



Segundo o advogado-geral Giovanni Pitruzzella, a transferência e o tratamento automatizado generalizado e indiferenciado de dados PNR são compatíveis com os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais

Em contrapartida, uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados PNR numa forma não anonimizada só se justifica perante uma ameaça grave, real e atual ou previsível para a segurança dos Estados-Membros, bem como na condição de a duração dessa conservação ser limitada ao estritamente necessário

Além disso, a transferência dos dados que figuram na rubrica «Observações gerais» prevista na Diretiva PNR não respeita as exigências de clareza e de precisão exigidas pela Carta

A utilização dos dados PNR constitui um elemento importante da luta contra o terrorismo e as formas graves de criminalidade. Para este efeito, a Diretiva PNR ¹ impõe o tratamento sistemático de um número importante de dados dos passageiros aéreos no momento da entrada e da saída da União. Além disso, o artigo 2.º desta diretiva prevê que os Estados-Membros gozam da possibilidade de também a aplicar aos voos intra-UE.

A Ligue des droits humains (LDH) é uma associação sem fins lucrativos que interpôs na Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica), em julho de 2017, um recurso de anulação que tem por objeto a loi du 25 décembre 2016 (Lei de 25 de dezembro de 2016), que transpõe para o direito belga as Diretivas PNR e API ². Segundo a LDH, esta lei viola o direito ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, garantido pelo direito belga e pelo direito da União. A LDH critica, por um lado, o caráter muito amplo dos dados PNR e, por outro, o caráter geral da recolha, da transferência e do tratamento destes dados. A LDH entende que a lei também viola a livre circulação das pessoas porque restabelece indiretamente controlos nas fronteiras ao alargar o sistema PNR aos voos intra-UE.

Em outubro de 2019, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) submeteu ao Tribunal de Justiça dez questões prejudiciais relativas à validade e à interpretação das Diretivas PNR e API, bem como à interpretação do RGPD ³.

Nas suas conclusões hoje apresentadas, o advogado-geral Giovanni Pitruzzella começa por precisar que quando medidas que comportam ingerências nos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») têm origem num ato legislativo da União, **incumbe ao legislador da União fixar os elementos essenciais** que definem o âmbito dessas ingerências. Em seguida, o advogado-geral recorda que disposições que

¹ Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (JO 2016, L 119, p. 132).

² Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras (JO 2004, L 261, p. 24).

³ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (JO 2016, L 119, p. 1).

impõem ou permitem a comunicação de dados pessoais de pessoas singulares a um terceiro, como uma autoridade pública, devem ser qualificadas, quando não tenha havido consentimento dessas pessoas singulares e independentemente da utilização posterior dos dados em causa, de ingerência na sua vida privada e de ingerência no direito fundamental à proteção dos dados pessoais ⁴. Estas ingerências só se podem justificar se estiverem previstas na lei, respeitarem o conteúdo essencial dos referidos direitos e, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, se forem necessárias e responderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou para atender à necessidade de proteger direitos e liberdades de outrem.

No que se refere, em primeiro lugar, aos dados pessoais que as transportadoras aéreas têm a obrigação de transferir para as unidades de informações de passageiros (UIP) ao abrigo da Diretiva PNR, o advogado-geral salienta que a dimensão e a gravidade da ingerência nos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais que comporta uma medida que introduz limitações ao exercício destes direitos dependem, antes de mais, do alcance e da natureza dos dados que constituem o objeto do tratamento. A identificação destes dados constitui assim uma operação essencial, à qual qualquer base legal que introduza semelhante medida deve obrigatoriamente proceder da forma mais clara e precisa possível. Depois de salientar que o recurso a categorias gerais de informações que não determinem de forma suficiente a natureza e o alcance dos dados a transferir **não preenche as condições de clareza e de precisão** enunciadas na Carta, o advogado-geral conclui pela **invalidade do anexo I, ponto 12, desta diretiva**, na medida em que esta disposição inclui, entre as categorias de dados a transferir, a rubrica «Observações gerais», que visa qualquer informação recolhida pelas transportadoras aéreas no âmbito das respetivas atividades de prestação de serviços, para além das que estão expressamente enumeradas nos outros pontos deste anexo I.

Quanto ao restante, o advogado-geral sublinha que os dados que as transportadoras aéreas têm a obrigação de transferir para as UIP em conformidade com o disposto na Diretiva PNR são **pertinentes, adequados e não excessivos à luz das finalidades** prosseguidas por esta diretiva, e que o seu alcance **não excede aquilo que é estritamente necessário para alcançar estas finalidades**. Por outro lado, considera que esta transferência está rodeada de **garantias suficientes** que visam, por um lado, zelar para que só sejam transferidos os dados **expressamente visados** e, por outro, assegurar a **segurança** e a **confidencialidade** dos dados transferidos. Além disso, o advogado-geral recorda que a Diretiva PNR enuncia uma **proibição geral de tratamento de dados sensíveis**, que também inclui a sua recolha, pelo que o sistema PNR prevê **garantias suficientes** que permitem excluir, em cada etapa do tratamento dos dados recolhidos, que este tratamento possa tomar direta ou indiretamente em consideração características protegidas.

