Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 1 de agosto de 2025 [1]

Processo C-371/24 [Comdribus] [i]

HW
sendo interveniente
Ministère public

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris, França)]

«Reenvio prejudicial — Proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais — Diretiva (UE) 2016/680 — Artigo 10.º — Tratamento de categorias especiais de dados — Estrita necessidade — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 7.º, 8.º e 49.º»

I. Introdução

1. A recolha de impressões digitais e de fotografias é um método convencional de identificação no âmbito de um inquérito penal. No entanto, estes dados pessoais permitem identificar uma pessoa singular de forma inequívoca, pelo que são considerados especialmente sensíveis.

2. A tarefa delicada que incumbe ao Tribunal de Justiça, no presente processo, consiste em encontrar um equilíbrio entre, por um lado, práticas frequentemente consideradas correntes pelas autoridades policiais e, por outro, a proteção dos titulares dos dados.

[1] Língua original: francês.

[i] O nome do presente processo é fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

II. Quadro jurídico

A. Diretiva (UE) 2016/680

3. O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2016/680[2] dispõe que «[esta] diretiva estabelece as regras relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública».

4. O artigo 4.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros preveem que os dados pessoais sejam:

a) Objeto de um tratamento lícito e leal;

b) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e não tratados de uma forma incompatível com essas finalidades;

c) Adequados, pertinentes e limitados ao mínimo necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados;

[…]

4. O responsável pelo tratamento é responsável pelo cumprimento do disposto nos n.os 1, 2 e 3 e deve poder comprovar esse cumprimento.»

5. Nos termos do artigo 6.º da referida diretiva:

«Os Estados-Membros preveem que o responsável pelo tratamento estabeleça, se aplicável, e na medida do possível, uma distinção clara entre os dados pessoais de diferentes categorias de titulares de dados, tais como:

a) Pessoas relativamente às quais existem motivos fundados para crer que cometeram ou estão prestes a cometer uma infração penal;

b) Pessoas condenadas por uma infração penal;

c) Vítimas de uma infração penal ou pessoas relativamente às quais certos factos levam a crer que possam vir a ser vítimas de uma infração penal; e

d) Terceiros envolvidos numa infração penal, tais como pessoas que possam ser chamadas a testemunhar em investigações penais relacionadas com infrações penais ou em processos penais subsequentes, pessoas que possam fornecer informações sobre infrações penais, ou contactos ou associados de uma das pessoas a que se referem as alíneas a) e b).»

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais e à livre circulação desses dados e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho (JO 2016, L 119, p. 89).

6. O artigo 8.º da mesma diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros preveem que o tratamento só seja lícito se e na medida em que for necessário para o exercício de uma atribuição pela autoridade competente para os efeitos previstos no artigo 1.º, n.º 1, e tiver por base o direito da União ou de um Estado-Membro.

2. O direito de um Estado-Membro que rege o tratamento no âmbito da presente diretiva especifica pelo menos os objetivos do tratamento, os dados pessoais a tratar e as finalidades do tratamento.»

7. O artigo 10.º da Diretiva 2016/680 prevê:

«O tratamento de dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, o tratamento de dados genéticos, dados biométricos destinados a identificar uma pessoa singular de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou à orientação sexual, só é autorizado se for estritamente necessário, se estiver sujeito a garantias adequadas dos direitos e liberdades do titular dos dados, e se

a) For autorizado pelo direito da União ou de um Estado-Membro;

b) Se destinar a proteger os interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular; ou

c) Estiver relacionado com dados manifestamente tornados públicos pelo titular dos dados.»

8. O artigo 13.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros preveem que o responsável pelo tratamento faculte ao titular dos dados pelo menos as seguintes informações:

a) A identidade e os contactos do responsável pelo tratamento;

b) Os contactos do encarregado da proteção de dados, se for caso disso;

c) As finalidades do tratamento a que os dados pessoais se destinam;

d) O direito de apresentar reclamação à autoridade de controlo e de obter os contactos dessa autoridade;

e) A existência do direito de solicitar ao responsável pelo tratamento acesso aos dados pessoais que dizem respeito ao titular, bem como a sua retificação ou o seu apagamento e a limitação do tratamento.

2. Para além das informações a que se refere o n.º 1, os Estados-Membros preveem por lei que o responsável pelo tratamento forneça ao titular dos dados, em determinados casos, as seguintes informações adicionais, a fim de lhe permitir exercer os seus direitos:

a) O fundamento jurídico do tratamento;

b) O prazo de conservação dos dados pessoais ou, se tal não for possível, os critérios usados para definir esse período;

c) Se aplicável, as categorias de destinatários dos dados pessoais, inclusive nos países terceiros ou nas organizações internacionais;

d) Se for caso disso, informações adicionais, especialmente se os dados pessoais forem recolhidos sem conhecimento do seu titular.

3. Os Estados-Membros podem adotar medidas legislativas que prevejam o adiamento, a limitação ou a não prestação aos titulares dos dados das informações a que se refere o n.º 2 se e enquanto tais medidas constituírem medidas necessárias e proporcionadas numa sociedade democrática, tendo devidamente em conta os direitos fundamentais e os interesses legítimos das pessoas singulares em causa, a fim de:

a) Evitar prejudicar os inquéritos, as investigações ou os procedimentos oficiais ou judiciais;

b) Evitar prejudicar a prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou a execução de sanções penais;

c) Proteger a segurança pública;

d) Proteger a segurança nacional;

e) Proteger os direitos e as liberdades de terceiros.

[…]»

9. O artigo 54.º da referida diretiva dispõe:

«Sem prejuízo de qualquer via de recurso administrativo ou extrajudicial disponível, nomeadamente o direito de apresentar reclamação junto de uma autoridade de controlo nos termos do artigo 52.º, os Estados-Membros preveem que os titulares dos dados têm o direito de intentar ação judicial se considerarem ter havido violação dos direitos que lhes assistem nos termos das disposições adotadas por força da presente diretiva na sequência de um tratamento dos seus dados pessoais que não cumpra tais disposições.»

B. Direito francês

10. O artigo 55-1 do code de procédure pénale (Código de Processo Penal francês) dispõe:

«O inspetor da polícia judiciária pode proceder ou mandar proceder, sob sua supervisão, relativamente a qualquer pessoa suscetível de fornecer informações sobre os factos em causa ou sobre qualquer pessoa contra a qual existam uma ou várias razões plausíveis para suspeitar que praticou ou tentou praticar a infração, às operações de recolha externa necessárias à realização de exames técnicos e científicos de comparação com os vestígios e indícios recolhidos para as necessidades do inquérito.

Procede ou manda proceder, sob sua supervisão, às operações de recolha de dados de identificação, nomeadamente impressões digitais ou palmares ou fotografias necessárias à

respetiva integração nos ficheiros policiais e consulta, em conformidade com as regras específicas a cada um desses ficheiros.

A recusa, por parte de uma pessoa contra a qual existam uma ou várias razões plausíveis para suspeitar que praticou ou tentou praticar uma infração, em se submeter às operações de recolha referidas no primeiro e segundo parágrafos, ordenadas pelo oficial da polícia judiciária, é punida com pena de prisão de um ano e 15 000 euros de pena de multa.

