



COMUNICADO DE IMPRENSA n.º 105/22

Luxemburgo, 21 de junho de 2022

Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-817/19 | Ligue des droits humains

O Tribunal de Justiça considera que o respeito pelos direitos fundamentais impõe uma limitação dos poderes previstos pela Diretiva PNR ao estritamente necessário

Não estando um Estado-Membro perante uma ameaça terrorista real e atual ou previsível, o direito da União opõe-se a uma legislação nacional que prevê a transferência e o tratamento dos dados PNR dos voos intra-UE e dos transportes efetuados por outros meios no interior da União

A Diretiva PNR¹ impõe o tratamento sistemático de um número significativo de dados PNR (*Passenger Name Record*) dos passageiros aéreos de voos extra-UE à entrada e à saída da União, para efeitos da luta contra o terrorismo e a criminalidade grave. Além disso, o artigo 2.º desta diretiva prevê a possibilidade de os Estados-Membros a aplicarem também 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 da loi du 25 décembre 2016 (Lei de 25 de dezembro de 2016), que transpôs para o direito belga tanto a Diretiva PNR, como a Diretiva API² e a Diretiva 2010/65³. 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. Esta associação critica, por um lado, o caráter demasiado amplo dos dados PNR e, por outro, o caráter geral da recolha, da transferência e do tratamento desses dados. Em seu entender, a lei viola igualmente a livre circulação das pessoas na medida em que restabelece indiretamente os controlos nas fronteiras ao estender o sistema PNR aos voos intra-UE bem como aos transportes efetuados por de outros meios no interior da União.

Em outubro de 2019, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) submeteu ao Tribunal de Justiça dez questões prejudiciais relativas à validade da Diretiva PNR e à compatibilidade da Lei de 25 dezembro de 2016 com o direito da União.

No acórdão hoje proferido, o Tribunal de Justiça declara, **em primeiro lugar**, que uma vez que **a interpretação** feita pelo Tribunal das disposições **da Diretiva PNR à luz dos direitos fundamentais** consagrados nos artigos 7.º, 8.º, 21.º e 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União europeia (a seguir «Carta») **assegura a**

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 Diretiva 2010/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativa às formalidades de declaração exigidas aos navios à chegada e/ou à partida dos portos dos Estados-Membros e que revoga a Diretiva 2002/6/CE (JO 2010, L 283, p. 1).

conformidade desta diretiva com esses artigos, a análise das questões submetidas não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a **validade da mencionada diretiva**.

A título preliminar, recorda que **um ato da União deve ser interpretado, tanto quanto possível, de modo a não pôr em causa a sua validade e em conformidade** com o direito primário no seu todo e, nomeadamente, **com as disposições da Carta**, devendo assim os Estados-Membros ter o cuidado de não se basear numa interpretação do mesmo que conflitue com os direitos fundamentais protegidos pelo ordenamento jurídico da União ou com outros princípios gerais reconhecidos por este ordenamento jurídico. No que diz respeito à **Diretiva PNR**, o Tribunal esclarece que **um número significativo dos seus considerandos e disposições impõem essa interpretação conforme**, acentuando a importância dada pelo legislador da União, quando se refere a um elevado nível de proteção de dados, ao respeito integral pelos direitos fundamentais consagrados na Carta.

O Tribunal declara que a **Diretiva PNR comporta ingerências de uma certa gravidade** nos direitos consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta, na medida em que, nomeadamente, prevê a instituição de um regime de supervisão contínuo, não direcionado e sistemático que inclui a avaliação automatizada de dados pessoais de todas as pessoas que utilizam os serviços de transporte aéreo. Recorda que a **possibilidade** de os Estados-Membros **justificarem** esse tipo de ingerência deve ser apreciado mensurando a sua gravidade e verificando que **a importância do objetivo de interesse geral prosseguido se relaciona com essa gravidade**.

O Tribunal conclui que a **transferência, o tratamento e a conservação dos dados PNR** previstos nessa diretiva **podem ser considerados limitados ao estritamente necessário** para efeitos da luta contra o terrorismo e a criminalidade grave, **desde que os poderes previstos na referida diretiva sejam objeto de uma interpretação restritiva**. A este respeito, o acórdão hoje proferido esclarece nomeadamente que:

