupo específico de pessoas identificáveis.
- 10 A demandada afirma, com base no raciocínio exposto no n.º 4 do presente resumo, que os requisitos previstos na regulamentação da União não podem influenciar o conteúdo da decisão impugnada.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 11 O litígio tem por objeto as disposições aplicáveis e a sua interpretação, bem como a questão de saber se a fundamentação jurídica exposta no pedido de informações da VID e na fundamentação da decisão justificam a obrigação imposta ao demandante através do ato administrativo impugnado.
- 12 Em 23 de novembro de 2016, foram introduzidas alterações ao artigo 15.º da Lei Tributária, que entraram em vigor em 1 de janeiro de 2017, tendo-lhe sido acrescentado um n.º 6.
- 13 O ato administrativo impugnado baseia-se no artigo 15.º, n.º 6, da Lei Tributária (na redação em vigor no momento da emissão do pedido de informações), a qual previa que, a pedido da Autoridade Tributária do Estado, os prestadores de serviços de publicação de anúncios na Internet eram obrigados a fornecer os dados de que dispusessem sobre os sujeitos passivos que tivessem publicado anúncios utilizando os referidos serviços e sobre os anúncios publicados pelos mesmos.
- 14 Da exposição de motivos da alteração legislativa pode deduzir-se que foram tidas em conta considerações relativas à proporcionalidade nomeadamente na ótica da

legislação em matéria de proteção de dados. Na referida exposição de motivos indica-se que, para que a VID possa identificar atividades económicas não declaradas na Internet, é, nomeadamente, necessário obrigar os prestadores de serviços de publicação de anúncios a fornecerem à Autoridade Tributária os dados de que disponham ou que conservem relativos às atividades económicas de outros sujeitos passivos. A legislação que confere à VID o poder de pedir a divulgação dos dados referidos também é proporcionada à luz das disposições legais relativas à proteção de dados. Os direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares e, em especial, o direito ao respeito pela vida privada, são protegidos, no que respeita ao tratamento de dados pessoais, pela Fizisko personu datu aizsardzības likums (Lei Relativa à Proteção dos Dados Pessoais das Pessoas Singulares). Este direito decorre do artigo 96.º da Latvijas Republikas Satversme (Constituição da República da Letónia), que dispõe que todas as pessoas têm direito ao respeito da sua vida privada, do seu domicílio e da sua correspondência. Por seu turno, o artigo 116.º da Constituição prevê que este direito pode ser limitado nos casos previstos na lei para proteger os direitos de terceiros, a organização política democrática, a segurança, o bem-estar e a moral públicas. A regulamentação contida no projeto de lei prossegue um objetivo legítimo, a saber, a promoção do bem-estar da sociedade. A luta contra a evasão fiscal aumenta os rendimentos das finanças públicas e melhora o ambiente empresarial. Além disso, ao pedir a divulgação de dados às entidades indicadas no projeto de lei, a VID pode ter acesso a dados que, regra geral, tendo em conta os princípios da economia digital (por exemplo, determinadas entidades armazenam informações em formato digital sobre o comércio de outros sujeitos passivos na Internet ou sobre as quantias recebidas aquando da venda de bens ou serviços no ambiente digital), não podem ser obtidos por outros meios menos restritivos. Por outro lado, a quantidade de dados que a VID recolhe não excede o necessário para atingir um objetivo legítimo. Os dados recolhidos junto dos [...] prestadores de serviços de publicação de anúncios na Internet serão os necessários para identificar o operador económico e [...] conterà dados relativos à atividade económica dos sujeitos passivos, e não à vida privada. Tendo em conta o que precede, o benefício que será concedido à sociedade é mais importante do que a restrição dos direitos das pessoas, pelo que a regulamentação contida no projeto de lei é proporcionada.

- 15 [Na versão atual, aplicável] no momento da adoção da decisão de reenvio, o artigo 15.º, n.º 6, da referida lei dispõe que os prestadores de serviços de publicação de anúncios na Internet são obrigados a fornecer, a pedido da Autoridade Tributária do Estado, os dados de que dispõem sobre os anúncios publicados e quem os publicou (anunciantes). A impugnação ou os recursos interpostos contra o pedido de informações da Autoridade Tributária do Estado não têm efeito suspensivo.
- 16 Por conseguinte, atualmente, esta disposição já não identifica um grupo de pessoas específico, isto é, não dispõe que os prestadores de serviços de publicação de anúncios na Internet devem fornecer dados sobre *os sujeitos passivos* que tenham publicado anúncios utilizando os referidos serviços e sobre os anúncios publicados pelos mesmos.

