

**Processo C-185/23**

**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1,  
do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça**

**Data de entrada:**

22 de março de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal  
Administrativo da República Eslovaca, Eslováquia)

**Data da decisão de reenvio:**

28 de fevereiro de 2023

**Recorrente:**

BONUL s.r.o.

**Recorrido:**

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie  
rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

---

## Objeto do processo principal

Fiscalização jurisdicional da decisão de uma comissão do parlamento nacional que confirma a decisão da autoridade nacional de segurança de retirar à recorrente a autorização para aceder a informações classificadas

## Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

## Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ser **interpretado** no sentido de que um **Estado-Membro aplica o direito na União** quando um órgão jurisdicional desse Estado-Membro é chamado a apreciar a legalidade de uma decisão de uma comissão especial do parlamento desse Estado que, enquanto órgão de segunda instância, confirmou uma decisão administrativa da autoridade nacional de segurança por força da qual foi revogada (retirada) a uma pessoa coletiva

– em primeiro lugar, a credenciação de segurança industrial que dá acesso a informações classificadas em conformidade com o direito nacional,

e ao mesmo tempo, exclusivamente devido à revogação dessa certificação, também

– o certificado de segurança industrial emitido a essa pessoa coletiva para efeitos de acesso a informações classificadas «SECRET UE/EU SECRET» na aceção do artigo 11.º e do Anexo V da Decisão do Conselho, de 23 de setembro de 2013, relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE (2013/488/UE), conforme alterada?

2. Em caso de **resposta afirmativa à primeira questão:**

Deve o artigo 47.º, primeiro e segundo parágrafos, da Carta ser interpretado no sentido de que se **opõe a uma regulamentação e a uma prática nacionais**, segundo as quais

a) a decisão de uma autoridade de segurança nacional de revogar (retirar) a referida credenciação e certificado não menciona as informações classificadas que a levaram a considerar que as condições para a sua revogação (retirada) estão preenchidas, mas limita-se a fazer referência ao documento correspondente do processo dessa autoridade que contém essas informações classificadas,

- b) a pessoa coletiva em causa não tem acesso ao processo da autoridade nacional de segurança nem aos documentos individuais que contêm as informações classificadas que levaram essa autoridade a concluir que a revogação (retirada) da referida credenciação e do certificado é legítima,
- c) o acesso a este processo e documentos pode ser obtido pelo advogado da pessoa coletiva em causa, mas unicamente com o consentimento do diretor da autoridade nacional de segurança, ou eventualmente com o consentimento de outra autoridade que tenha transmitido esses documentos à autoridade nacional de segurança, mas, mesmo depois de ter obtido esse acesso, aquele é obrigado a respeitar a confidencialidade do conteúdo do processo e documentos,
- d) o órgão jurisdicional que aprecia a legalidade da decisão referida na primeira questão tem, porém, pleno acesso a esse processo e a esses documentos?

3. Em caso de **resposta afirmativa à segunda questão:**

Deve o artigo 47.º, primeiro e segundo parágrafos, da Carta ser **interpretado** no sentido de que **permite (ou eventualmente impõe) ao órgão jurisdicional** que aprecia a legalidade da decisão referida na primeira questão que **não aplique a regulamentação e a prática** descritas na segunda questão e faculte à pessoa coletiva em causa ou ao seu advogado o acesso ao processo da autoridade nacional de segurança ou, se for caso disso, aos documentos que contenham informações classificadas, se esse órgão jurisdicional o considerar necessário para garantir o direito à ação e a um processo contraditório?

4. Em caso de **resposta afirmativa à terceira questão:**

Deve o artigo 51.º, n.ºs 1 e 2, da Carta ser **interpretado** no sentido de que a habilitação do órgão jurisdicional de conceder acesso ao processo, e eventualmente a documentos, na aceção da terceira questão, aplica-se

- unicamente às partes do processo ou documentos que contêm informações pertinentes para a avaliação da segurança industrial, na aceção do artigo 11.º e do Anexo V da Decisão 2013/488/UE do Conselho,

ou

- também às partes do processo ou aos documentos que contêm informações exclusivamente pertinentes para a avaliação da segurança industrial na aceção do direito nacional, ou seja, além das condições previstas na Decisão 2013/488/UE do Conselho?

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

Artigo 240.º, n.º 3, artigos 267.º a 276.º, artigo 288.º, n.º 4, artigo 291.º, n.º 1 e artigo 346.º, alínea a), TFUE;

Artigos 47.º, 51.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»);

Considerando 3, artigos 1.º e 11.º, artigo 15.º, n.º 3, artigo 16.º, n.º 3, e Anexo V da Decisão do Conselho, de 23 de setembro de 2013, relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE (2013/488/UE) (JO 2013, L 274, p. 1)

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

*Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Lei n.º 215/2004 relativa à proteção das informações classificadas e que altera e complementa algumas outras leis), conforme alterada (a seguir «Lei n.º 214/2004»)*

Nos termos do § 2.º, alínea a), entende-se por «**informações classificadas**» as informações ou materiais designados pela entidade de origem das informações classificadas que, no interesse da República Eslovaca, devam ser protegidos contra a divulgação, a utilização abusiva, os danos, a reprodução não autorizada, a destruição, a perda ou o roubo.