Sem prejuízo da aplicação do terceiro parágrafo, quando a recolha de impressões digitais ou palmares ou de uma fotografia constituir o único meio de identificar uma pessoa que esteja a ser ouvida nos termos dos artigos 61-1 ou 62-2 por um crime ou uma infração punível com uma pena de, pelo menos, três anos de prisão e que se recuse a fazer prova da sua identidade ou que forneça elementos de identidade manifestamente inexatos, essa operação pode ser efetuada sem o consentimento dessa pessoa, mediante autorização escrita do Procurador da República a pedido fundamentado do agente da polícia judiciária. O oficial da polícia judiciária ou, sob sua supervisão, um agente da polícia judiciária, recorrerá à coação na medida estritamente necessária e de forma proporcionada. Se for o caso, o agente terá em conta a vulnerabilidade da pessoa. Esta operação é registada em ata, que menciona as razões pelas quais constitui o único meio de identificar a pessoa, bem como o dia e a hora em que foi levada a cabo. A ata é envida ao Procurador da República, sendo uma cópia entregue ao interessado.»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

11. Em 30 de maio de 2020, mais de uma centena de ativistas pelo clima ocuparam a avenida dos Campos Elísios em Paris (França). As forças da ordem intervieram para os dispersar e foram detidas várias pessoas, entre as quais HW, por organização de uma manifestação não comunicada previamente e rebelião. Ouvido no âmbito da sua detenção, HW forneceu a sua identidade, mas recusou a recolha das impressões digitais e de fotografias necessárias para a sua identificação, apesar de ter sido informado de que essa recusa constituía uma infração pela qual incorria numa pena de prisão e numa multa.

12. Em 1 de junho de 2020, no termo da sua detenção, HW foi apresentado perante o Procurador da República e o juge des libertés et de la détention (juiz competente para aplicar medidas de coação, França), que o sujeitou a uma medida de coação não privativa da liberdade e o notificou de que teria de comparecer perante o tribunal correctionnel de Paris (Tribunal Correcional de Paris, França). HW foi acusado de:

– primeiro, ter organizado, em Paris, em 30 de maio de 2020, uma manifestação na via pública que não tinha sido objeto de comunicação prévia nas condições estabelecidas na lei, nomeadamente, no caso vertente, incitando os participantes, dando-lhes instruções para não apresentarem os seus documentos de identidade, para não acatarem as ordens das forças policiais, formando uma corrente humana, instruções essas que foram imediatamente cumpridas pelos outros manifestantes;

– segundo, de ter recusado, em 31 de maio de 2020, em Paris, sabendo da existência de um código secreto de decifração de um meio de criptologia suscetível de ter sido utilizado para preparar, facilitar ou cometer um crime ou uma infração, entregá-lo ou executá-lo por ordem judicial

emitida no âmbito de um inquérito preliminar, de flagrante delito ou de uma instrução judicial, recusando-se, neste caso, a comunicar o código de desbloqueio do seu telefone, e,

– terceiro, de ter recusado, em 30 de maio de 2020, em Paris, apesar de existirem contra ele uma ou várias razões plausíveis para se suspeitar que tinha praticado ou tentado praticar uma infração, submeter-se à recolha de impressões digitais e palmares ou de fotografias necessárias à respetiva integração nos ficheiros policiais e consulta, em conformidade com as regras específicas a cada um desses ficheiros.

13. Por Sentença de 8 de setembro de 2021, o tribunal correctionnel de Paris (Tribunal Correcional de Paris) absolveu HW das duas primeiras acusações, mas declarou-o culpado da terceira e, por conseguinte, condenou-o ao pagamento de uma multa de 300 euros.

14. HW e o ministère public (Ministério Público, França) interpuseram recurso desta sentença na Cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris, França), o órgão jurisdicional de reenvio.

15. O órgão jurisdicional de reenvio considera que, não obstante o Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti (Registo de dados biométricos e genéticos pela polícia)[3], subsistem certas dúvidas no que respeita à interpretação do artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), e com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva.

16. Em primeiro lugar, as considerações do Tribunal de Justiça no Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I aplicam-se a um processo penal que prevê a recolha sistemática de dados biométricos e genéticos de qualquer pessoa contra a qual existam elementos de prova suficientes da prática de uma infração para justificar a sua constituição de arguido[4]. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre uma situação jurídica como a prevista no artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês, que prevê a recolha sistemática de dados biométricos[5] de uma pessoa contra a qual existam «uma ou mais razões plausíveis para suspeitar que praticou ou tentou praticar uma infração» no âmbito de um inquérito, sem que tal implique a constituição de um arguido. Importa, assim, determinar se esta condição é suficiente para preencher os requisitos decorrentes da Diretiva 2016/680.

17. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a Diretiva 2016/680 impõe às autoridades competentes a obrigação de fundamentar a estrita necessidade dos tratamentos a que procedem.

18. Em terceiro lugar, o presente processo suscita uma problemática inédita à luz do direito da União: segundo a legislação francesa, a recusa em se submeter a uma recolha de dados de identificação constitui uma infração autónoma que pode ser objeto de ação penal e de uma condenação, ainda que a infração principal que fundamenta a medida de recolha de dados de identificação não tenha conduzido a uma condenação (a seguir «condenação autónoma»). Coloca-se, assim, a questão de saber se, nestas circunstâncias, está preenchido o requisito da «estrita necessidade» da recolha de dados biométricos e se essa condenação autónoma se justifica.

[3] Acórdão de 26 de janeiro de 2023 (C-205/21, a seguir «Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I», EU:C:2023:49).

[4] O Tribunal de Justiça concluiu, no n.º 135 do Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, que as disposições em causa na Diretiva 2016/680 se opõem a essa recolha sistemática.

[5] Nos termos do artigo 3.º, n.º 13, da Diretiva 2016/680, as imagens faciais e os dados dactiloscópicos constituem dados biométricos.

19. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a resposta a estas interrogações é essencial para a resolução do litígio no processo principal, uma vez que HW foi objeto de ação penal e condenado unicamente pela infração de recusa em se submeter a uma recolha de dados de identificação, ao passo que foi absolvido da infração principal de organização de uma manifestação sem comunicação prévia, que fundamentava a medida de recolha de dados de identificação, e sem que em nenhum momento da tramitação processual pareça existir qualquer fundamentação adequada da estrita necessidade dessa medida.

20. Foi nestas condições que a Cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como o artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês, que prevê a recolha sistemática de dados de identificação (dactiloscópicos e fotográficos) das pessoas contra as quais existam uma ou várias razões para suspeitar que praticaram ou tentaram praticar uma infração?

2) Deve o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como o artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês, que não prevê a obrigação de a autoridade competente fundamentar adequadamente em cada caso concreto o motivo pelo qual a recolha dos dados de identificação constitui uma estrita necessidade?

3) Deve o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como o artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês, que permite promover ação penal contra e condenar autonomamente uma pessoa que tenha recusado a recolha de dados de identificação, mesmo que esta pessoa não seja objeto de ação penal ou condenada pela prática da infração que fundamentou a medida de recolha de dados de identificação?»

21. O pedido de decisão prejudicial deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de maio de 2024. Foram apresentadas observações escritas por HW, pelos Governos Francês e Polaco, bem como pela Irlanda e pela Comissão Europeia. Os Governos Francês e Checo, bem como a Irlanda e a Comissão estiveram presentes na audiência realizada em 30 de abril de 2025.

IV. Análise

A. Primeira questão prejudicial

1. Quanto à formulação

22. Recorde-se que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a

uma legislação nacional que prevê a recolha *sistemática* de dados de identificação (dactiloscópicos e fotográficos) de pessoas contra as quais existem uma ou mais razões para suspeitar que praticaram ou tentaram praticar uma infração.