- o sistema estabelecido pela Diretiva PNR deve **abranger apenas as informações claramente identificáveis e circunscritas às rubricas que figuram no seu anexo I**, as quais se relacionam com o voo efetuado e o passageiro em causa, o que implica, para algumas das rubricas que figuram nesse anexo, que só estão abrangidas as informações aí expressamente previstas.
- A aplicação do sistema estabelecido pela Diretiva PNR deve **limitar-se às infrações terroristas e apenas à criminalidade grave que apresente umnexo objetivo, pelo menos indireto, com o transporte aéreo de passageiros**. No que se refere a essa criminalidade, a aplicação deste sistema não pode ser estendida às infrações que, embora preencham o critério previsto nesta diretiva relativamente ao limiar de gravidade e estejam, nomeadamente, previstas no seu anexo II, pertençam à criminalidade comum tendo em conta as especificidades do sistema penal nacional.
- A eventual **extensão da aplicação da Diretiva PNR a todos ou a parte dos voos intra-UE**, que um Estado-Membro pode decidir fazendo uso da faculdade prevista nesta diretiva, deve **limitar-se ao estritamente necessário**. Para o efeito, essa extensão deve poder ser objeto de uma **fiscalização efetiva por um órgão jurisdicional ou por uma entidade administrativa independente**, cuja decisão é dotada de efeito vinculativo. A este respeito, o Tribunal especifica que:
 - apenas na situação em que o referido Estado-Membro constata a existência de circunstâncias suficientemente concretas para considerar que está perante uma **ameaça terrorista real e atual ou previsível**, a aplicação desta diretiva a **todos os voos intra-UE** com proveniência de ou destino ao referido Estado-Membro, por um período limitado ao estritamente necessário mas renovável, **não excede os limites do estritamente necessário**;
 - **não havendo essa ameaça terrorista**, a aplicação da referida diretiva não pode estender-se a todos os voos intra-UE, mas **deve limitar-se aos voos intra-UE relativos, nomeadamente, a certas ligações aéreas ou planos de viagens ou ainda a certos aeroportos** para os quais existem, segundo a apreciação do Estado-Membro em causa, indicações suscetíveis de justificar essa aplicação. O caráter estritamente necessário dessa aplicação aos voos intra-UE assim selecionados deve ser regularmente

reexaminado, em função da evolução das condições que justificaram a sua seleção.

- Para efeitos da **avaliação prévia dos dados PNR**, que tem por objetivo identificar as pessoas relativamente às quais é exigido um exame mais aprofundado antes da sua chegada ou partida e que, num primeiro momento, é efetuada **através de tratamentos automatizados**, a unidade de informações de passageiros (UIP) pode apenas, por um lado, confrontar esses dados **somente com as bases de dados relativas a pessoas ou a objetos procurados ou que foram sinalizados**. Essas bases de dados devem ser não discriminatórias e ser usadas pelas autoridades competentes em relação à luta contra o terrorismo e a criminalidade grave que apresentem umnexo objetivo, pelo menos indireto, com o transporte aéreo de passageiros. Por outro lado, no que se refere à avaliação prévia à luz dos critérios preestabelecidos, a UIP **não pode utilizar tecnologias de inteligência artificial no âmbito de sistemas de autoaprendizagem («machine learning»)**, suscetíveis de modificar, sem intervenção ou controlo humano, o processo de avaliação e, em especial, os critérios de avaliação em que se baseiam o resultado da aplicação deste processo e a ponderação dos mencionados critérios. Esses critérios devem ser determinados de forma que a sua aplicação vise, especificamente, os indivíduos relativamente aos quais possa haver uma suspeita razoável de participação em infrações terroristas ou em criminalidade grave e de modo a ter em conta os elementos «incriminatórios» e «ilibatórios», sem que simultaneamente dê lugar a discriminações diretas ou indiretas.
- Tendo em conta a **taxa de erro inerente a esses tratamentos automatizados** de dados PNR e a quantidade bastante significativa de resultados «falsos positivos», obtidos na sequência da sua aplicação em 2018 e 2019, a aptidão do sistema estabelecido pela Diretiva PNR para realizar os objetivos prosseguidos depende essencialmente do bom funcionamento da **verificação dos resultados positivos**, obtidos mediante esses tratamentos, que a UIP efetua, num segundo momento, **através de meios não automatizados**. A este respeito, os Estados-Membros devem prever **regras claras e precisas de forma a orientar e enquadrar** a análise efetuada pelos agentes da UIP responsáveis por esse **reexame individual** para efeitos de assegurar o respeito integral dos direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º, 8.º e 21.º da Carta e, nomeadamente, garantir uma prática administrativa coerente no seio da UIP que respeite o princípio da não-discriminação. Em especial, devem assegurar que a UIP estabelece **critérios de reexame objetivos** que permitam aos seus agentes verificar, por um lado, se e em que medida uma concordância positiva (*hit*) diz efetivamente respeito a um indivíduo suscetível de estar implicado em infrações terroristas ou na criminalidade grave e, por outro lado, o caráter não discriminatório dos tratamentos automatizados. Neste contexto, o Tribunal sublinha ainda que as autoridades competentes devem garantir que o interessado é capaz de compreender o funcionamento dos critérios de avaliação preestabelecidos e os programas que aplicam esses critérios, de forma a poder decidir, com total conhecimento de causa, se exerce ou não o seu direito à interposição de uma ação judicial. Do mesmo modo, no âmbito dessa ação, o juiz responsável pelo controlo da legalidade da decisão adotada pelas autoridades competentes e, salvo os casos de ameaças à segurança do Estado, o próprio interessado, devem poder tomar conhecimento tanto do conjunto dos fundamentos como dos elementos de prova com base nos quais essa decisão foi tomada, incluindo os critérios de avaliação preestabelecidos e o funcionamento dos programas que aplicam esses critérios.
- A **comunicação e a avaliação ulteriores dos dados PNR**, ou seja, após a chegada ou a partida da pessoa em causa, só podem ser efetuadas com base em **circunstâncias novas e elementos objetivos** suscetíveis de fundar uma suspeita razoável de implicação dessa pessoa em criminalidade grave que apresente umnexo objetivo, pelo menos indireto, com o transporte aéreo de passageiros, ou que permitam considerar que esses dados poderiam, num caso concreto, dar uma contribuição efetiva à luta contra as infrações terroristas que apresentem esse nexo. A comunicação dos dados PNR para efeitos dessa avaliação ulterior deve, em princípio, salvo em caso de urgência devidamente justificado, ser subordinada a um controlo prévio efetuado quer por um órgão jurisdicional, quer por uma autoridade administrativa independente, mediante pedido fundamentado das autoridades competentes, independentemente da questão de saber se esse pedido foi apresentado antes ou depois de decorrido o prazo de seis meses subsequente à transferência desses dados para a UIP.