Nos termos do § 2.º, alínea e), entende-se por «**entidade de origem das informações classificadas**» qualquer pessoa singular ou coletiva com poderes para decidir que uma informação ou material é classificado. Nos termos do § 2.º, alínea f), entende-se por «**pessoa habilitada**» qualquer pessoa singular ou coletiva autorizada a tomar conhecimento de informações classificadas ou cuja habilitação para tomar conhecimento de informações classificadas resulte da lei.

Nos termos do § 10.º, n.º 1, alínea h), **a obtenção de uma autorização para consultar informações classificadas requer uma certificação válida** emitido pela Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky (Autoridade Nacional de Segurança Nacional da República Eslovaca, a seguir «NBU»).

Nos termos do § 26.º, n.º 2, a NBU decide, com base nos resultados do seu procedimento de credenciação de segurança, que a pessoa visada não preenche as condições de elegibilidade para a obtenção de uma autorização nos termos do § 10.º, n.º 1. Nos termos do § 26.º, n.º 3, esta decisão deve conter uma indicação da disposição com base na qual a NBU decidiu que a pessoa em causa não pode tomar conhecimento das informações classificadas, das circunstâncias em que a decisão se baseou e das considerações que orientaram a autoridade na sua avaliação das provas, bem como dados sobre a possibilidade de interpor recurso.

Nos termos do § 6.º, n.º 8, entende-se por «**segurança industrial**» o conjunto de medidas tomadas por uma pessoa singular ou coletiva para proteger as informações classificadas que lhe tenham sido transmitidas ou que tenham sido por ela produzidas. Nos termos do § 8.º, n.º 1, **o dever de assegurar a proteção das informações classificadas no caso de uma pessoa coletiva incumbe ao seu órgão estatutário** (a seguir «gestor»).

Nos termos do § 34.º, n.º 1, alínea f), a pessoa habilitada a beneficiar de um estatuto especial no exercício das suas funções é um juiz.

Nos termos do § 35.º, n.º 3, o advogado é outra pessoa autorizada que, no âmbito de um processo perante uma autoridade pública, com o consentimento do responsável da autoridade competente para as informações classificadas em causa, toma conhecimento, numa única ocasião, de informações classificadas na medida do necessário para esse processo, após ter assinado uma declaração de confidencialidade. Nos termos do § 35.º, n.º 4, a autoridade estatal que conduz o processo informa por escrito imediatamente a NBU e a entidade de origem das informações classificadas sobre o advogado e o âmbito em que toma conhecimento das informações classificadas Prísne tajné (Muito Secreto), Tajné (Secreto) ou Dôverné (Confidencial).

Nos termos do § 38.º, alínea a), o advogado deve, enquanto pessoa habilitada, preservar a confidencialidade das informações e dos documentos que contenham informações classificadas.

Nos termos do § 43.º, quando existe uma presunção razoável de que a autoridade estatal pedirá ao profissional que produza informações classificadas ou lhe comunique informações classificadas, este é obrigado a pedir uma **credenciação de segurança industrial** à NBU. Nos termos do § 45.º, n.º 1, a NBU, no âmbito desse procedimento de credenciação, verifica se o profissional preenche as condições de segurança industrial e, em especial, se o profissional é **fiável em matéria de segurança**<sup>1</sup> na aceção do § 46.º, alínea c).

Nos termos do § 50.º, n.ºs 1 e 3, se o procedimento de credenciação demonstrar que o profissional preenche as condições previstas no § 46.º, a NBU emite-lhe uma **credenciação de segurança industrial** por um período máximo de cinco

<sup>1</sup> Um profissional que tenha sido considerado um risco para a segurança não é considerado um profissional fiável em matéria de segurança, nos termos do § 49.º, n.º 1. Nos termos do § 49.º, n.º 2, entende-se por «risco para a segurança»: a) uma ação contra os interesses da República Eslovaca no domínio da defesa do Estado, da segurança do Estado, das relações internacionais, dos interesses económicos do Estado, do funcionamento de um organismo estatal ou contra os interesses que a República Eslovaca se comprometeu a proteger; b) uma ligação externa, comercial ou patrimonial suscetível de prejudicar os interesses da República Eslovaca no domínio da política externa ou da segurança; c) a existência de ligações económicas, patrimoniais ou financeiras com pessoas ligadas à criminalidade organizada; d) o comportamento corrupto por parte do profissional; e) a instabilidade pessoal nos cargos de direção ou nos órgãos do profissional; ou f) a revogação da validade do certificado de gestor do profissional.

anos. Nos termos do § 50.º, n.º 4, o profissional tem o direito de consultar informações classificadas até ao nível de classificação para o qual lhe foi concedida uma credenciação de segurança industrial.