Em segundo lugar, o advogado-geral considera que o carácter generalizado e indiferenciado da transferência dos dados PNR e da avaliação prévia dos passageiros aéreos através do tratamento automatizado destes dados é compatível com os artigos 7.º e 8.º da Carta, que consagram os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais. Quanto a este aspeto, considera nomeadamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de conservação e de acesso aos dados no setor das comunicações eletrónicas ⁵ não é transponível para o sistema previsto na Diretiva PNR. Por outro lado, salienta que a adoção de um sistema de tratamento dos dados PNR harmonizado a nível da União, no que se refere tanto aos voos extra-UE como, relativamente aos Estados que utilizaram a possibilidade conferida pelo artigo 2.º da Diretiva PNR, aos voos intra-UE, permite assegurar que o tratamento destes dados respeite o nível elevado de proteção dos direitos fundamentais enunciados nos artigos 7.º e 8.º da Carta fixado nesta diretiva.

⁴ V., nomeadamente, Acórdão de 18 de junho de 2020, *Comissão/Hungria*, [C-78/18](#) (n.º 124 e jurisprudência referida) e [CI n.º 73/20](#).

⁵ V. nomeadamente Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, *Télé2 Sverige*, [C-203/15](#) e [C-698/15](#) (v. igualmente [CI n.º 145/16](#)), e de 6 de outubro de 2020, *La Quadrature du Net e o.*, [C-511/18](#), [C-512/18](#) e [C-520/18](#) (v. igualmente [CI n.º 123/20](#)).

De forma mais geral, o advogado-geral sublinha a importância fundamental que reveste, no âmbito do sistema de garantias implementadas pela Diretiva PNR, a monitorização exercida por uma **autoridade de controlo independente, que tem o poder de verificar a licitude deste tratamento, de proceder a investigações, inspeções e auditorias, bem como de analisar as reclamações apresentadas por qualquer titular de dados**. A este respeito, o advogado-geral especifica que é essencial que, quando transpõem esta diretiva para o direito interno, os Estados-Membros reconheçam que a sua autoridade nacional de controlo **beneficia totalmente destes poderes**, dotando-a dos meios materiais e pessoais necessários para desempenhar a sua função.

No que diz nomeadamente respeito à avaliação prévia dos passageiros aéreos, no que se refere, desde logo, à comparação dos dados PNR com os que constam das bases de dados relevantes para efeitos de prevenção e de deteção de infrações terroristas e da criminalidade grave, bem como de investigação e repressão nesta matéria, que constitui a primeira parte desta avaliação, o advogado-geral indica que o conceito «**bases de dados relevantes**» deve ser interpretado em conformidade com as exigências de clareza e de precisão exigidas pela Carta, bem como à luz das finalidades da Diretiva PNR. Em sua opinião, este conceito deve ser interpretado no sentido de que visa apenas as bases de dados nacionais geridas pelas autoridades competentes, bem como as bases de dados da União e internacionais exploradas diretamente por estas autoridades no âmbito das respetivas missões, para além de terem de ter uma **relação direta e estreita com as finalidades da luta contra o terrorismo e a criminalidade grave prosseguidas pela Diretiva PNR**, o que implica que tenham sido desenvolvidas para estas finalidades. No que se refere, em seguida, ao tratamento automatizado dos dados PNR à luz de critérios preestabelecidos, que constitui a segunda parte da referida avaliação prévia, o advogado-geral considera nomeadamente que tal tratamento não pode ser efetuado através de sistemas de inteligência artificial de aprendizagem automática, que não permitem conhecer as razões que conduziram o algoritmo a um resultado positivo.

Em terceiro lugar, quanto à questão de saber se o direito da União se opõe a uma legislação nacional que prevê um prazo geral de conservação dos dados PNR de cinco anos, sem distinguir se os passageiros em causa, no âmbito da avaliação prévia, são ou não suscetíveis de constituir um risco para a segurança pública, o advogado-geral propõe que a Diretiva PNR, em conformidade com a Carta, seja interpretada no sentido de que **a conservação dos dados PNR fornecidos pelas transportadoras aéreas à UIP durante um período de cinco anos só seja autorizada, depois de ter sido efetuada a avaliação prévia, na medida em que esteja provada, com base em critérios objetivos, uma relação entre estes dados e a luta contra o terrorismo ou a criminalidade grave. Uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados PNR sob uma forma não anonimizada só se pode justificar perante uma ameaça grave para a segurança dos Estados-Membros que se revele ser atual e previsível**, associada, por exemplo, a atividades de terrorismo, e **na condição de a duração dessa conservação se limitar ao estritamente necessário**.

NOTA: As conclusões do advogado-geral não vinculam o Tribunal de Justiça. A missão dos advogados-gerais consiste em propor ao Tribunal, com toda a independência, uma solução jurídica nos processos que lhes são atribuídos. Os juízes do Tribunal iniciam agora a sua deliberação no presente processo. O acórdão será proferido em data posterior.

NOTA: O reenvio prejudicial permite aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no âmbito de um litígio que lhes seja submetido, interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade de um ato da União. O Tribunal não resolve o litígio nacional. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir o processo em conformidade com a decisão do Tribunal. Esta decisão vincula do mesmo modo os outros órgãos jurisdicionais nacionais aos quais seja submetido um problema semelhante.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não vincula o Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) das conclusões é publicado no sítio CURIA no dia da leitura.

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

Imagens da leitura das conclusões estão disponíveis em «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.