23. Faço questão de indicar que, ao ler o pedido de decisão prejudicial, a principal fonte de preocupação do órgão jurisdicional de reenvio parece ser o facto de o artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês autorizar a recolha de dados biométricos de pessoas que não foram formalmente constituídas arguidas no âmbito de um processo penal.

24. No que se refere à formulação da primeira questão, a utilização do adjetivo «sistemática» pelo órgão jurisdicional de reenvio [6] foi objeto de debate entre as partes nas suas observações escritas.

25. O Governo Francês sustenta que é incorreto afirmar que a legislação francesa prevê a recolha «sistemática» de tais dados biométricos, uma vez que não se trata de uma obrigação, mas de uma faculdade.

26. A Comissão partilha a posição do Governo francês, sublinhando que o oficial da polícia judiciária dispõe de uma «margem de apreciação» no que diz respeito às recolhas a que procede. Esta instituição sustenta que essas recolhas não são «sistemáticas», uma vez que não são efetuadas em relação a todas as pessoas suspeitas de uma infração, mas apenas em função das necessidades do inquérito.

27. Por seu turno, HW sustenta que, tendo em conta a prática das autoridades policiais, a recolha dos dados em causa é sistemática [7].

28. A este respeito, importa recordar que não cabe ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação das disposições nacionais nem decidir se é correta a interpretação ou a aplicação que delas faz o juiz nacional, sendo essa tarefa da competência exclusiva deste último [8].

29. Todavia, o Tribunal de Justiça, ao qual se pede que forneça ao juiz nacional respostas úteis, é competente para dar indicações, extraídas dos autos do processo principal, bem como das observações escritas e orais que lhe tenham sido submetidas [9].

30. Estou consciente de que a fronteira entre fornecer uma resposta útil e interpretar o direito nacional pode ser ténue.

31. No entanto, devo precisar que a utilização, pelo órgão jurisdicional de reenvio, dos termos «recolha sistemática» de dados decorre do Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, que parece estar na origem das suas interrogações [10].

32. Com efeito, resulta do n.º 113 do referido acórdão que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio nesse processo, o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, e o artigo 10.º da Diretiva 2016/680 exigem que as autoridades competentes disponham de uma *margem de*

[6] O órgão jurisdicional de reenvio utiliza este termo não só nesta questão, mas também na fundamentação da decisão de reenvio (v. n.º 16 das presentes conclusões). No entanto, não fornece nenhuma explicação para a utilização deste termo.

[7] No órgão jurisdicional de reenvio, HW alega que, em 1 de janeiro de 2020, as impressões digitais de mais de 6,5 milhões de pessoas estavam registadas no *fichier automatisé des empreintes digitales* (registo automatizado das impressões digitais) (FAED).

[8] Acórdão de 4 de outubro de 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativa de acesso a dados pessoais armazenados num telemóvel) (C-548/21, a seguir «Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck», EU:C:2024:830, n.º 53 e jurisprudência aí referida).

[9] V., nomeadamente, Acórdão de 28 de novembro de 2023, Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, n.º 31).

[10] V. n.º 15 das presentes conclusões.

apreciação para determinar a necessidade da recolha de dados biométricos e genéticos. Ora, segundo aquele órgão jurisdicional, a recolha de dados prevista pela legislação nacional *aplicava-se imperativamente* a todas as pessoas constituídas arguidas por infrações dolosas objeto de ação penal *ex officio*, sem que essa legislação exigisse que fosse verificada a necessidade concreta de proceder à recolha do conjunto destas categorias de dados [11].

33. Além disso, o Tribunal de Justiça considerou, no n.º 114 do Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, que se devia «entender a quarta questão no sentido de que visa determinar, em substância, se o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), e com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, [devia] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que prevê a *recolha sistemática* de dados biométricos e genéticos *de qualquer pessoa constituída arguida por uma infração dolosa objeto de ação penal* ex officio *para efeitos do seu registo*, sem prever a obrigação de a autoridade competente determinar e demonstrar, por um lado, que essa recolha é necessária à realização dos objetivos concretos prosseguidos e, por outro, que esses objetivos não podem ser alcançados através da recolha de apenas uma parte dos dados em questão» [12].

34. Tendo em conta os dois números anteriores e as observações das partes no presente processo [13], há que clarificar os conceitos de «margem de apreciação» e de «recolha sistemática» de dados.

35. Como resulta dos n.ºs 113 e 114 do Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, por um lado, a «margem de apreciação» designa a possibilidade, prevista pelo direito nacional, de a autoridade competente determinar e demonstrar a estrita necessidade do tratamento de dados. Por outro lado, uma recolha é «sistemática» quando se aplica imperativamente a qualquer pessoa abrangida pelo âmbito de aplicação da legislação nacional em causa.

36. Conclui-se que, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça deve começar por determinar se a recolha em causa no presente processo é «sistemática» na aceção do Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I.

37. Note-se que o caráter «sistemático» da recolha de dados biométricos não pode ser deduzido do artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês. Com efeito, nos termos da própria letra desta disposição, a autoridade competente não está obrigada a recolher dados de qualquer pessoa contra a qual existam uma ou várias razões plausíveis para suspeitar que praticou ou tentou praticar a infração. Além disso, o segundo parágrafo da referida disposição especifica que a recolha é efetuada em conformidade com as regras específicas dos ficheiros policiais e desde que os dados em causa sejam necessários para a respetiva integração nos ficheiros e consulta [14].

38. Não obstante, como demonstra o debate entre as partes, a formulação da primeira questão prejudicial, ao fazer referência ao caráter «sistemático» da recolha de dados, gera confusão, uma vez que parece pressupor que uma recolha que não seja «sistemática» é conforme com a Diretiva

[11] Esse órgão jurisdicional indicou (n.º 78 do Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I) que «a grande maioria das infrações previstas no Código Penal são dolosas e quase todas são objeto de ação penal *ex officio*. Em conformidade com as regras relativas ao processo penal búlgaro, uma pessoa é constituída arguida quando estão reunidos elementos de prova suficientes de que essa pessoa é culpada de ter cometido uma infração objeto de ação penal *ex officio*».

[12] O sublinhado é meu.

[13] V. n.ºs 25 e 26 das presentes conclusões.

[14] Embora estas «regras específicas a cada um destes ficheiros» policiais não constem da decisão de reenvio, o Governo Francês forneceu, contudo, uma explicação pormenorizada sobre elas nas suas observações escritas.

2016/680. Contudo, considero não ser esse o caso. Como exporei no âmbito da análise quanto ao mérito, para que uma recolha de dados biométricos não «sistemática» preencha os requisitos da Diretiva 2016/680 tem de ser «estritamente necessária».

39. Consequentemente, proponho que o Tribunal de Justiça reformule a primeira questão prejudicial no sentido de que, com ela, o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar, em substância, se o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, se opõe a uma legislação nacional que permite recolher dados biométricos de qualquer pessoa contra a qual existam uma ou várias razões plausíveis para suspeitar que praticou ou tentou praticar a infração.

2. Quanto ao mérito

a) Observações gerais sobre o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça

40. Em primeiro lugar, importa sublinhar que o artigo 10.º da Diretiva 2016/680 constitui uma disposição específica que rege o tratamento de categorias especiais de dados pessoais (a seguir «dados sensíveis»), incluindo os dados biométricos [15]. Como resulta da jurisprudência, a finalidade desta disposição é assegurar uma maior proteção relativamente a esses tratamentos que, devido à particular sensibilidade dos dados em causa e ao contexto do seu tratamento, são suscetíveis de implicar, como resulta do considerando 37 desta diretiva, riscos significativos para os direitos e as liberdades fundamentais, como o direito ao respeito pela vida privada e o direito à proteção dos dados pessoais, garantidos pelos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») [16].