Nos termos do § 50, n.º 5, entre outros, se a NBU constatar, que o **profissional deixou de ser fiável em termos de segurança**, na aceção do § 46.º, alínea c), ou que violou de maneira flagrante ou repetida as suas obrigações de proteção das informações classificadas, revogará a validade da **credenciação de segurança industrial**. Nos termos do § 52.º, n.º 1, alínea c), a credenciação de segurança industrial deixa de ser válida a partir do momento em que a NBU efetua uma notificação nos termos do § 50.º, n.º 5.

Nos termos do § 60.º, n.º 7, a NBU procede ao procedimento de certificação de qualquer pessoa que deva tomar conhecimento de informações classificadas no âmbito do exercício das suas funções ao abrigo de um acordo internacional a que a República Eslovaca esteja vinculada, e emite-lhe um **certificado de credenciação de segurança do pessoal**.

Nos termos do § 30.º, n.º 1, as pessoas visadas pelas decisões da NBU acima referidas podem interpor **recurso** por escrito dessas decisões no prazo de quinze dias a contar da notificação da decisão. O recurso tem efeito suspensivo e, nos termos do § 30.º, n.º 2, a própria NBU pode dar provimento ao recurso.

*Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (Lei Constitucional n.º 254/2006, relativa à criação e às incumbências da Comissão do Parlamento Nacional da República Eslovaca para a fiscalização das decisões da [NBU], conforme alterada) (a seguir «lei constitucional»)*

Nos termos dos artigos 2.º e 3.º, uma **comissão** do parlamento nacional da República Eslovaca (a seguir «comissão»), composta por onze deputados, fiscaliza as decisões da NBU adotadas em aplicação da Lei n.º 215/2004. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, se o recurso receber provimento, a comissão revoga a decisão impugnada e remete o processo à NBU para nova decisão; caso contrário, nega provimento ao recurso. A decisão da comissão deve conter o dispositivo, a fundamentação e a instrução quanto à via de recurso.

Nos termos do artigo 5.º, a decisão da Comissão está sujeita a fiscalização pelo Najvyšší Správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca, Eslováquia).

*Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (Lei n.º 162/2015 – Código de Procedimento Administrativo, conforme alterada) (a seguir «Código de Procedimento Administrativo»)*

Nos termos do § 81.º, n.ºs 1 e 3, as partes no processo e os seus representantes têm o direito de consultar os processos judiciais que contenham informações classificadas e respetivos anexos, bem como de obter extratos e cópias apenas em



conformidade com as disposições relativas à proteção das informações classificadas.

Nos termos do § 82.º, n.ºs 1 e 2, uma autoridade pública, ao submeter um processo administrativo, deve sempre indicar as partes do processo que contêm informações classificadas. O presidente da secção exclui essas partes do processo para consulta. No entanto, não se podem excluir da consulta as partes do processo administrativo com base nas quais o órgão jurisdicional administrativo conduz a instrução, bem como as que a parte no processo teve o direito de consultar no âmbito do processo nessa autoridade.

Nos termos do § 119.º, o órgão jurisdicional administrativo pode recolher a prova necessária à fiscalização da legalidade da decisão impugnada.

Nos termos do § 120.º, alínea a), o órgão jurisdicional administrativo não está vinculado pelos factos apurados pela autoridade administrativa e pode conduzir ele próprio o processo de instrução se o considerar necessário para decidir no processo.

*Vyhláška Národný bezpečnostný úrad č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (Decreto n.º 134/2016 da NBU, relativo à segurança do pessoal, a seguir «Decreto n.º 134/2016»)*

Nos termos do § 5.º, n.º 1, alíneas d) e g), em conjugação com o n.º 6, o **certificado da credenciação de segurança** de uma pessoa singular e o **certificado de segurança industrial** de um profissional devem referir o nível mais elevado de classificação das informações classificadas da UE a que o titular possa ter acesso e a indicação das disposições pertinentes do direito da União com base nas quais é autorizado o acesso de uma pessoa singular a informações classificadas, bem como as datas de início e de termo da validade do certificado.

