

PARECER/2024/35

I. Pedido

1. A Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 7/XVI/1ª da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores que visa simplificar o “MODELO DE ATRIBUIÇÃO DO SUBSÍDIO SOCIAL DE MOBILIDADE A RESIDENTES NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES”, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março.

2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências, enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

II. Análise

3. A Proposta de Lei (...) no artigo 1.º estabelece o seu objeto: “a simplificação e a desburocratização do regime do subsídio social de mobilidade”, introduzindo no seu artigo 2.º alterações aos artigos 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 11º e 13º do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, que regula a atribuição de um subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, prosseguindo objetivos de coesão social e territorial.

4. Com o diploma objeto deste Parecer pretende alterar-se o procedimento de compra de passagens aéreas de modo a que o beneficiário do subsídio social de mobilidade, que são passageiros residentes, residentes equiparados e passageiros estudantes, deixe de requerer o reembolso à entidade prestadora do serviço de pagamento, depois de comprovadamente ter realizado a viagem a que respeita o subsídio, passando a competir à Direção Geral do Tesouro e Finanças proceder ao pagamento às transportadoras aéreas ou agências autorizadas.

i. Dados pessoais objeto de tratamento

5. O artigo 2.º da Proposta de Lei altera o artigo 7º do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março sob a epígrafe “Documentos comprovativos da elegibilidade” que passa a ter a seguinte redação:

1- O beneficiário deve apresentar às transportadoras aéreas ou agências autorizadas para a emissão de bilhetes de passagens aéreas, sempre que solicitado, ou oficiosamente, o original e entregar cópia dos seguintes documentos no prazo máximo de 10 dias úteis:

- a) Cartões de embarque ou cartão de embarque;
- b) Fatura comprovativa de compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível;
- c) Cartão de contribuinte que permita comprovar o domicílio fiscal na Região Autónoma dos Açores, tratando-se de passageiro residente ou passageiro residente equiparado, quando aplicável;
- d) Documento comprovativo da identidade do beneficiário, designadamente cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte;
- e) Documento emitido pelas entidades portuguesas, no qual conste que o titular tem residência habitual na Região Autónoma dos Açores, no caso de o documento comprovativo da identidade não conter essas informações;
- f) Certificado de registo ou certificado de residência permanente, no caso de se tratar de cidadão da União Europeia, nos termos dos artigos 14.º e 16.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;
- g) Cartão de residência ou cartão de residência permanente, no caso de se tratar de familiar de cidadão da União Europeia, nacional de Estado terceiro, nos termos dos artigos 15.º e 17.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;
- h) Autorização de residência válida, no caso de se tratar de cidadão nacional de Estado que não seja membro da União Europeia e ao qual não sejam aplicáveis os artigos 15.º e 17.º da [Lei n.º 37/2006](#), de 9 de agosto.

2 - A apresentação do cartão de cidadão dispensa o beneficiário da apresentação do documento referido na alínea c) do número anterior.

3 - Os beneficiários referidos na alínea e) do artigo 2.º devem, para além da documentação exigida nos números anteriores, apresentar o original e entregar cópia do documento emitido e autenticado pelo estabelecimento de ensino, que comprove estarem devidamente matriculados no ano letivo em curso e a frequentar o curso ministrado pelo referido estabelecimento de ensino.

4 - Os residentes equiparados referidos na alínea g) do artigo 2.º devem, para além da documentação exigida nos n.ºs 1 e 2, apresentar o original e entregar cópia da declaração emitida pela entidade pública ou privada onde exercem funções, comprovativa da sua situação profissional."

6. Para beneficiar do subsídio de mobilidade "O beneficiário efetua, perante as transportadoras aéreas ou agências autorizadas para emissão de bilhetes de passagens aéreas, o pagamento do montante único (...) (...) No ato da compra, as transportadoras aéreas ou agência autorizadas para emissão de bilhete são responsáveis pela verificação da documentação comprovativa da elegibilidade do beneficiário, (...) (cf. proposta de alteração ao artigo 4º, n.ºs 2 e 3).

7. Como se referiu supra no Ponto 5, de entre os documentos comprovativos da elegibilidade para atribuição do subsídio, dos quais o beneficiário tem que entregar cópia às transportadoras aéreas ou agências autorizadas, encontram-se, na alínea c) o cartão de contribuinte, na alínea d) o cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte, , na alínea f) o certificado de registo ou certificado de residência permanente, no caso de se tratar de cidadão da União Europeia,, e na alínea h) o cartão de residência ou cartão de residência permanente, no caso de se tratar de familiar de cidadão da União Europeia.