41. Em segundo lugar, como resulta dos próprios termos em que é enunciado no artigo 10.º da Diretiva 2016/680, o requisito segundo o qual o tratamento desses dados «só é autorizado se for estritamente necessário» deve ser interpretado no sentido de que define condições reforçadas de licitude do tratamento de dados sensíveis, à luz das que decorrem do artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e c), e do artigo 8.º, n.º 1, desta diretiva, as quais se referem apenas à «necessidade» de um tratamento de dados abrangido, de modo geral, pelo âmbito de aplicação da referida diretiva [17].

42. Assim, por um lado, a utilização do advérbio «só» antes da expressão «se for estritamente necessário» sublinha que o tratamento de categorias especiais de dados só pode ser considerado «necessário» num número limitado de casos. Por outro lado, o caráter «estrito» da necessidade de um tratamento de tais dados implica que essa necessidade seja apreciada de maneira particularmente rigorosa [18].

b) Critérios para determinar a estrita necessidade do tratamento

43. Note-se que a Diretiva 2016/680 não define o requisito relativo à «estrita necessidade» estabelecido no artigo 10.º

[15] Entre os dados sensíveis previstos no artigo 10.º da Diretiva 2016/680 figuram, nomeadamente, «os dados biométricos destinados a identificar uma pessoa singular de forma inequívoca».

[16] Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 116 e jurisprudência aí referida.

[17] Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 117.

[18] Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 118.

44. No entanto, podem ser retiradas algumas indicações de outras disposições desta diretiva. Assim, sem prejuízo das condições reforçadas relativas à licitude do tratamento de dados sensíveis que a referida diretiva prevê, o requisito da estrita necessidade deve ser lido à luz dos princípios estabelecidos nos artigos 4.º e 8.º desta diretiva [19].

45. Tal implica, nomeadamente, examinar a estrita necessidade da recolha de dados sensíveis à luz das finalidades e dos objetivos dessa recolha, em conformidade com os princípios da limitação das finalidades e da minimização dos dados [20], dando este último expressão ao princípio da proporcionalidade [21].

46. A este respeito, primeiro, como resulta do considerando 26 da Diretiva 2016/680, o requisito da necessidade é preenchido quando o objetivo prosseguido pelo tratamento de dados em causa não pode ser razoavelmente alcançado de modo igualmente eficaz através de outros meios menos atentatórios dos direitos fundamentais dos titulares dos dados, em especial os direitos ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais garantidos pelos artigos 7.º e 8.º da Carta. Nomeadamente, tendo em conta a maior proteção das pessoas no que diz respeito ao tratamento de dados sensíveis, é necessário que o responsável por esse tratamento se certifique de que esse objetivo não pode ser alcançado recorrendo a categorias de dados diferentes das enumeradas no artigo 10.º desta diretiva [22].

47. Segundo, tendo em conta os riscos significativos que representa o tratamento de dados sensíveis para os direitos e liberdades dos titulares de dados, em especial no contexto das atribuições das autoridades competentes para os efeitos enunciados no artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2016/680, o requisito de «estrita necessidade» implica que se tenha em conta a particular importância do objetivo que esse tratamento visa alcançar. Essa importância pode ser apreciada, designadamente, em função da própria natureza do objetivo prosseguido, nomeadamente do facto de o tratamento servir um objetivo concreto relacionado com a prevenção de infrações penais ou de ameaças à segurança pública que apresentem um certo grau de gravidade, a repressão dessas infrações ou a proteção contra essas ameaças, bem como à luz das circunstâncias específicas em que esse tratamento é efetuado [23].

48. Terceiro, o Tribunal de Justiça já declarou que a «estrita necessidade» do tratamento de dados sensíveis apenas pode ser determinada à luz de todos os elementos pertinentes, como, nomeadamente, a natureza e a gravidade da infração de que é suspeita a pessoa em causa no processo penal no processo principal, as circunstâncias especiais dessa infração, o eventual nexo entre a referida infração e outros processos em curso, os antecedentes criminais ou o perfil individual do titular dos dados [24].

49. Observo, no que se refere à gravidade da infração, que também se deve ter em conta a especificidade das missões das autoridades policiais. Como o Tribunal de Justiça sublinhou no Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, considerar que só a luta contra a *criminalidade grave* é suscetível de justificar o acesso a dados pessoais limitaria os poderes de investigação das autoridades competentes, na aceção da Diretiva 2016/680, relativamente às *infrações penais em*

[19] Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 121.

[20] V., neste sentido, Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.ºs 122 a 125.

[21] V. Acórdão de 30 de janeiro de 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR — Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

[22] Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 126.

[23] Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 127.

[24] Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 132.

geral. De acordo com o Tribunal de Justiça, daí resultaria um aumento do risco de impunidade dessas infrações, tendo em conta a importância que esses dados podem ter para os inquéritos penais. Assim, tal limitação violaria a natureza específica das missões desempenhadas por essas autoridades para os efeitos enunciados no artigo 1.º, n.º 1, dessa diretiva, destacada nos seus considerandos 10 e 11, e prejudicaria o objetivo de realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União prosseguido pela referida diretiva [25].

50. Assim, em princípio, o facto de uma infração não ser qualificada de «grave» não pode, por si só, justificar a exclusão da estrita necessidade da recolha de dados biométricos. Com efeito, em função da natureza da infração, mais do que a sua gravidade, a recolha deste tipo de dados pode revelar-se necessária para constatar essa infração ou identificar o seu autor.

51. Se, em contrapartida, a estrita necessidade da recolha de dados biométricos não se basear na natureza da infração, deverá basear-se noutros elementos.

c) Articulação com a recolha de dados em causa no processo principal

1) Objetivos da recolha de dados

52. O Governo Francês indicou, nas suas observações escritas, que os dados de identificação em causa no processo principal se destinam, nomeadamente, a comparar impressões digitais com vestígios recolhidos durante o inquérito em curso, a identificar a pessoa constituída arguida no âmbito do inquérito em curso para evitar o risco de homonímia ou de usurpação de identidade ou a identificar a pessoa no quadro de semelhanças com outros processos, em curso ou futuros, por exemplo para permitir a comparação de impressões papilares com vestígios recolhidos no âmbito de outros inquéritos [26].

53. Estes objetivos estão relacionados, por um lado, com a utilização de dados recolhidos no âmbito de processos penais específicos e, por outro, com o tratamento para efeitos de outros processos. A necessidade desse tratamento é expressamente indicada no considerando 27 da Diretiva 2016/680 [27].

54. Por conseguinte, há que concluir que a recolha de dados biométricos é pertinente e adequada à luz dos objetivos enunciados [28]. No entanto, a sua necessidade depende, nomeadamente, do seu âmbito de aplicação, conforme definido pela legislação aplicável.

[25] Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 97.

[26] Note-se que a Diretiva 2016/680 utiliza os termos «finalidades» (nomeadamente no artigo 1.º, n.º 1, no artigo 4.º, n.º 1, e no artigo 8.º) e «objetivos» (no artigo 8.º, n.º 2). Como observou o advogado-geral G. Pitruzzella nas suas Conclusões no processo Ministerstvo na vatreshnite raboti I (EU:C:2022:507, n.º 56), a distinção entre «finalidades» e «objetivos» não é evidente. No entanto, as finalidades de uma recolha são, em sua opinião, as enunciadas no artigo 1.º, n.º 1, da referida diretiva [v., também, no mesmo sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2022, Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet (Finalidades do tratamento de dados pessoais — Inquérito penal) (C-180/21, EU:C:2022:967, n.ºs 43 e 44)]. Os objetivos mencionados no artigo 8.º, n.º 2, da diretiva são mais específicos e devem ser precisados pela legislação nacional abrangida pelo seu âmbito de aplicação.