Nos termos do § 5.º, n.º 4, alínea a), em conjugação com o n.º 6, os certificados suprarreferidos são, em princípio, emitidos **no máximo para o período de validade do certificado.**

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

- 1 A recorrente é uma sociedade de responsabilidade limitada eslovaca à qual a NBU emitiu, em 6 de setembro de 2018, uma **credenciação de segurança industrial** que permite o acesso a informações classificadas de «Prísne tajné» (Muito Secreto), a transmissão de informações classificadas «Tajné» (Secreto) em suporte material e digital e a produção de informações classificadas «Tajné» (Secreto). Em 15 de novembro de 2018, a NBU emitiu à recorrente um certificado de segurança industrial com a classificação SECRET UE/EU SECRET.
- 2 Em seguida, a NBU tomou conhecimento de várias informações não classificadas segundo as quais (i) estavam a ser investigadas várias infrações penais que

envolviam a recorrente ou membros do seu conselho de administração (ii) a recorrente tinha celebrado contratos com entidades suspeitas da prática de atos criminosos e pago a essas entidades quantias em dinheiro fora do habitual e (iii) a recorrente era suspeita de estar associada a outra entidade com a qual participava conjuntamente em concursos de natureza económica sem revelar que estavam sob controlo comum. A NBU obteve informação adicional resultante das suas próprias diligências ou das de outros órgãos estatais. Essas informações estão contidas em documentos que a própria NBU ou outros órgãos estatais, como seus criadores, designaram de provas documentais classificadas. A NBU possibilitou que a recorrente tomasse uma posição sobre algumas das informações, mas não sobre as provas documentais classificadas individuais ou as informações nelas contidas. A recorrente apenas prestou esclarecimentos no que respeita às informações que lhe foram transmitidas pela NBU.

- 3 Em 25 de agosto de 2020, a NBU adotou uma decisão declarando que a recorrente não podia ser considerada uma entidade fiável em termos de segurança, uma vez que se verificou que estava em risco de violar as regras de segurança, nomeadamente devido a (i) uma ligação comercial que poderia causar danos aos interesses da República Eslovaca no domínio da segurança<sup>2</sup> e a ações contra os interesses da República Eslovaca em termos dos interesses económicos do Estado<sup>3</sup>. Nesta base, a NBU revogou a credenciação de segurança industrial de 6 de setembro de 2018 e, conseqüentemente<sup>4</sup>, revogou também o certificado de 15 de novembro de 2018.
- 4 Na fundamentação da sua decisão, a NBU fez referência a informações não classificadas e a outras informações, que descreveu como «*informações prestadas em determinadas páginas específicas, em determinados parágrafos específicos ou em determinados anexos à prova documental classificada com um determinado número, de uma determinada data*», sem mais pormenores.
- 5 A recorrente interpôs recurso da decisão da NBU na comissão, na qual alegou que não tinha tido a possibilidade de consultar o processo da NBU e de tomar conhecimento do conteúdo das provas documentais classificadas. A recorrente contestou também as conclusões de facto e as apreciações jurídicas feitas pela NBU com base em informações não classificadas. A comissão negou provimento a este recurso por Decisão de 4 de novembro de 2020 (a seguir «*decisão impugnada*»).
- 6 A recorrente interpôs recurso administrativo desta decisão da comissão, pendente no Najvyšší Správny súd (Supremo Tribunal Administrativo). A NBU submeteu a esse órgão jurisdicional o processo completo, que continha também provas provenientes de documentos classificados.

<sup>2</sup> Nos termos do § 49.º, n.ºs 1 e 2, alínea b), da Lei n.º 215/2004.

<sup>3</sup> Nos termos do § 49.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), da Lei n.º 215/2004.

<sup>4</sup> Nos termos do § 50.º, n.º 5, da Lei n.º 215/2004.



- 7 Por Decisão de 4 de outubro de 2022, o presidente da secção do órgão jurisdicional nacional excluiu da consulta essas partes classificadas do processo, ao abrigo do § 82.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo. Nesse mesmo dia, o advogado da recorrente apresentou um pedido de consulta das mesmas. Em 5 de outubro de 2022, o presidente da secção indeferiu este pedido com fundamento no § 82.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo, mas ao mesmo tempo pediu à NBU que concedesse acesso às mesmas.
- 8 Por carta de 25 de novembro de 2022, a NBU informou o órgão jurisdicional de reenvio de que só concedia essa autorização em relação a duas provas documentais classificadas, ao passo que, para as outras provas, não dava o seu consentimento. A NBU justificou-o com base no facto de a prova documental classificada conter informações cuja divulgação poderia levar à revelação das fontes de informação e comprometer a eficácia da ação da NBU e de outras autoridades estatais em relação à recorrente. Por carta de 16 de janeiro de 2023, o advogado da recorrente voltou a pedir ao órgão jurisdicional nacional que possibilitasse a consulta das provas documentais classificadas, invocando o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, interpretado em conformidade com o Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2022, GM (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708).