8. A redação agora introduzida altera as entidades a quem o beneficiário deverá apresentar e entregar cópias dos vários documentos ali elencados, entre os quais se encontram o Cartão de Cidadão, Bilhete de Identidade e Passaporte. Ora, se antes desta alteração a CNPD já tinha alertado para o facto de a disseminação de cópias de cartões de identificação na entidade prestadora do serviço de pagamento, no caso os CTT – Correios de Portugal, SA., acarretar riscos significativos para a proteção de dados dos titulares e aumentar a possibilidade, cada vez mais presente, de usurpação de identidade, por maioria de razão, quando se alarga o número de entidades (transportadoras aéreas e agências autorizadas para a emissão de passagens aéreas) que ficarão na posse da cópia dos documentos multiplica-se o fator de risco para os direitos dos titulares dos dados.

9. Para acautelar estes potenciais riscos existem soluções tecnológicas, designadamente o acesso à base de dados de identificação civil através de *webservices*, que permite em tempo real a verificação da identidade e da morada de residência dos beneficiários, atingindo-se, deste modo, o mesmo objetivo de garantir que só quem é elegível tem acesso a este benefício.

10. Os documentos contêm dados pessoais., pelo que a sua recolha, processamento e conservação, incluindo a conservação da cópia, constituem operações de tratamento de dados pessoais e, conseqüentemente, devem conformar-se com a legislação de proteção de dados pessoais, designadamente o RGPD e a Lei n.º 58/2019.

11. Deste modo, deve prever-se, na Portaria que regulamentará os pedidos de reembolso pelas transportadoras aéreas e agências autorizadas para a emissão de passagens aéreas, por contrato ou noutros ato normativo a

regulamentação destes específicos tratamentos de dados pessoais, designadamente as formas de comunicação dos dados pessoais à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, as medidas de segurança a adotar e o prazo máximo de conservação da informação (cf. no 3 do artigo 28.º do RGPD).

ii. Acesso aos dados do Registo de Identificação dos Passageiros (PNR)

12. De acordo com o disposto no artigo 11º, n.ºs 1 e 4, do Decreto Lei n.º 41/2015, compete à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) fiscalizar o cumprimento do disposto neste diploma e as entidades que emitem os bilhetes de passagens aéreas devem prestar à IGF toda a informação necessária, adequada e requerida para a prossecução das suas funções de fiscalização.

13. Para esse efeito a Proposta de Lei, no artigo 3.º, adita ao Decreto Lei n.º 41/2015 o artigo 11.º-A que prevê que a "(...) a IGF tem acesso aos dados de registo de identificação dos passageiros (dados PNR) mantidos pelo Gabinete de Informações de Passageiros, nos termos da Lei n.º 21/2019, de 21 de fevereiro, (n.º 1). 2- O acesso aos dados previsto no artigo anterior é limitado aos registos de identificação de passageiros nos percursos estabelecidos no n.º 2 do artigo 4.º".

14. Ora, o Registo de Identificação dos Passageiros (PNR) é um tratamento com uma finalidade determinada para um objetivo específico que, como a seguir se procurará demonstrar, não permite a sua utilização para a finalidade agora pretendida.

15. A Diretiva (UE) 2016/681, do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (doravante, Diretiva PNR) foi transposta para o ordenamento jurídico português através da Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro, que regula a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros, bem como o tratamento desses dados.

16. A Diretiva PNR fixa a utilização dos dados dos registos de passageiros para o fim exclusivo de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (cf. n.º 2 do artigo 1.º).

17. Do mesmo modo, a Lei n.º 21/2019 limita a (...) "utilização dos dados dos registos de passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave"¹(...)" (cf. n.º 1 do artigo 1.º).

¹ Sublinhado nosso.

18. A Diretiva PNR circunscreve o seu âmbito de aplicação à transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) de voos extra-UE. Admite, contudo, no artigo 2.º, a possibilidade de os Estados-Membros decidirem aplicar a Diretiva aos voos intra-UE, para “prosseguir os objetivos da presente diretiva”.

19. A Lei n.º 21/2019 regula a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros (dados PNR) dos voos provenientes de um Estado-Membro da União Europeia ou de um país terceiro ou com destino a um Estado-Membro da União Europeia ou a um país terceiro, ou seja, estendeu a sua aplicação aos voos intra-EU, mantendo-se a mesma finalidade

20. Os dados pessoais tratados são, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 21/2019, os elencados no Anexo I da mesma lei, que correspondem aos dados do anexo I da Diretiva, destacando-se, «[...] além do nome do ou dos passageiros aéreos, informações necessárias para a reserva, tais como as datas previstas da viagem e o itinerário de viagem, informações relativas aos bilhetes, os grupos de pessoas registadas sob o mesmo número de reserva, as informações de contacto do ou dos passageiros, informações relativas às modalidades de pagamento ou à faturação, informações relativas às bagagens e observações gerais sobre os passageiros.»