[27] V., também, Acórdão de 8 de dezembro de 2022 Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet (Finalidades do tratamento de dados pessoais — Inquérito penal) (C-180/21, EU:C:2022:967, n.º 55).

[28] V., no que diz respeito ao tratamento de dados biométricos no contexto de outros processos, Acórdão de 30 de janeiro de 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR — Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97, n.º 56).

2) Âmbito de aplicação da recolha de dados

55. Como resulta da decisão de reenvio e das observações do Governo Francês, não existe consenso quanto ao âmbito de aplicação da recolha de dados em causa no processo principal. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os agentes da polícia judiciária podem recolher dados biométricos de qualquer pessoa contra a qual existam «uma ou mais razões plausíveis para suspeitar que praticou ou tentou praticar uma infração» [29]. Em contrapartida, segundo o Governo Francês, a referida recolha pode visar, por um lado, as pessoas contra as quais estão reunidas, não meras suspeitas, mas sim indícios sérios ou corroborantes que tornem provável a sua participação, como autores ou cúmplices, na prática de um crime ou de uma infração punível com pena de prisão, e, por outro lado, as pessoas cuja identificação positiva seja necessária [30].

56. Esta falta de consenso leva-me a examinar dois aspetos da legislação nacional em causa: a fase do processo em que a recolha é realizada (neste caso, sem que o titular dos dados tenha sido constituído arguido) e o âmbito dessa recolha.

57. Em primeiro lugar, no que diz respeito à fase processual, considero que os objetivos da recolha de dados biométricos implicam que possa ser feita numa fase inicial do inquérito penal. Limitar esta possibilidade à fase de acusação do titular dos dados seria contrário a certas finalidades enunciadas no artigo 1.º da Diretiva 2016/680.

58. De facto, como o Tribunal de Justiça salientou no Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, se existirem motivos fundados para crer que o titular de dados cometeu uma infração penal, que justifica a sua constituição como arguido, o que pressupõe que já tenham sido reunidos elementos de prova suficientes do envolvimento dessa pessoa na infração, é possível que, em certos casos, a recolha dos dados biométricos não obedeça a nenhuma necessidade concreta para efeitos do processo penal em curso [31].

59. Sublinho também que a legislação penal cabe no âmbito das competências dos Estados-Membros [32]. Em particular, as várias fases do processo penal e os direitos e garantias que lhes estão associados para o titular dos dados podem diferir de um Estado-Membro para outro. Daqui decorre que este elemento não pode ser decisivo para efeitos da interpretação do artigo 10.º da Diretiva 2016/680.

60. Esta interpretação não é infirmada pelo artigo 6.º da Diretiva 2016/680. Com efeito, esta disposição enuncia uma obrigação de distinguir, se aplicável e na medida do possível, entre os dados pessoais das diferentes categorias de titulares de dados, para que não lhes seja imposto indiscriminadamente o mesmo grau de ingerência no seu direito fundamental à proteção dos seus dados pessoais [33]. Em contrapartida, a referida disposição não visa determinar as categorias de pessoas cujos dados podem ser recolhidos [34].

[29] V. n.º 16 das presentes conclusões.

[30] O Governo Francês invoca disposições de direito francês que não constam da decisão de reenvio, mas que parecem dizer respeito às «regras específicas a cada um destes ficheiros», referidas no segundo parágrafo do artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês (v. nota 14 das presentes conclusões).

[31] Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 131.

[32] Acórdão de 8 de julho de 2010, Sjöberg e Gerdin (C-447/08 e C-448/08, EU:C:2010:415, n.º 49).

[33] V., neste sentido, Acórdãos Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 83, e Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 100.

[34] V., neste sentido, Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 84.

61. Em segundo lugar, no que diz respeito ao âmbito de aplicação da recolha de dados biométricos em causa no processo principal, recordo que, no âmbito do processo prejudicial, o Tribunal de Justiça só pode definir as condições decorrentes do direito da União que o direito nacional tem de respeitar, uma vez que a determinação das disposições aplicáveis do direito nacional e a sua interpretação são da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais [35].

62. Em todo o caso, sou de opinião que mesmo o âmbito de aplicação da legislação relativa à recolha de dados biométricos referida pelo Governo Francês, embora limitado às infrações puníveis com pena de prisão, tem um alcance amplo [36], permitindo, nomeadamente, a recolha de dados de qualquer pessoa cuja identificação positiva seja necessária, independentemente da natureza e da gravidade da infração em causa.

3) Obrigação de a autoridade competente avaliar a estrita necessidade da recolha de dados

63. Apesar deste âmbito de aplicação amplo, decorre da legislação francesa, diversamente da legislação búlgara em causa no processo que deu origem ao Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, que as autoridades policiais não são obrigadas a recolher dados de todas as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação desta legislação e que, ao invés, esta recolha decorre da apreciação caso a caso por parte dessas autoridades [37].

64. Ora, para que essa margem de apreciação respeite os requisitos da Diretiva 2016/680, a legislação francesa deve prever a obrigação de as autoridades competentes apreciarem a estrita necessidade de recolher dados biométricos e genéticos dos titulares de dados [38].

65. O Tribunal de Justiça já declarou que incumbe exclusivamente às autoridades competentes assegurar o cumprimento deste critério [39].

66. No caso em apreço, decorre das observações do Governo Francês que os artigos 6.º e 88.º da Lei n.º 78-17, de 6 de janeiro de 1978, relativa ao Tratamento de Dados, aos Ficheiros e às Liberdades Individuais [40], transpõem o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, reproduzindo expressamente o critério da estrita necessidade previsto nesta diretiva. Este Governo acrescenta que a recolha de dados biométricos com base no artigo 55-1 do Código de Processo Penal francês não pode ignorar estas disposições legislativas.

67. Se assim fosse, este quadro jurídico nacional poderia ser interpretado no sentido de que obriga a autoridade competente a apreciar a «estrita necessidade» da recolha à qual procede.

[35] Acórdãos de 16 de março de 1978, Oehlschläger (104/77, EU:C:1978:69, n.º 4), e de 7 de novembro de 2024, ERB New Europe Funding II (C-178/23, EU:C:2024:943, n.º 21 e jurisprudência aí referida).

[36] V., neste sentido, TEDH, 18 de abril de 2013, M.K. c. França, CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, § 41. A legislação francesa em causa nesse processo é equivalente ao artigo R. 40-38-2, n.º 3, do Código de Processo Penal francês, que o Governo Francês considera pertinente para efeitos do presente caso (v. nota 14 das presentes conclusões).

[37] V. n.º 37 das presentes conclusões. V., também, Conclusões do advogado-geral J. Richard de la Tour no processo Policejní prezidium (Conservação de dados biométricos e genéticos) (C-57/23, EU:C:2025:132, n.º 43), no âmbito das quais comparou a legislação checa em causa nesse processo — que prevê que as autoridades policiais só podem proceder a uma recolha — com a legislação búlgara em causa no processo que deu origem ao Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I.

