

A Tutela Jurisdicional das ações propostas para reagir às decisões sancionatórias da CNPD: uma análise crítica do regime consagrado na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto

DIANA CAMÕES¹

Resumo: Este estudo visa refletir sobre a tutela jurisdicional das ações propostas para reagir às decisões sancionatórias da Comissão Nacional de Proteção de Dados, analisando a incoerência entre a Lei n.º 58/2019 e o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. A incompreensível desatenção do legislador tem levado a sucessivos conflitos negativos de jurisdição. Estas ações não podem continuar dependentes da incerteza quanto ao tribunal competente. Analisamos a jurisprudência do Tribunal de Conflitos, bem como as possíveis soluções para este problema.

Palavras-chave: Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados; Lei n.º 58/2019; Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais; Jurisdição; Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Abstract: This study aims to reflect on the jurisdictional protection of actions brought to challenge the sanctioning decisions of the Portuguese Data Protection Authority, by analyzing the inconsistency between Law no. 58/2019 and the Statute of the Administrative and Tax Courts. The legislator's incomprehensible inattention has resulted in successive

¹ Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

ORCID: 0000-0001-8827-007X

negative conflicts of jurisdiction. These actions cannot remain subject to uncertainty regarding the competent court. We will examine the case law of the Court of Conflicts and consider possible solutions to address this issue.

Key Words: General Data Protection Regulation; Law no. 58/2019; Statute of the Administrative and Tax Courts; Jurisdiction; Portuguese Data Protection Authority.

1. Introdução²

O nosso estudo visa refletir sobre a tutela jurisdicional conferida pela Lei n.º 58/2019³, de 8 de agosto, a qual procedeu à execução na ordem jurídica nacional do RGPD⁴, relativamente às ações propostas em reação às decisões sancionatórias da CNPD. A verdade é que o legislador português, aquando da execução para o ordenamento jurídico nacional, cometeu vários erros e imprecisões, sendo que a versão final do diploma

²Lista de siglas e abreviaturas: AEPD – Autoridade Europeia para a Proteção de Dados; Art. – Artigo; CC- Código Civil; CDFUE- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados; CPC- Código do Processo Civil; CRP – Constituição da República Portuguesa; ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais; LOSJ – Lei da Organização do Sistema Judiciário; N.º – Número; p. – página; pp. – páginas; RGPD – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados; UE – União Europeia; TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; TJ – Tribunal de Justiça; TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia; STA – Supremo Tribunal Administrativo; STJ – Supremo Tribunal de Justiça.

³Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. Revogou a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro.

⁴Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Revogou a Diretiva (UE) 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995. O atual estado de arte é resultado de uma longa evolução operada ao nível do direito derivado, direito primário e jurisprudência do TJUE. Sobre esta evolução *vide* MONIZ, Graça Canto – *Manual de Introdução à Proteção de Dados Pessoais*, Almedina, 2023, Coimbra, pp. 8-16.

contém disposições contrárias ao RGPD.⁽⁵⁾⁽⁶⁾

Um dos preceitos mais controversos, fruto de alguma desatenção do legislador, está relacionado com a competência dos tribunais para avaliar a validade de coimas aplicadas pela autoridade de controlo nacional. De facto, a Lei de Execução n.º 58/2019 é clara ao afirmar que “as ações propostas contra a CNPD são da competência dos tribunais administrativos.”⁷ Porém, tal disposição entra (como veremos) em confronto com o ETAF⁸, algo que gera incerteza para o julgador no momento da aplicação da Lei.

Se o RGPD permitiu dar um passo muito importante no sentido de atualizar o escopo normativo em matéria de direito da proteção de