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

- 9 A recorrente alega, antes de mais, que não pôde consultar o processo da NBU e inteirar-se do conteúdo das provas documentais classificadas. O advogado da recorrente só pôde pedir autorização para a sua disponibilização após lhe ter sido notificada a decisão da NBU. No entanto, o diretor da mesma indeferiu o pedido de acesso aos documentos apresentando uma fundamentação que a recorrente considera muito genérica. A recorrente contesta também as conclusões de facto e de direito adotadas pela NBU com base em informações não classificadas. No recurso administrativo, a recorrente alega que os seus direitos processuais de tomar conhecimento do conteúdo do processo não podem ser limitados de maneira absoluta apenas com o fundamento vago de que se trata de informações classificadas. Na opinião da recorrente, não é suficiente, do ponto de vista da garantia dos direitos de defesa, que as informações classificadas possam ser consultadas pelo órgão jurisdicional. Quanto ao mérito, a recorrente contesta a existência, no seu caso, de um risco de segurança que justifica o cancelamento da credenciação de segurança industrial e do certificado de segurança industrial.
- 10 A recorrente invoca expressamente a Carta e alega que foi violado o seu direito à ação e a um tribunal imparcial nos termos do artigo 47.º da Carta, embora não resulte do pedido de decisão prejudicial que a recorrente tenha afirmado expressamente que as disposições nacionais pertinentes devem ser consideradas como constituindo aplicação do direito da União.

- 11 O recorrido não concorda com as alegações da recorrente. Sublinha que é possível exercer uma fiscalização jurisdicional da decisão impugnada e que o juiz toma conhecimento de todos os documentos, incluindo provas documentais classificadas.

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

#### *Quanto à primeira questão prejudicial*

- 12 O órgão jurisdicional de reenvio é a única instância judicial competente para fiscalizar a decisão impugnada; a sua decisão será definitiva. Considera que as respostas do Tribunal de Justiça às questões prejudiciais são imprescindíveis para a resolução do litígio. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se se deve considerar que a regulamentação nacional em causa no presente processo aplica o direito da União e se, por conseguinte, a Carta é aplicável ao mesmo. Observa que a própria recorrente não indica razões para tal.
- 13 O órgão jurisdicional de reenvio analisa a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à expressão «aplica o direito da União», remetendo para o n.º 34 do Acórdão de 19 de abril de 2018, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA/Rete Ferroviaria Italiana SpA* (C-152/17, ECLI:EU:C:2018:264), bem como para os n.ºs 40 e 41 do Despacho de 24 de setembro de 2019, *Processo penal contra QR* (C-467/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:776), n.º 25 do Acórdão de 6 de março de 2014, *Cruciano Siragusa contra Regione Sicilia* (C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126) e n.º 28 do Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, *Åklagaren contra Hans Åkerberg Fransson* (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105).
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio considera que tanto a decisão impugnada da NBU como a decisão impugnada da comissão se baseiam exclusivamente em disposições jurídicas nacionais. No entanto, decorre do Decreto n.º 134/2016 que o certificado de segurança industrial contém a indicação da classificação de segurança mais elevada das informações classificadas da União Europeia a que o titular do certificado deve ter acesso. Contudo, o direito nacional não regulamenta de modo mais pormenorizado o processo para tratamento das informações classificadas da União Europeia e os pormenores do acesso a essas informações.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2013/488, a decisão estabelece os princípios básicos e as normas mínimas de segurança aplicáveis à proteção das ICUE [informações classificadas da União Europeia]. Nos termos do considerando 3 e do artigo 1.º, n.º 2, dessa decisão esses princípios e normas devem ser respeitados pelos Estados-Membros, nos termos das respetivas disposições legislativas e regulamentares nacionais. Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, alíneas c) e d), da Decisão 2013/488, os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias, nos termos das respetivas disposições legislativas e regulamentares nacionais, para assegurar que, quando forem manuseadas ou armazenadas ICUE, a presente decisão é respeitada por

quaisquer outras pessoas nos Estados-Membros que estejam devidamente autorizadas a aceder às ICUE e pelas entidades a que os Estados-Membros tenham adjudicado contratos. O artigo 16.º, n.º 3, alínea a), subalínea iii), dessa decisão impõe ao Estado-Membro a obrigação de designar uma ANS [autoridade nacional de segurança] que deve assegurar que todas as pessoas empregadas por um contratante possuam a credenciação de segurança adequada ou outra autorização devidamente emitida. O artigo 11.º, n.º 5, da Decisão 2013/488 impõem expressamente à autoridade nacional de segurança dos Estados-Membros a obrigação de garantir que os contratantes ou subcontratantes registados nos respetivos Estados-Membros que participem na execução de contratos ou subcontratos que exijam acesso a informações com classificação CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET, possuam uma Credenciação de Segurança de Empresa (CSE). Os pormenores relativos a este certificado são regulamentados no Anexo V da decisão (v. artigo 11.º, n.º 7).