- 17 No caso em apreço, não se discute que a execução do pedido de informações da VID está indissociavelmente ligada ao tratamento de dados pessoais.
- 18 Também é pacífico que a VID tem o poder de recolher dados que se encontram na posse dos prestadores de serviços de publicação de anúncios na Internet e que sejam necessários para levar a cabo determinadas diligências da administração fiscal. A demandante aceita proceder à divulgação dos dados necessária à Autoridade Tributária desde que o pedido seja feito em conformidade com os requisitos previstos no RGPD.
- 19 Por conseguinte, o que está em causa é a questão de saber em que medida a VID pode pedir informações e se a quantidade de informações cuja divulgação é pedida pode ser ilimitada. Além disso, resulta do pedido de informações em causa no presente processo que todas as informações devem ser divulgadas até ao terceiro dia de cada mês, sem que se estabeleça um prazo para o cumprimento da referida obrigação.
- 20 O diferendo tem também por objeto a questão de saber que tipo de informação deve ser incluído no pedido de informações, uma vez que a prática das autoridades que implica um tratamento de dados pessoais na aceção do artigo 4.º, ponto 2, do RGPD, deve respeitar a regulamentação da União relativa à proteção desses dados (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de janeiro de 2019 *Deutsche Post*, C-496/17, EU:C:2019:26, n.º 53).
- 21 O artigo 15.º, n.º 6, da Lei Tributária não fixa o conteúdo do pedido de informações. A VID alega que necessita de todos os dados relativamente a todos os titulares. A Autoridade Tributária pretende, no essencial, proceder a controlos contínuos e exaustivos a fim de determinar se foram realizadas operações dissimuladas, se foi exercida uma atividade empresarial não declarada e se são necessárias medidas concretas de administração fiscal.
- 22 Há que concluir da exposição de motivos da alteração legislativa acima referida que a proporcionalidade já foi apreciada à luz da legislação relativa à proteção de dados, no entanto, é possível constatar contradições no que respeita aos requisitos impostos pelo RGPD.
- 23 As questões de interpretação das disposições do RGPD no contexto do presente litígio não foram objeto de uma análise aprofundada. É certo que o tratamento dos dados a que diz respeito o pedido de divulgação de dados é suscetível de violar os direitos fundamentais de um grupo de pessoas considerável (uma vez que o pedido de informações não identifica as pessoas em causa), pelo que o tratamento dos dados em causa não pode ser efetuado sem o preenchimento dos requisitos previstos no RGPD. No que diz respeito ao pedido de informações em causa no presente processo, há que salientar que a sua fundamentação é insuficiente, embora esse facto seja de algum modo compensado pela fundamentação da decisão. Não é possível concluir inequivocamente que esse pedido de informações pode ser considerado como estando adequadamente fundamentado e ocasional e

que não diz respeito à totalidade dos dados incluídos na rubrica «veículos de passageiros», uma vez que a Autoridade Tributária pretende, no essencial, proceder a uma fiscalização contínua e exaustiva.

- 24 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se o tratamento de dados pessoais previsto pela VID respeita as regras de proteção de dados aplicáveis de acordo com as finalidades do tratamento, na aceção do considerando 31 do RGPD.
- 25 No âmbito da apreciação do presente processo contencioso administrativo, é necessário determinar se o tratamento de dados pessoais é efetuado de modo transparente para os titulares dos dados, se os dados constantes do pedido de divulgação de dados foram solicitados com finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e se o tratamento dos dados pessoais é apenas efetuado na medida estritamente necessária para o exercício das funções da VID (minimização dos dados) na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do RGPD.
- 26 A fim de verificar a existência dos elementos acima referidos, há que interpretar corretamente os requisitos previstos no RGPD à luz das circunstâncias do caso em apreço. Dos atos normativos não constam critérios específicos com base nos quais se possa apreciar se o responsável pelo tratamento assegura adequadamente que o artigo 5.º, n.º 1, do RGPD (responsabilidade) é respeitado. A legislação letã não contém regras mais específicas sobre a problemática relativa à aplicação das disposições do RGPD no que diz respeito a um tratamento de dados pessoais como o que está em causa no presente processo. Por conseguinte, é necessário determinar os critérios com base nos quais se deve apreciar se o pedido de informações emitido pela VID respeita, no essencial, os direitos e liberdades fundamentais e se se pode considerar que o referido pedido constitui uma medida necessária e proporcionada numa sociedade democrática para assegurar objetivos importantes do interesse público da União e da Letónia nos domínios orçamental ou fiscal.
- 27 Importa salientar que do pedido de informações em causa não consta nenhuma referência a um «inquérito específico» efetuado pela VID na aceção das disposições do regulamento.
- 28 No referido pedido de informações não é pedida informação relativa a pessoas concretas, mas sim a todos os titulares de dados que tenham publicado anúncios na secção «veículos de passageiros» do portal; além disso, pede-se que a divulgação dessa informação seja feita até ao terceiro dia de cada mês (ou seja, que a demandante deve proceder à divulgação à VID de todos os dados relativos aos anúncios publicados no mês anterior).
- 29 Tendo em conta o que precede, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se esta forma de agir de uma Administração nacional pode ser considerada conforme com os requisitos previstos no RGPD.

- 30 A fim de decidir se havia que submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio teve em conta o seguinte:
- 1) as dúvidas existentes quanto à interpretação correta do RGPD;
  - 2) a importância de uma interpretação correta da regulamentação da União Europeia para a aplicação uniforme das normas nos Estados-Membros;
  - 3) a ausência de critérios definidos de modo específico com base nos quais se possa apreciar se o responsável pelo tratamento assegurou, adequadamente, que o tratamento de dados (incluindo, também, a sua obtenção) respeita os requisitos previstos no regulamento;
  - 4) a importância determinante da interpretação do Tribunal de Justiça da União Europeia para resolver de modo correto e equitativo o processo contencioso administrativo que lhe foi submetido.