⁵ Problema para o qual a CNPD, no Parecer 20/2018, alertou o legislador, aquando da apresentação da proposta final do diploma. Inclusive, na Deliberação 2019/494, a CNPD declarou desaplicar, em ordem a assegurar o princípio do primado e a efetividade do RGPD, as seguintes normas: n.ºs 1 e 2 do art. 2.º, n.º 1 do art. 20.º, art. 23.º, al. a) do n.º 3 do art. 28.º, al. a), h) e k) do n.º 1 do art. 37.º, n.º 2 do art. 37.º, al. b) do n.º 1 do art. 38.º, n.º 2 do art. 38.º, n.ºs 1 e 3 do art. 39.º, n.º 2 do art. 61.º, n.º 2 e n.º 2 do art. 62.º. Sobre o tema na doutrina *vide* CORDEIRO, A. Barreto Menezes – “A Interpretação dos Regulamentos Europeus das correspondentes leis de execução: o caso paradigmático do RGPD e da Lei n.º 58/2019”, *Revista de Direito e Tecnologia*, Volume 1, N.º 2, 2019, pp. 175-200(194-195) e CALVÃO, Filipa Urbano – “A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto: incongruências e insuficiências na execução do RGPD”, *Revista de Direito Administrativo*, Ano III, n.º 8, 2020, pp. 45-53 e CUNHA, Ricardo Sousa da – “A vinculação administrativa ao Direito da União Europeia: a propósito da desaplicação da lei n.º 58/2019, de 8/8, pela CNPD com fundamento na violação do RGPD”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 142, julho-agosto 2020, pp. 3-10. Assim, devemos ter em consideração a natureza única do RGPD já que, como denota CORDEIRO, A. Barreto Menezes – *Direito da Proteção de Dados à Luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Reimpressão, Almedina, 2020, Coimbra, pp. 41-42, não obstante ter aplicação direta (afinal de contas é um Regulamento, nos termos do art. 288.º do TFUE) contém 70 cláusulas de abertura, as quais atribuem competências legislativas aos Estados-Membros e à União, permitindo-se que estes apliquem medidas concretizadoras ou modificativas do regime.

⁶ As incongruências podem ser divididas em dois grupos distintos: violações diretas do RGPD (caso em que as disposições da Lei n.º 58/2019 entram em contradição direta com o RGPD) ou indiretas (artigos que vão além da competência legislativa conferida aos Estados-Membros nas cláusulas de abertura). A adotar esta formulação CORDEIRO, A. Barreto Menezes – “Portugal: an overview of the GDPR Implementation”, *European Data Protection Law Review*, 5, n.º 4, 2019, pp. 533-536.

⁷ N.º 2 do Art. 34.º da Lei n.º 58/2019.

⁸ Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro.

dados⁹, a verdade é que várias dúvidas subsistem¹⁰ no nosso ordenamento jurídico devido à “inconstância do legislador nacional”¹¹. Neste sentido, importa refletir sobre os mecanismos necessários para mitigar o problema existente, garantindo-se que o contencioso de proteção de dados não fica limitado por uma formalidade de competência¹², sob pena de se desvirtuar todo o sistema.

2. Breves notas sobre o direito de acesso aos tribunais, a tutela jurisdicional efetiva e a dualidade de jurisdições

O princípio da tutela jurisdicional efetiva assume uma “estrutura multifacetada”¹³, sendo um dos princípios estruturantes do Estado de

⁹ De acordo com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do art. 1.º do RGPD, o regulamento tem como objetivo principal a livre circulação dos dados pessoais e a proteção dos direitos fundamentais. Para uma análise da estratégia da UE para os Dados, matéria que não nos incumbe aqui tratar, *vide* MONIZ, Graça Canto – *A Estratégia da UE para os Dados*, Coimbra, Almedina, 2024, pp. 33 e ss.

¹⁰ Não nos iremos debruçar sobre a problemática da aplicabilidade das coimas pela CNPD às entidades públicas. Cumpre-nos apenas mencionar que o legislador europeu, no art. n.º 7 do art. 83.º do RGPD (interpretação que pode ser confirmada através de uma análise do Considerando 150), deixou abertura aos Estados-Membros, em consonância com o seu direito nacional, para estabelecer a possibilidade de coimas às entidades públicas. Portugal previu essa possibilidade, podendo a CNPD proceder à dispensa, verificados determinados requisitos. Remetemos, relativamente a esta questão, para o estudo já efetuado por COELHO, Cristina Pimenta – “A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e a aplicabilidade de coimas a entidades públicas”, *Revista de Direito Administrativo*, Ano III, n.º 8, 2020, pp. 61-68. Igualmente, ROCHA, Francisco Chilão da – “Sanções a entidades públicas”, in Domingos Farinho, Francisco Paes Marques e Tiago Fidalgo de Freitas (Coord.) *Direito da Proteção de Dados – Perspetivas Públicas e Privadas*, Almedina, 2023, Coimbra, pp. 491-523(493-494) e SIMÕES, Maria Inês, “O regime sancionatório em matéria de proteção de dados: aplicação (total ou parcial), isenção ou dispensa de aplicação ao setor público”, Isabel Celeste M. Fonseca (Coord.) *Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados*, Almedina, 2021, Coimbra, pp. 147-174.

¹¹ CALVÃO, Filipa Urbano – “Novos âmbitos da justiça administrativa: a proteção de dados”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 136, julho-agosto, 2019, pp. 34-42(39).