- 16 O órgão jurisdicional de reenvio deduz daí que a Decisão 2013/488 visa impor aos Estados-Membros obrigações específicas no que respeita à verificação dos operadores contratantes. Uma vez que, nos termos do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE, esta decisão é obrigatória em todos os seus elementos para todos os Estados-Membros, as autoridades nacionais têm de ter em conta as obrigações decorrentes dessa decisão quando da emissão e da revogação de certificados de segurança industrial. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, é irrelevante, a este respeito, o facto de a Decisão 2013/488 remeter para as disposições nacionais pertinentes ao abrigo das quais a NBU deve proceder. O órgão jurisdicional de reenvio considera-o uma consequência da escolha da forma do ato jurídico (decisão) e do facto de vincular os Estados-Membros e não os particulares. Os Estados-Membros devem utilizar todas as medidas e procedimentos previstos no direito interno com vista à execução de atos jurídicos, nos termos do artigo 291.º, n.º 1, TFUE.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio observa que o direito nacional eslovaco não prevê procedimentos específicos para a emissão de um certificado de segurança industrial para efeitos da Decisão 2013/488. Tem lugar um procedimento de credenciação de segurança nacional com vista à emissão de uma credenciação de segurança industrial em conformidade com o direito nacional. Com base nessa credenciação, é emitido à empresa um certificado de segurança industrial para o nível de classificação pertinente da União, cuja validade depende da validade da credenciação de segurança industrial nos termos do direito nacional. No entanto, baseando-se no Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2013, Åklagaren contra Hans Åkerberg Fransson (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105), o órgão jurisdicional de reenvio considera que a circunstância de as disposições nacionais não terem sido adotadas especialmente com vista à execução de um específico ato jurídico da União não significa que a sua aplicação não possa constituir a execução do direito da União.

- 18 O órgão jurisdicional de reenvio está inclinado a concordar com o ponto de vista de que a fiscalização da decisão impugnada que realiza pode constituir uma situação em que o Estado-Membro executa direito da União e ao qual é aplicável a Carta, ao abrigo do seu artigo 51.º, n.º 1.
- 19 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a base jurídica da Decisão 2013/488, que considera pouco clara em termos de princípio; o artigo 240.º, n.º 3, TFUE, referido neste contexto, apenas diz respeito ao modo como o Conselho legisla em questões processuais e de regulamento interno. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, esta decisão não deve ter como base jurídica os capítulos 4 ou 5 do Título V da Parte III do TFUE (cooperação judiciária em matéria penal e cooperação policial), pelo que, no processo em apreço, a competência do Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 276.º TFUE é limitada. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio não considera que se trata de um caso em que um Estado-Membro não está vinculado pelas disposições da Carta com base no artigo 346.º, alínea a), TFUE. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, a natureza ou o conteúdo, em si, da Decisão 2013/488 não limitam a admissibilidade da aplicação dos Tratados ou da Carta no processo em apreço, e por conseguinte, também a competência do Tribunal de Justiça para a sua interpretação.

*Quanto à segunda questão prejudicial*

- 20 Resulta das disposições jurídicas nacionais pertinentes que a NBU e a comissão devem indicar, nas suas decisões, os factos em que essas decisões se baseiam, bem como a sua apreciação. Na prática, nas decisões não são indicadas informações classificadas específicas. É feita apenas uma referência à identificação das provas documentais pertinentes em que as informações classificadas estão contidas. A jurisprudência do Najvyšší súd (Supremo Tribunal, Eslováquia) e do Ústavný súd (Tribunal Constitucional, Eslováquia) admite tal procedimento. As provas documentais que contenham informações classificadas não são acessíveis à pessoa visada pelo procedimento de credenciação. Em caso de interposição de um recurso administrativo com vista à fiscalização da decisão de revogação (retirada) de uma credenciação ou de um certificado de segurança industrial, os juízes do Najvyšší Správny súd (Supremo Tribunal Administrativo) têm o poder ilimitado de tomar conhecimento de todas as informações classificadas constantes do processo. O advogado da pessoa visada pelo procedimento de credenciação só pode consultar informações classificadas com o consentimento do responsável da autoridade que detetou a informação classificada em causa e a transmitiu à NBU. Nos termos da jurisprudência nacional, a decisão de conceder a um advogado o acesso a informações classificadas não pode ser objeto de fiscalização separada. Em todo o caso, o advogado deve manter a confidencialidade das informações classificadas, pelo que nem sequer pode transmiti-las ao seu cliente.
- 21 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um dos elementos do direito a um processo equitativo consiste não só em conhecer os fundamentos da decisão