21. Do tratamento destes dados decorre um impacto significativo nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, desde logo, no direito à autodeterminação informativa (também denominado direito à proteção dos dados pessoais), consagrado no artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante Carta), por corresponder a um tratamento realizado independentemente da vontade dos titulares dos dados, mas especialmente no direito à reserva da vida privada e familiar, consagrado no artigo 26.º da CRP e no artigo 7.º da Carta, além do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (cf. pontos 94 a 96 do acórdão “Diretiva PNR”).

22. Suscitada a questão da conformidade da Diretiva PNR com a Carta, o Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante, TJUE), no acórdão de 21 de junho de 2022, proferido no processo C-817/19 (*Ligue des droits humains c. Conseil des ministres*), pronunciou-se no sentido de que a Diretiva (UE) 2016/681, desde que interpretada à luz dos artigos 7.º, 8.º, 21.º e 52.º, n.º 1, da Carta, é conforme com estes artigos. Mas, entendeu que a conformidade da Diretiva com aqueles artigos da Carta depende da interpretação de alguns dos seus preceitos nos termos que, no que ao presente Parecer releva, em seguida se transcrevem:

«[...] 3) O artigo 6.º da Diretiva 2016/681, lido à luz dos artigos 7.º, 8.º e 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que autoriza o tratamento dos dados dos registos de identificação dos passageiros (dados PNR) recolhidos em

conformidade com esta diretiva para fins diferentes² dos expressamente indicados no artigo 1.º, n.º 2, da mencionada diretiva³.

(...)

5) O artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2016/681, lido em conjugação com os artigos 7.º, 8.º e 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que prevê um prazo geral de conservação dos dados PNR de cinco anos, aplicável indiferentemente a todos os passageiros aéreos, incluindo àqueles relativamente aos quais nem a avaliação prévia prevista no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva, nem as eventuais verificações efetuadas durante o prazo de 6 meses previstos no artigo 12.º, n.º 2, da referida diretiva, nem qualquer outra circunstância, revelaram a existência de elementos objetivos suscetíveis de estabelecer um risco em matéria de infrações terroristas ou de criminalidade grave que apresentem umnexo objetivo, pelo menos indireto, com o transporte aéreo de passageiros.

(...)

7) O direito da União, em especial o artigo 2.º da Diretiva 2016/681, lido à luz do artigo 3.º, n.º 2, TUE, do artigo 67.º, n.º 2, TFUE e do artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que se opõe:

– a uma legislação nacional que prevê, não havendo uma ameaça terrorista real e atual ou previsível a que o Estado-Membro em causa deva fazer face, um sistema de transferência, pelas transportadoras aéreas e pelo operadores de viagens, e de tratamento, pelas autoridades competentes, dos dados PNR de todos os voos intra-UE e dos transportes efetuados por outros meios dentro da União, com proveniência de ou com destino a esse Estado-Membro ou ainda transitando através dele, a fim de lutar contra as infrações terroristas e a criminalidade organizada. Numa situação dessas, a aplicação do sistema estabelecido pela Diretiva 2016/681 deve limitar-se à transferência e ao tratamento dos dados PNR dos voos e/ou dos transportes relativos, nomeadamente, a certas ligações ou plano de viagem ou ainda a certos aeroportos, estações de caminho-de-ferro ou portos marítimos para os quais existam indicações suscetíveis

² Sublinhado nosso

³ Ou seja, para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

de justificar essa aplicação. Incumbe ao Estado-Membro em causa selecionar os voos intra-UE e/ou os transportes efetuados por outros meios dentro da União, para os quais existem essas indicações, e reexaminar regularmente a referida aplicação em função da evolução das condições que justificaram a sua seleção, para efeitos de garantir que a aplicação desse sistema a esses voos e/ou a esses transportes continua limitada ao estritamente necessário [...].

23. Sendo, consabidamente, «[...] jurisprudência constante que a comunicação de dados pessoais a um terceiro, como uma autoridade pública, constitui uma ingerência nos direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta, seja qual for a utilização posterior das informações comunicadas. O mesmo se diga da conservação dos dados pessoais e do acesso aos referidos dados com vista à sua utilização pelas autoridades públicas. A este respeito, pouco importa que as informações relativas à vida privada em questão sejam ou não sensíveis, ou que os interessados tenham ou não sofrido inconvenientes em razão dessa ingerência [Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá), de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592, n.ºs 124 e 126 e jurisprudência referida]» (cf. ponto 96 do acórdão “Diretiva PNR”).