[38] V. Conclusões do advogado-geral J. Richard de la Tour no processo Policejní prezidium (Conservação de dados biométricos e genéticos) (C-57/23, EU:C:2025:132, n.º 44). Ao contrário da legislação francesa em causa no presente processo (v. n.ºs 66 e 67 das presentes conclusões), o advogado-geral J. Richard de la Tour sublinhou que a legislação checa não prevê a obrigação de as autoridades competentes apreciarem a estrita necessidade de recolher dados biométricos e genéticos dos titulares de dados.

[39] V. Acórdão de 28 de novembro de 2024, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Registo de dados biométricos e genéticos II) (C-80/23, a seguir «Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti II», EU:C:2024:991, n.º 57).

[40] Estas disposições foram adotadas pelo Despacho n.º 2018-1125, de 12 de dezembro de 2018 (artigo 1.º). No entanto, note-se que as referidas disposições não estão reproduzidas na decisão de reenvio.

68. No entanto, tendo em conta a separação de funções entre o Tribunal de Justiça e o órgão jurisdicional de reenvio, caberá a este último assegurar-se de que é esse efetivamente o caso, nomeadamente respeitando a sua obrigação de interpretar o direito nacional, tanto quanto possível, à luz do texto e da finalidade da Diretiva 2016/680 [41].

69. Tendo em conta as circunstâncias do litígio no processo principal no que respeita à recolha dos dados biométricos de uma pessoa detida pela polícia por ter organizado e participado numa manifestação não autorizada, o órgão jurisdicional de reenvio deve também certificar-se de que a aplicação do direito pela autoridade competente continua a ser conforme com os requisitos da Diretiva 2016/680 [42].

70. Atendendo às considerações anteriores, proponho que se responda à primeira questão que o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que permite a recolha de dados biométricos de qualquer pessoa contra a qual existam uma ou várias razões plausíveis para suspeitar que praticou ou tentou praticar uma infração, desde que esta legislação preveja a obrigação de a autoridade competente apreciar a estrita necessidade de cada recolha.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

71. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se a autoridade competente está obrigada a fundamentar a decisão de proceder à recolha de dados biométricos, à luz do requisito da estrita necessidade que decorre do artigo 10.º da Diretiva 2016/680.

72. A meu ver, essa obrigação resulta dos Acórdãos Ministerstvo na vatreshnite raboti II e Bezirkshauptmannschaft Landeck, e não vejo nenhuma razão para me afastar desta jurisprudência.

73. No processo que deu origem ao Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti II, a questão consistia em saber se, quando a legislação nacional não prevê a obrigação de a autoridade competente verificar e demonstrar que a recolha de dados sensíveis é estritamente necessária, em conformidade com o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, o cumprimento dessa obrigação pode ser assegurado pelo órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se por essa autoridade competente para efeitos da execução coerciva da referida recolha [43].

74. Em resposta, o Tribunal de Justiça declarou que, na falta de obrigação de a autoridade competente, por força do direito nacional, proceder à apreciação da «estrita necessidade» do tratamento que efetuou ou pretende efetuar, um órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se

[41] Acórdãos de 10 de abril de 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153, n.º 26), e de 30 de abril de 2025, CT (C-370/24, EU:C:2025:300, n.º 43 e jurisprudência aí referida). V., também, no que diz respeito à Diretiva 2016/680, Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 133.

[42] V., neste sentido, Conclusões do advogado-geral J. Richard de la Tour no processo Ministerstvo na vatreshnite raboti (Registo de dados biométricos e genéticos II) (C-80/23, EU:C:2024:513, n.º 49). V., também, no que diz respeito às condições de aplicação e à execução efetiva das disposições do direito nacional, Acórdão de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 164 e jurisprudência aí referida).

[43] Ministerstvo na vatreshnite raboti II, n.º 52.

para conhecer desse tratamento de dados pessoais efetuado por essa autoridade competente não pode assegurar, em vez desta última, o respeito da obrigação que incumbe à referida autoridade por força do referido artigo 10.º da Diretiva 2016/680 [44].

75. Ainda que o Tribunal de Justiça não tenha mencionado expressamente o dever de fundamentação, esse dever decorre, em minha opinião, desse acórdão.

76. Em primeiro lugar, nos termos do artigo 54.º da Diretiva 2016/680, que dá expressão ao artigo 47.º da Carta, os Estados-Membros preveem que os titulares dos dados têm o direito de intentar uma ação judicial se considerarem ter havido violação dos direitos que lhes assistem nos termos das disposições adotadas por força da presente diretiva na sequência de um tratamento dos seus dados pessoais que não cumpra as referidas disposições.

77. Em segundo lugar, de acordo com a jurisprudência, o direito à ação garantido pelo artigo 47.º da Carta exige, em princípio, que o interessado possa conhecer os fundamentos em que se baseia a decisão tomada a seu respeito, quer através da leitura da própria decisão quer através da comunicação destes motivos, para lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último as condições para exercer plenamente a fiscalização da legalidade dessa decisão [45].

78. Tal pressupõe necessariamente, uma vez que o Tribunal de Justiça concluiu que um órgão jurisdicional não se pode substituir à autoridade competente no que diz respeito ao exame da estrita necessidade da recolha de dados, o direito a que esse exame seja posteriormente apreciado por um órgão jurisdicional.

79. Embora este direito não constitua uma prerrogativa absoluta e, de acordo com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, lhe possam ser introduzidas restrições, isso só é assim se essas restrições estiverem previstas por lei, respeitarem o conteúdo essencial dos direitos e liberdades em causa e, na observância do princípio da proporcionalidade, forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros [46].

80. Os Governos que participaram na audiência alegaram que a imposição, às autoridades competentes, do dever de fundamentar cada decisão tomada ao abrigo do artigo 10.º da Diretiva 2016/680 afetaria o bom desenrolar dos inquéritos penais e o combate à criminalidade. Embora se trate de objetivos de interesse geral, considero que o direito à ação em causa não está limitado pela estrita necessidade.

81. Em primeiro lugar, uma vez que a recolha dos dados em causa não é sistemática, o dever de fundamentação não me parece constituir um encargo demasiado pesado para as autoridades competentes. Além disso, se as autoridades competentes devem dispor de uma certa margem de apreciação para alcançar os objetivos estabelecidos no artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2016/680, o dever de fundamentar as suas decisões, previsto no seu artigo 10.º desta diretiva, é ainda mais essencial.

[44] Ministerstvo na vatreshnite raboti II, n.º 57.

[45] Acórdão de 8 de maio de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, n.º 78 e jurisprudência aí referida). V., também, Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 118.

[46] Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 119 e jurisprudência aí referida. V., também, neste sentido, considerando 104 da Diretiva 2016/680.

82. Em segundo lugar, como o Tribunal de Justiça salientou, em substância, no Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, o artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 54.º da mesma diretiva, impõe uma obrigação de informar o titular dos dados. Embora o artigo 13.º, n.º 3, desta diretiva permita que os Estados-Membros adotem medidas legislativas que prevejam o adiamento, a limitação ou até a não prestação de informações aos titulares dos dados, uma regulamentação nacional que exclua, de modo geral, qualquer direito à informação não respeita o direito da União [47].

83. A este respeito, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça durante a audiência, os Governos Francês e Checo sustentaram que o Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck não se aplica ao caso em apreço, uma vez que esse acórdão dizia respeito ao controlo prévio, por um juiz ou por uma entidade administrativa independente, do acesso das autoridades policiais aos dados contidos no telemóvel do titular dos dados.