Em segundo lugar, o Tribunal considera que a Diretiva PNR, lida à luz da Carta, **se opõe a uma legislação nacional que autoriza o tratamento de dados PNR** recolhidos em conformidade com esta diretiva **para fins diferentes dos expressamente previstos no artigo 1.º, n.º 2, da referida diretiva.**

Em terceiro lugar, no que diz respeito ao **prazo de conservação dos dados PNR**, o Tribunal declara que o artigo 12.º da Diretiva PNR, lido à luz dos artigos 7.º, 8.º e 52.º, n.º 1, da Carta, **se opõe a uma legislação nacional que prevê um prazo geral de conservação desses dados de cinco anos, aplicável indiferentemente a todos os passageiros aéreos.**

Com efeito, segundo Tribunal, **após o decurso do prazo de conservação inicial de seis meses**, a conservação dos dados PNR **não se afigura** limitada ao estritamente **necessário** no que respeita aos **passageiros aéreos** relativamente aos quais, nem as eventuais verificações efetuadas durante o prazo de conservação inicial de seis meses, nem qualquer outra circunstância, revelaram a existência de elementos objetivos – como o facto de os dados PNR dos passageiros em causa terem dado lugar a uma concordância positiva verificada no âmbito da avaliação prévia – suscetíveis estabelecer um **risco em matéria de infrações terroristas ou de criminalidade grave** que apresentem umnexo objetivo, pelo menos indireto, com a viagem aérea efetuada por esses passageiros. **Em contrapartida**, considera que, **durante o período inicial de seis meses**, a conservação dos dados PNR de **todos os passageiros aéreos** sujeitos ao sistema instituído por essa diretiva não parece, em princípio, exceder os limites do estritamente necessário.

Em quarto lugar, o Tribunal declara que o direito da União **se opõe** a uma **legislação nacional** que prevê, **não** estando o Estado-Membro em causa perante uma **ameaça terrorista real e atual ou previsível**, um **sistema de transferência**, pelas transportadoras aéreas e pelos operadores de viagens, assim como o **tratamento**, pelas autoridades competentes, **dos dados PNR de todos os voos intra-UE e dos transportes efetuados por outros meios no interior da União**, com proveniência de ou destino a esse Estado-Membro ou ainda que transitem através deste, para efeitos da luta contra as infrações terroristas e a criminalidade grave. Com efeito, nessa situação, a aplicação do sistema estabelecido pela Diretiva PNR deve ser limitado à transferência e ao tratamento dos dados PNR dos voos e/ou dos transportes relativos, nomeadamente, a certas ligações ou a certos planos de viagem ou ainda a certos aeroportos, gares ou portos marítimos, relativamente aos quais existem indicações suscetíveis de justificar essa aplicação. Por outro lado, o Tribunal precisa que o direito da União se opõe a uma legislação nacional que prevê tal sistema de transferência e de tratamento dos referidos dados para efeitos da melhoria dos controlos nas fronteiras e da luta contra a imigração clandestina.

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](#) e o [resumo](#) do acórdão são publicados no sítio CURIA no dia da prolação.

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

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106.

Fique em contacto!