¹² Para uma análise da competência para dirimir litígios no contexto da Internet, remetemos para SIMÕES, Henrique – “Os tribunais internacionalmente competentes para dirimir litígios relativos à responsabilidade civil do responsável pelo tratamento ou de um subcontratante por violação do direito à proteção de dados pessoais no contexto da internet”, *O Direito*, Ano 156, 2024, pp. 369-414.

¹³ Expressão usada por BOTELHO, Catarina Santos – “O Tribunal de Estrasburgo, o Tribunal de Justiça da União Europeia e os Tribunais Constitucionais nacionais: perigo de um

Direito democrático, enquanto garantia imprescindível na defesa dos direitos fundamentais¹⁴. Assim, a todos os cidadãos deve ser conferida a possibilidade de acesso ao direito e aos tribunais para assegurar os seus interesses legalmente protegidos, algo que encontra reflexo no art. 20.º da CRP (acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva).¹⁵

Pressupõe-se, deste modo, a sua concretização processual¹⁶, tratando-se, na formulação adotada por JORGE MIRANDA¹⁷ de uma norma precativa não exequível por si mesma. Por um lado, há um comando que fixa determinado objetivo, atribuindo um direito. Por outro, “um segundo comando implícito ou não, que exige do Estado a realização desse objetivo (...), mas que fica dependente de normas que disponham as vias ou os instrumentos adequados.”¹⁸ Deste modo, o art. 20.º da CRP inclui “um feixe de direitos, com vários afloramentos no texto constitucional.”¹⁹

“Triângulo das Bermudas”? – A Complexa Interação Multinível entre as Instâncias Jurisdicionais de Protecção dos Direitos Fundamentais”, Clotilde Celorico Palma, Eduardo Paz Ferreira e Heleno Taveira Torres (Coord.) *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*, Volume III, Almedina, 2012, Coimbra, pp. 119-148(405).

¹⁴ SANTOS, Maria Amália – “O direito constitucionalmente garantido dos cidadãos à tutela jurisdicional efetiva”, *Revista Julgar – Online*, 2019, pp. 1-33(3), disponível em <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2019/11/20191118-ARTIGO-JULGAR-O-Direito-%C3%A0-tutela-jurisdicional-efetiva-%C3%A0-luz-da-Constitui%C3%A7%C3%A3o-Maria-Am%C3%A1lia-Santos.pdf> (consultado em 23.11.2024).

¹⁵ Na esteira de FREITAS, José Lebre de – *Introdução ao Processo Civil – Conceito e princípios gerais à luz do novo código*, 4.ª edição, Gestlegal, 2017, Coimbra, p. 101, “o alcance do preceito é muito mais vasto, não podendo ser desligado, a não ser para fins de análise, da imposição dum processo equitativo, célere e direcionado para uma tutela efetiva.”

¹⁶ BOTELHO, Catarina Santos – “O Tribunal de Estrasburgo...” *cit.*, pp. 404-405. Igualmente, MEDEIROS, Rui – “Artigo 20.º”, Jorge Miranda e Rui Medeiros (Coord.), *Constituição Portuguesa Anotada Volume I*, 2.ª edição revista e atualizada, Universidade Católica Editora, 2017, Lisboa, pp. 308-333(309).

¹⁷ Assim, como defende MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional Tomo II*, 5.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 270 e ss.

¹⁸ MIRANDA, Jorge – *Manual de...* *cit.*, pp. 274-276. Todas as normas exequíveis por si mesmas serão precativas, mas nem todas as normas precativas são exequíveis por si mesmas.

¹⁹ BOTELHO, Catarina Santos, “O Tribunal de Estrasburgo...” *cit.*, p. 405. A saber: o acesso ao direito (n.º 1, 1.ª parte), o acesso aos tribunais (n.º 1, *in fine*), o direito de informação e consulta jurídica (n.º 2), não se tratando – como denota MEDEIROS, Rui – “Artigo 20.º” *cit.*, p. 310 de um direito fundamental sem o mínimo de substância, dado que, embora tenha de haver concretização ordinária, este assume a natureza de direito imediatamente invocável; o direito ao patrocínio judiciário (n.º 2, 2.ª parte), enquanto elemento essencial de acesso aos tribunais e

Torna-se, assim, imperioso assegurar a possibilidade de todos os cidadãos acederem aos tribunais para defender os seus direitos, algo que é densificado na legislação ordinária. De um ponto de vista processual, tal levanta a questão da competência dos tribunais para as diferentes ações.