84. Tenho, porém, as minhas dúvidas quanto à pertinência destes argumentos. Desde logo, a meu ver, o dever de fundamentação é ainda mais necessário quando a recolha de dados não está sujeita a um controlo prévio. Seguidamente, gostaria de salientar que, embora um telemóvel possa, evidentemente, conter dados sensíveis, na aceção do artigo 10.º da Diretiva 2016/680 [48], o Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck não diz especificamente respeito a este tipo de dados. Por conseguinte, o dever de fundamentação decorrente desse acórdão aplica-se *a fortiori* às circunstâncias do presente processo relativas à recolha de dados sensíveis.

85. Por último, como a Comissão salientou acertadamente ao responder à mesma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, decorre do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2016/680 que a autoridade competente deve poder demonstrar, nomeadamente, a necessidade do tratamento de dados que efetua. Este princípio da responsabilidade, que também está previsto no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/679 [49], deve ser interpretado à luz do artigo 54.º desta diretiva. Resulta daqui que o dever de fundamentação decorre da sistemática geral da referida diretiva.

86. Em terceiro lugar, como resulta de jurisprudência constante, o alcance do dever de fundamentação depende das circunstâncias específicas de cada situação [50]. Embora possa ser necessária uma fundamentação mais pormenorizada, em especial no caso de infrações menos graves, ela pode ser sucinta no caso de crimes graves. Por outro lado, no caso de infrações em que é claramente necessário identificar o autor, como o roubo, não excluo que a estrita necessidade de recolher dados biométricos possa ser deduzida do conjunto dos elementos do processo. Com efeito, o titular dos dados pode facilmente compreender as razões desta ingerência nos seus direitos ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais.

87. Em contrapartida, a razão pela qual a recolha de dados biométricos de uma pessoa suspeita de ter participado numa manifestação não autorizada é estritamente necessária, em especial quando a sua identidade não levanta dúvidas, não é óbvia, pelo menos para efeitos deste procedimento específico. Nessa situação, a autoridade competente deve, portanto, fundamentar

47 Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.ºs 120 e 121 e jurisprudência aí referida.

48 Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 94.

49 Regulamento 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 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1). V., no que respeita ao artigo 5.º, n.º 2, do referido regulamento, nomeadamente, Acórdão de 27 de fevereiro de 2025, Amt der Tiroler Landesregierung (C-638/23, EU:C:2025:127, n.º 33).

50 Acórdão de 28 de julho de 2011, Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

adequadamente a sua decisão, de modo que o titular dos dados possa compreender as razões dessa recolha, sem que a simples remissão para o conjunto dos elementos do processo possa, em princípio, ser suficiente [51].

88. Consequentemente, proponho que se responda à segunda questão que o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não prevê o dever de a autoridade competente fundamentar adequadamente, em cada caso concreto, o motivo pelo qual a recolha dos dados de identificação constitui uma estrita necessidade.

C. Quanto à terceira questão prejudicial

1. Quanto à admissibilidade

89. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que permite instaurar uma ação penal e condenar de forma autónoma uma pessoa que recusou a recolha de dados de identificação, mesmo que não tenha sido objeto de ação penal ou condenada pela infração que fundamentou essa medida de recolha.

90. Segundo o Governo Francês, esta questão é inadmissível, uma vez que a Diretiva 2016/680 não contém regras relativas a uma infração constituída pela recusa em submeter-se à recolha de dados pessoais. Daqui resulta que essa condenação não está abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva nem, consequentemente, pelo direito da União.

91. Além disso, o referido Governo e a Comissão alegam que o órgão jurisdicional de reenvio não indica as razões pelas quais as disposições da Diretiva 2016/680 poderiam ter impacto na condenação autónoma.

92. A este respeito, recordo que, em conformidade com o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o pedido de decisão prejudicial deve conter a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal. Essa exposição deve permitir ao Tribunal de Justiça verificar, além da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, a sua competência para responder à questão submetida [52].

93. Embora concorde com a constatação segundo a qual o órgão jurisdicional de reenvio não explica de que forma as disposições mencionadas da Diretiva 2016/680 podem ter incidência na condenação autónoma, considero que essa ligação pode ser deduzida do conjunto dos elementos constantes dos autos de que Tribunal de Justiça dispõe, bem como da jurisprudência, como explicarei a seguir.

[51] V., neste sentido, Acórdãos de 8 de maio de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, n.ºs 78 e 91 e jurisprudência aí referida), e de 16 de fevereiro de 2023, HYA e o. (Fundamentação da autorização de escutas telefónicas) (C-349/21, EU:C:2023:102, n.ºs 59 a 61).

[52] Acórdão de 6 de março de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, n.º 19). V., também, Acórdão Ministerstvo na vatreshnite raboti I, n.º 55.

94. Além disso, segundo jurisprudência constante, quando não for manifesto que a interpretação de um ato de direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, como é o caso da Diretiva 2016/680 no caso presente, a objeção de inaplicabilidade desse ato ao processo principal pertence ao mérito das questões [53].

2. Quanto ao mérito

a) Aplicação da Diretiva 2016/680 à condenação autónoma

95. Antes de mais, preciso que a condenação autónoma não resulta da transposição do artigo 10.º da Diretiva 2016/680 para o direito francês. Com efeito, como o Governo Francês acertadamente salienta, esta diretiva não contém nenhuma disposição a este respeito.

96. No entanto, tal não significa necessariamente que a condenação autónoma recaia fora do âmbito de aplicação do direito da União [54]. Com efeito, para que uma disposição nacional seja abrangida pelo âmbito de aplicação deste direito, não é necessário que o legislador nacional tenha tido a intenção de o aplicar; é a aplicação concreta da medida nacional que caracteriza este objetivo [55].

97. Seguidamente, o âmbito de aplicação da Diretiva 2016/680 está definido no artigo 2.º, n.º 1, da mesma, que estabelece que esta diretiva se «[aplica] ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para os efeitos estabelecidos no artigo 1.º, n.º 1», ou seja, nomeadamente, para efeitos «de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais».

98. Consequentemente, tal significa que HW foi condenado por se ter oposto a um ato abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2016/680. Assim, pode considerar-se que houve uma «tentativa» de tratamento de dados pessoais por parte dos agentes da polícia judiciária e que a mesma falhou devido à recusa de HW, enquadrando-se esta tentativa no âmbito de aplicação desta diretiva [56].

99. Por fim, saliento que a condenação autónoma só pode ser autorizada se a recolha prevista pelas autoridades competentes, a que o titular dos dados se opõe, cumprir os requisitos do artigo 10.º da Diretiva 2016/680, nomeadamente o da «estrita necessidade». Os requisitos que esta diretiva impõe ao tratamento de dados abrangido pelo seu âmbito de aplicação são, assim, uma condição de licitude da condenação autónoma [57].

53 V. Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 67 e jurisprudência aí referida.

54 V., no que diz respeito à transposição propriamente dita de diretivas e à aplicação do direito da União, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 28).

55 V. Safjan, M., Düsterhaus, D., e Guérin, A., «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux, de la mise en œuvre à la mise en balance», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 221.