administrativa adotada, mas também em ter acesso a todas as informações do processo em que a autoridade administrativa se baseou. As partes no processo devem ter o direito de tomar conhecimento de todos os elementos de prova ou pareceres submetidos ao órgão jurisdicional, a fim de poderem influenciar a sua decisão, ou tomar posição sobre os elementos de prova invocados. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito de acesso ao processo pode ser limitado, com base numa ponderação com a segurança nacional, mas esta ponderação não pode, porém, tendo em conta a necessária observância do artigo 47.º da Carta, privar de efetividade os direitos de defesa da pessoa em questão, nomeadamente ao não lhe comunicar, ou se necessário, ao seu advogado, pelo menos a substância dos fundamentos em que se baseia a decisão tomada a seu respeito. Não é suficiente que a pessoa em questão ou o seu advogado só possam aceder a essas informações depois de obtida uma autorização para esse efeito, não lhes sendo sequer comunicada a substância dos fundamentos em que se baseiam essas decisões e não podendo, em todo o caso, utilizar, para efeitos dos procedimentos administrativo ou judicial, as informações a que poderiam ter tido acesso<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, os direitos da pessoa em questão não podem ser substituídos pelo facto de o acesso às informações constantes do processo ser garantido ao órgão jurisdicional<sup>6</sup>.

- 22 O órgão jurisdicional considera que, à luz da resposta *supra*, a resposta à segunda questão prejudicial podia ser clara (*acte éclairé*), mas, ao contrário do presente processo, o processo C-159/21 dizia respeito à interpretação não apenas do artigo 47.º da Carta, mas também do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/32<sup>7</sup>, que prevê expressamente um direito específico de acesso da pessoa em causa a informações ou fontes cuja divulgação constitua uma ameaça para a segurança nacional.
- 23 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a regulamentação contida no artigo 11.º da Decisão 2013/488 e no Anexo V da mesma conferem à recorrente um direito garantido pelo direito da União, cuja proteção pode reivindicar invocando o seu artigo 47.º, n.º 1, da Carta, ou seja, se pode resultar da Decisão 2013/488 o direito de não lhe ser retirado um certificado de segurança industrial ou o direito a que a NBU respeite determinadas normas processuais mínimas aquando da retirada desse certificado. O órgão jurisdicional de reenvio concorda com o ponto de vista de que a Decisão 2013/488 não confere direitos diretamente à recorrente, mas tem dúvidas porque infere do artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, dessa decisão que, quando o Secretariado-Geral do Conselho celebra contratos classificados (ver anexo A), a análise prevista no artigo 11.º, n.ºs 4 e 5,

<sup>5</sup> V. Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e o. (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708), n.ºs 50 e 51 e dispositivo.

<sup>6</sup> *Ibidem*, n.º 57.

<sup>7</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60).



desta decisão é uma condição para a participação do contratante no procedimento de concurso pertinente para a adjudicação desse contrato. Assim, a revogação (retirada) de um certificado de segurança industrial afeta de maneira determinante a possibilidade de a recorrente participar nos concursos relativos a tais contratos classificados. Daí pode resultar que a Decisão 2013/488 confere certos direitos aos contratantes.

- 24 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio, invocando o artigo 52.º, n.º 3, da Carta refere-se à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») relativa à fiscalização jurisdicional de decisões com base em informações classificadas. O TEDH considerou essencial que o órgão jurisdicional que conhece do processo tenha pleno acesso às informações classificadas<sup>8</sup>. Segundo esta interpretação, no presente processo bastaria que só pudesse ter conhecimento das informações classificadas o órgão jurisdicional nacional que aprecia o processo. Contudo, o Tribunal de Justiça sublinhou na sua jurisprudência que, à luz do artigo 47.º, n.º 2, da Carta tal não é suficiente<sup>9</sup>. O órgão jurisdicional de reenvio considera, assim, imprescindível que o Tribunal de Justiça interprete de maneira mais precisa o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta no que se refere ao presente processo.

*Quanto à terceira questão prejudicial*

- 25 No processo judicial de que a recorrente e a NBU são parte, o órgão jurisdicional nacional não pode, sem autorização da NBU, autorizar a recorrente ou o seu advogado a consultar as partes do processo que contêm informações classificadas. Uma vez que as partes do processo que contêm informações classificadas são submetidas ao órgão jurisdicional pela NBU, na prática, apenas a recorrente tem uma possibilidade limitada de consultar o processo. Embora o § 82.º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo permita a consulta das partes do processo que são objeto do processo de instrução, na prática nacional a tomada de conhecimento pelo órgão jurisdicional do processo apresentado pela autoridade administrativa não constitui obtenção de prova.
- 26 Nos termos do § 82.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Procedimento Administrativo, a consulta das partes do processo que contêm informações classificadas depende do cumprimento, pela pessoa que faz essa consulta, das condições fixadas na Lei n.º 215/2004. Na prática, a recorrente necessita, portanto, de uma credenciação de segurança industrial válida e o seu advogado necessita de uma credenciação de segurança ou de consentimento da autoridade competente em conformidade com a Lei n.º 215/2004.

<sup>8</sup> Acórdão do TEDH no processo Regner/República Checa, de 19 de setembro de 2017 (queixa n.º 35289/11, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD003528911).