24. Assim, conclui o TJUE que a Diretiva PNR comporta ingerências de efetiva gravidade nos direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais e ao respeito pela vida privada e familiar, na medida em que visa instaurar um regime de vigilância contínuo, não direcionado e sistemático, que inclui a avaliação automatizada de dados pessoais de todas as pessoas que utilizam serviços de transporte aéreo (cf. ponto 111 do acórdão “Diretiva PNR”)

25. Analisando Proposta de Lei, na perspetiva da sua conformidade com o regime legal de proteção de dados pessoais e à luz da interpretação supra exposta, constata-se que no diploma se pretende a utilização da informação do PNR (Passenger Name Record) no âmbito da fiscalização da elegibilidade para um subsídio social, atribuir essa competência à IGF e a dispor que esta entidade tem acesso aos dados PNR mantidos pelo Gabinete de Informações de Passageiros (GIP).

26. O GIP constitui-se como unidade nacional de informações de passageiros no Ponto Único de Contactos para a Cooperação Policial Internacional e é o responsável pela conservação e tratamento dos dados recolhidos, bem como pela sua transferência ou pela transferência dos resultados do seu tratamento às autoridades competentes, que são, nos termos do artigo 7º da Lei n.º 21/2019, as entidades policiais, aduaneiras, serviços de segurança e autoridades judiciais com competência, nos termos da lei, para a prevenção, deteção e investigação e repressão das infrações terroristas ou criminalidade grave.

27. Ora, do cotejo entre a Proposta de Lei e a Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro, resulta, desde logo que naquela o objeto de regulamentação não se insere na prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações terroristas e criminalidade grave, daí que, os dados recolhidos não possam, em caso algum, ser recolhidos e tratados com fundamento na legislação invocada (Diretiva 2016/681 e da Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro).

28. Na verdade, as finalidades da recolha dos dados pessoais são exclusivamente no âmbito da atribuição do subsídio social de mobilidade a passageiros residentes, residentes equiparados e passageiros estudantes.

29. Acresce que, a interpretação imposta pelo TJUE do artigo 2º da Diretiva, apenas permite a recolha e tratamento de dados de voos intra-UE nos casos em que se está perante uma “ameaça real e atual ou previsível a que o Estado membro em causa deva fazer face”. Ora, tal interpretação não é compatível com a recolha indiscriminada de dados de passageiros de voos domésticos, por se apresentar claramente desproporcional.

30. Por outro lado, a IGF não é uma das entidades taxativamente elencadas na Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro, pelo que, também por essa razão não tem legitimidade para aceder aos dados PNR, os quais, como já se referiu, são apenas acessíveis às entidades policiais, aduaneiras, serviços de segurança e autoridades judiciárias, que para além dessa qualidade funcional, tenham competência legal para intervir na prevenção, deteção e investigação e repressão de infrações terroristas ou criminalidade grave.

31. No que se refere ao prazo de conservação dos dados recolhidos, de acordo com o disposto no artigo 12º da Diretiva 2016/681, o mesmo é de seis meses antes da sua anonimização, o que inviabilizaria a partir desse momento uma fiscalização à posteriori que se pretende que a IGF venha a efetuar.

32. Do exposto resulta que o projeto de diploma ao prever, no artigo 11º A, que os dados de registo de identificação de passageiros, que beneficiem da atribuição do subsídio social de mobilidade a residentes na Região Autónoma dos Açores, integrem o registo de dados PNR, os quais são mantidos pelo Gabinete de Informações de Passageiros, nos termos da Lei n.º 21/2019 viola a Diretiva (EU) 2016/68, na interpretação imposta pelo TJUE expressa no acórdão citado, implica um tratamento de dados pessoais em violação do RGPD, concretamente o princípio da finalidade específica, previsto no artigo 5.º, alínea b) do RGPD.

III. Conclusão

33. Nos termos e com os fundamentos acima referidos a CNPD entende que:

34. Devem ser previstas soluções tecnológicas, designadamente o acesso pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças à base de dados de identificação civil, através de *webservices*, de modo a que, em tempo real, aquela

entidade possa verificar a identidade e da morada de residência dos beneficiários do subsídio de mobilidade, evitando, deste modo, a disseminação de cópias dos cartões de identificação civil dos cidadãos;

35. Deve também prever-se a regulamentação dos tratamentos de dados pessoais efetuados pelas transportadoras aéreas e agências autorizadas para a emissão de passagens aéreas com a finalidade de requerer o reembolso à Direção-Geral do Tesouro e Finanças;

36. Deve ser eliminado o artigo 3º da Proposta de Lei, que adita ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, o artigo 11.º- A -, por violador dos artigos 7º, 8º 45º e 52º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com vista a assegurar o respeito à reserva da vida privada e à proteção dos dados pessoais consagrados nos artigos 26º e 35º da Constituição da República.

37. Por último, a CNPD reitera a necessidade de o legislador oportunamente conformar a Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro, com a jurisprudência do TJUE, nos termos expostos anteriormente no Parecer n.º 2022/114.

Aprovado na reunião de 1 de outubro de 2024

Paula Meira Lourenço (Presidente)