56 V. Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 77. O Tribunal de Justiça considerou que uma tentativa das autoridades policiais de aceder aos dados contidos num telemóvel para efeitos de um inquérito penal está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2016/680. V. também, Acórdão do TEDH, de 22 de junho de 2017, Aycaguer c. França (EC:ECHR:2017:0622JUD000880612), no qual aquele tribunal considerou, no n.º 35, que «o demandante não está, até à data, registado no [ficheiro de polícia], uma vez que recusou submeter-se à recolha do seu ADN imposta por lei. Foi, no entanto, objeto de uma condenação penal a este título. É pacífico que esta condenação constitui uma ingerência no direito do demandante ao respeito pela sua vida privada, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da [Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir "CEDH")]». Embora esteja ciente de que o âmbito de aplicação do direito da União (designadamente, o da Carta) é distinto do âmbito de aplicação da CEDH, decorre claramente desse acórdão que existe uma ligação estreita entre a recolha de dados e uma condenação por recusa em submeter-se a essa recolha.

57 V., por analogia, Acórdão de 16 de maio de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, n.ºs 41, 63 e 74).

b) A Diretiva 2016/680 opõe-se à condenação autónoma?

100. A circunstância que acabo de mencionar é também, a meu ver, o único critério decorrente da Diretiva 2016/680 que tem incidência na condenação autónoma: antes de condenar um arguido pela infração de recusa em submeter-se à recolha de dados de identificação, o juiz nacional deve certificar-se de que essa recolha, se tivesse sido efetuada, estaria em conformidade com o artigo 10.º desta diretiva, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c)[58], e com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da mesma.

101. Em contrapartida, sou de opinião que, do ponto de vista do enunciado destas disposições da Diretiva 2016/680, bem como dos seus objetivos[59], nada obsta a que o legislador nacional preveja a condenação de uma pessoa que tenha recusado a recolha de dados de identificação, mesmo que esta pessoa não seja objeto de ação penal ou condenada pela prática da infração que fundamentou essa recolha. Com efeito, como foi salientado por todos os participantes na audiência, a exigência da estrita necessidade deve ser apreciada no momento em que as autoridades decidiram efetuar a recolha. Feita esta precisão, considero necessário fazer ainda dois esclarecimentos.

102. Por um lado, a autoridade competente continua sujeita à obrigação de avaliar a estrita necessidade de qualquer tratamento posterior dos dados. O facto de o titular dos dados não ter sido objeto de ação penal, em particular, é um critério pertinente para determinar a estrita necessidade de conservar os seus dados[60].

103. Por outro lado, entendo que a condenação autónoma deve ser examinada à luz dos artigos 7.º e 8.º, bem como do artigo 49.º, n.º 3, da Carta.

c) Artigos 7.º e 8.º e artigo 49.º, n.º 3, da Carta

104. Segundo as explicações dadas pelo Governo Francês, a infração de recusa em submeter-se a operações de recolha de dados de identificação visa especificamente criminalizar os comportamentos de entrave ao bom desenrolar de um inquérito penal.

105. Embora seja um objetivo de interesse geral reconhecido pelo direito da União, é verdade que a condenação autónoma constitui também uma ingerência nos direitos garantidos pelos artigos 7.º e 8.º da Carta[61]. Em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, essa condenação deve, portanto, respeitar o princípio da proporcionalidade.

106. Além disso, uma vez que a condenação autónoma é uma condenação penal, deve também ser tido em conta o artigo 49.º, n.º 3, da Carta, que prevê que as penas não devem ser desproporcionadas em relação à infração.

58 V., no que concerne ao artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2016/680, Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.º 73.

59 A saber, assegurar um elevado nível de proteção dos dados pessoais das pessoas singulares e contribuir para a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União, v., neste sentido, nomeadamente, considerandos 2, 4, 7 e 15 da Diretiva 2016/680.

60 V., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR — Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97, n.º 65 e jurisprudência do TEDH aí referida). V., também, conceito de «tratamento» no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2016/680, que inclui, nomeadamente, tanto a recolha como a conservação de dados.

61 V., neste sentido, Acórdão Bezirkshauptmannschaft Landeck, n.ºs 77 e 95, e TEDH, 22 de junho de 2017, Aycaguer v. França, CE:ECHR:2017:0622JUD000880612, § 35.

107. Com efeito, o respeito do princípio da proporcionalidade impõe-se aos Estados-Membros quando estes aplicam o direito da União, incluindo na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis e, mais especificamente, quando aplicam sanções de natureza penal [62].

108. O princípio da proporcionalidade exige, por um lado, que a sanção aplicada corresponda à gravidade da infração, e, por outro, que, quando da determinação da sanção e da fixação do montante da coima, sejam tidas em conta as circunstâncias individuais do caso em apreço [63].

109. A meu ver, entre estas circunstâncias, deve ter-se em conta, em particular, o comportamento e o perfil do titular dos dados, os seus antecedentes criminais, a gravidade da infração que justificou a recolha dos seus dados e o contexto da condenação autónoma.

110. No que diz respeito a este último aspeto, como confirmou o Governo Francês na audiência, a infração de recusa em submeter-se à recolha de dados de identificação, caso seja confirmada, é julgada ao mesmo tempo que a infração «principal». Com efeito, no processo principal, a absolvição por participação numa manifestação não autorizada e a condenação pela recusa em submeter-se à recolha de dados de identificação foram proferidas simultaneamente na Decisão do tribunal correctionnel de Paris (Tribunal Correcional de Paris) de 8 de setembro de 2021.

111. Nestas circunstâncias, há que observar que, embora a condenação por recusa em submeter-se à recolha de dados de identificação possa contribuir para o bom desenrolar de futuros processos, nomeadamente em caso de reincidência, não contribui para o bom desenrolar do processo em curso.

112. Por último, o facto de o titular dos dados não ter sido condenado pela infração principal deve também ser tido em conta na determinação da severidade da pena por recusa em submeter-se à recolha de dados de identificação. A este respeito, sublinho que, de acordo com as explicações do Governo Francês, quando uma decisão de absolvição transita em julgado, as impressões digitais e informações conexas são apagadas.

113. Por conseguinte, proponho que se responda à terceira questão que o artigo 10.º da Diretiva 2016/680, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição nacional que permite instaurar uma ação penal e condenar de forma autónoma uma pessoa que tenha recusado a recolha de dados de identificação, mesmo que esta pessoa não seja objeto de ação penal ou condenada pela prática da infração que fundamentou a medida de recolha de dados de identificação, desde que esta recolha, se tivesse sido efetuada, cumprisse os requisitos decorrentes destes artigos.

[62] Acórdão de 8 de março de 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efeito direto) (C-205/20, EU:C:2022:168, n.º 31). V., também, Acórdão de 4 de maio de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

[63] Acórdão de 4 de outubro de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, n.ºs 40 a 42 e 45).

V. Conclusão

114. Atendendo a todas as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões colocadas pela Cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris, França) do seguinte modo:

O artigo 10.º da Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), bem como com o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva,

deve ser interpretado no sentido de que:

– não se opõe a uma legislação nacional que permite a recolha de dados biométricos de qualquer pessoa contra a qual existam uma ou várias razões para suspeitar que praticou ou tentou praticar uma infração, desde que esta legislação preveja a obrigação de a autoridade competente apreciar a estrita necessidade de cada recolha,

– se opõe a uma legislação nacional que não prevê o dever de a autoridade competente fundamentar adequadamente, em cada caso concreto, o motivo pelo qual a recolha dos dados de identificação constitui uma estrita necessidade,

– não se opõe a uma disposição nacional que permite instaurar uma ação penal e condenar de forma autónoma uma pessoa que tenha recusado a recolha de dados de identificação, mesmo que esta pessoa não seja objeto de ação penal ou condenada pela prática da infração que fundamentou a medida de recolha de dados de identificação, desde que esta recolha, se tivesse sido efetuada, cumprisse os requisitos decorrentes destes artigos da Diretiva 2016/680.