<sup>9</sup> Acórdão de 16 de maio de 2017, Berlioz Investment Fund SA contra Directeur de l'administration des contributions directes (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), n.º 100, ou Acórdão de 13 de setembro de 2018, UBS Europe SE e Alain Hondequin e litisconsortes contra DV e o. (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), n.º 70.



- 27 Caso o órgão jurisdicional de reenvio não tenha de aplicar, no processo em apreço, o direito e a prática nacionais descritos na segunda questão, o órgão jurisdicional interroga-se de que modo e em que medida deve assegurar que a recorrente possa ter acesso às informações classificadas. A este respeito, o órgão jurisdicional procura determinar se uma maneira concreta de proceder ou uma obrigação do tribunal nacional a este respeito podem ser derivadas diretamente do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça sublinhou que o órgão jurisdicional tem a obrigação de colocar à disposição do administrado determinadas informações que recebeu da autoridade administrativa e não a totalidade do processo em que essas informações figuram<sup>10</sup>. Tendo em conta as ambiguidades em torno da Decisão 2013/488, que levaram a submeter a primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio considera importante que o Tribunal de Justiça interprete o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta também no que respeita à questão das informações classificadas reguladas por essa decisão.

*Quanto à quarta questão*

- 28 A revogação de um certificado de segurança industrial, na aceção da Decisão 2013/488, é apenas uma consequência direta da revogação da credenciação de segurança industrial com base nas disposições nacionais.
- 29 Contudo, resulta da comparação das condições de segurança industrial segundo as disposições nacionais e a Decisão 2013/488 que estas não são idênticas, mas que o risco de segurança é entendido de modo mais abrangente nas disposições nacionais. Isto porque nos termos do n.º 9 do Anexo V da Decisão 2013/488 o risco de violar as regras de segurança só é abrangido pela alínea b) no que toca «[à] propriedade, o controlo ou a potencial exposição a influências indevidas». A Lei n.º 215/2004 considera que constitui um risco de segurança no caso de um profissional tanto uma ação contra os interesses da República Eslovaca em certos domínios (defesa, segurança, relações internacionais) como certas ligações externas, comerciais ou patrimoniais suscetíveis de prejudicar os interesses da República Eslovaca. O Anexo V da Decisão 2013/488 não faz referência a esses riscos. Nos termos do artigo 11.º, n.º 5, da Decisão 2013/488 a autoridade nacional da segurança segue a legislação nacional, que pode regulamentar de modo mais alargado os critérios de reconhecimento como risco de segurança. No processo em apreço, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a decisão impugnada da comissão e a decisão controvertida da NBU baseiam-se em riscos de segurança regulados unicamente pela Lei n.º 215/2004.

<sup>10</sup> Acórdão de 16 de maio de 2017, *Berlioz Investment Fund SA contra Directeur de l'administration des contributions directes* (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), n.º 100, ou Acórdão de 13 de setembro de 2018, *UBS Europe SE e Alain Hondequin e litisconsortes contra DV e o.* (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), n.º 70.

- 30 Uma vez que as disposições da Carta só visam os Estados-Membros quando estes aplicam o direito da União, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a questão de saber se é esse o caso no processo em apreço.
- 31 Se decorrer do artigo 47.º da Carta um direito (eventualmente uma obrigação) de conceder à recorrente ou ao seu advogado acesso às informações classificadas pertinentes será necessário determinar se o mesmo se aplica a informações classificadas face a um risco de segurança ao abrigo de disposições nacionais, mas não da Decisão 2013/488. Por exemplo, a informação classificada referente à conduta da recorrente contra os interesses da República Eslovaca, nos termos do § 49.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 215/2004, não é pertinente do ponto de vista dos critérios que figuram no ponto 9 do Anexo V da Decisão 2013/488. Neste caso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 51.º, n.º 2, da Carta pode ser interpretado no sentido de que se opõe a que o processo de um órgão jurisdicional nacional relativo a essas informações classificadas se baseie diretamente no artigo 47.º da Carta e na não aplicação do direito nacional.
- 32 Por outro lado, porém, tanto a NBU como a comissão recorrida decidiram revogar (retirar) o certificado de segurança industrial na aceção do artigo 11.º da Decisão 2013/488 e do seu Anexo V, pela única razão de terem revogado (retirado) simultaneamente a credenciação de segurança industrial nos termos do § 50.º da Lei n.º 215/2004. Embora esta tenha sido revogada unicamente por riscos de segurança que não foram expressamente enunciados no ponto 9 do Anexo V da Decisão 2013/488, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, também é possível adotar uma interpretação segundo a qual as exigências do artigo 47.º da Carta são plenamente aplicáveis a todas as informações classificadas pertinentes para a revogação (retirada) de um certificado de segurança industrial, independentemente de estarem ou não relacionadas com as circunstâncias referidas no ponto 9 do Anexo V da Decisão 2013/488.