Antes de analisarmos este problema, importa salientar que o art. 209.º da CRP elenca as categorias de tribunais existentes na ordem jurídica portuguesa, a saber: o Tribunal Constitucional²⁰, o STJ e os tribunais judiciais da primeira e segunda instância²¹, o STA e os demais tribunais administrativos e fiscais²² e, finalmente, o Tribunal de Contas.²³ Tal como é evidenciado por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, o nosso sistema assenta numa verdadeira “dualidade de jurisdições.”²⁴

Foi com a Reforma Constitucional de 1989 que tal se sucedeu, passando o legislador constituinte a prever expressamente que compete à jurisdição administrativa e fiscal o julgamento das ações e recursos oficiais que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações administrativas e fiscais²⁵, conferindo -se ao “juiz administrativo o papel de juiz comum ou ordinário da justiça administrativa, cabendo-lhe sem necessidade de atribuição específica, a competência para julgar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.”²⁶

garantia dos cidadãos; direito de fazer acompanhar-se por advogado perante qualquer autoridade (n.º 2, *in fine*), direito à proteção do segredo de justiça (n.º 3); direito a uma decisão em prazo razoável (n.º 4, 1.ª parte), direito a um processo equitativo (n.º 4, 2.ª parte) e direito à tutela efetiva (n.º 5). Assim, BOTELHO, Catarina Santos – “O Tribunal de Estrasburgo...” *cit.*, p. 405, MEDEIROS, Rui, “Artigo 20.º” *cit.*, pp. 310-333 e FREITAS, José Lebre de – “Introdução ao processo...” *cit.*, pp. 102-108.

²⁰ N.º 1 do art. 200.º da CRP.

²¹ Alínea a) do n.º 1 do art. 209.º CRP. *Vide*, igualmente, o art. 210.º e o art. 211.º, ambos da CRP.

²² Alínea b) do n.º 1 do art. 209.º da CRP. *Vide* art. 212.º da CRP.

²³ Alínea c), do n.º 1 do art. 209.º da CRP.

²⁴ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual de Processo Administrativo*, 7.ª Edição, Almedina, 2022, Coimbra, p. 175.

²⁵ N.º 3 do Art. 212.º CRP e, no plano da legislação ordinária, *vide* o n.º 1.º do art. 1.º do ETAF.

²⁶ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso Administrativo*, Volume I, Lex, 2005, Lisboa, p. 586. O Autor afirma ainda que “a enunciação constitucional de um âmbito material tendencial para a jurisdição dos tribunais administrativos, assente na figura das relações jurídicas administrativas, integra e completa a garantia institucional da ordem jurídica administrativa”.

Inversamente, incumbe aos tribunais judiciais a competência para julgar todas as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.²⁷ Deste modo, não é inútil refletir sobre qual a jurisdição competente nesta matéria, tendo em consideração que estamos perante um pressuposto processual: a competência dos tribunais. Considerando a sensibilidade do assunto em causa, a falta de clarificação contribuirá, ainda mais, para uma excessiva morosidade na resolução dos diferentes processos.

3. A Tutela Jurisdicional conferida pelo RGPD

O RGPD assumiu uma enorme importância no ordenamento jurídico europeu, sendo que o seu impacto extravasa as nossas fronteiras. Numa era em que os dados pessoais são o novo petróleo²⁸, é essencial assegurar que existem mecanismos de reação contra a violação das disposições do RGPD. Nesta matéria, FRANCISCO CHILÃO ROCHA considera mesmo que, face à Diretiva 95/46/CE, o regulamento passou “do 8 ao 80”²⁹, demonstrando-se um esforço adicional no sentido de acautelar os meios de resposta e recurso disponíveis na esfera das pessoas singulares e coletivas.

²⁷ N.º 1 do art. 211.º da CRP e, ainda, o art. 64.º do CPC.

²⁸ Embora alguns autores chamem à atenção para o facto de esta ser uma expressão algo enganadora. É o caso de POLLICINO, Oreste, BASSINI, Marco e GREGORIO, Giovanni de – *Internet Law and protection of fundamental rights*, Bocconi University Press, Milan, 2022, p. 188. Os autores advogam que, ao contrário do petróleo que constitui um recurso limitado, os dados pessoais estão progressivamente a crescer em qualidade e quantidade, apresentando um caráter inesgotável nesta nova era digital. CORDEIRO, A. Barreto Menezes – *Direito da... cit.*, p. 29 postula que a expressão “dados pessoais como novo petróleo” exprime “a convicção, bem enraizada, de que os dados irão representar na Era Digital um papel análogo ao desempenhado pelo petróleo e demais combustíveis fósseis a partir da Revolução Industrial”. BARBOSA, Mafalda Miranda – *Inteligência Artificial – Entre a Utopia e a Distopia alguns problemas jurídicos*, 2.ª edição, Gestlegal, 2024, p. 180, advoga que os dados pessoais “são hoje vistos como uma *commodity*, como bens que podem ser transacionados com valor económico”.

²⁹ ROCHA, Francisco Chilão – “Sanções a entidades...” *cit.*, p. 502. Igualmente, COELHO, Cristina Pimenta – “Artigo 78.º – Direito à ação judicial contra uma autoridade de controlo”, in Alexandre Sousa Pinheiro et al. (Coord.) *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Almedina, 2018, Coimbra, pp. 626-628(627).

Assim, o RGPD prevê diferentes mecanismos de tutela, mormente: o direito a apresentar uma reclamação a uma autoridade de controlo (art. 77.º), o direito à ação judicial contra uma autoridade de controlo (art. 78.º) e o direito à ação judicial contra um responsável pelo tratamento ou subcontratante (art. 79.º).³⁰

Saliente-se que, entre os mecanismos de tutela, não existe propriamente uma relação de hierarquia, podendo cada uma das vias de recurso “ser exercida sem prejuízo das outras.”³¹ Ainda assim, o nosso estudo incidirá, sobretudo, sobre o art. 78.º do RGPD. Parece evidente que se dê a possibilidade de recurso contra as decisões adotadas pelas autoridades de controlo, sendo este preceito uma decorrência do direito basilar à ação, plasmado no art. 47.º da CDFUE.³² Mais, como relembra WALTRAUT KOTSCHY, isto evidencia que as autoridades de controlo não são tribunais e, como tal, deverá haver a possibilidade de tais decisões serem alvo de escrutínio, sempre que pretendido, por uma instância judicial.³³

No que concerne à titularidade do direito, o n.º 1 do art. 78.º não se limita a subordinar a possibilidade de reação aos titulares dos dados, pois tal seria demasiado restritivo. Assim, todas as pessoas singulares ou coletivas deverão ter a possibilidade de exercer este direito, estando

³⁰ Vide o n.º 7 do art. 4.º para a definição de responsável pelo tratamento e o n.º 8 do art. 4.º (ambos do RGPD) para a definição de subcontratante. SIMÕES, Henrique – “Os tribunais internacionalmente competentes...” *cit.*, pp. 373 e ss. procede à relação entre o n.º 2 do art. 79.º do RGPD e o Regulamento Bruxelas I bis, no contexto da competência internacional em matéria civil e comercial.

³¹ TJ, *BE c. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, C-132/21, 12 de janeiro de 2023, parágrafo 34.

³² Onde se lê que “toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo Direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.”

³³ KOTSCHY, Waltraut – “Article 78. Right to an effective judicial remedy against a supervisory authority”, in Christopher Kuner, Lee. A. Bygrave e Christopher Dockey (Ed) *The EU General Data Protection Regulation (GDPR)*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1125-1132(1127).

aqui incluídos “todos os sujeitos, independentemente da forma ou natureza que assumam”³⁴.

Adicionalmente, o direito à ação judicial pressupõe que esteja em causa uma decisão juridicamente vinculativa da autoridade de controlo. O considerando 143³⁵ prevê que não estarão abrangidos os pareceres emitidos ou o aconselhamento prestado pela autoridade de controlo. Inversamente, encontram-se abrangidas as decisões respeitantes ao exercício de poderes de investigação, correção, autorização pelas autoridades de controlo, bem como relativamente à recusa ou rejeição de reclamações.³⁶ Deveremos, ainda, incluir nesta lista as situações em que a autoridade nacional de controlo não trata a reclamação ou não informa o titular dos dados, no prazo de três meses, sobre o andamento ou o resultado da reclamação que tenha apresentado.³⁷ A este propósito, a AEPD salientou que, embora exista um dever da autoridade de controlo dar alguma informação nesse prazo sobre o estado da reclamação, tal não pressupõe que a reclamação tenha de ser resolvida no prazo de três meses ou que exista qualquer obrigação de informar o queixoso sobre o estado do processo de três em três meses.³⁸

Finalmente, o RGPD prevê, no n.º 3 do art. 78.º que os recursos contra as autoridades de controlo terão de ser interpostos nos tribunais do Estado-Membro em cujo território se encontrem estabelecidos, o que deverá ser aferido através da análise de cada legislação nacional. O

³⁴ CORDEIRO, A. Barreto Menezes – “Art. 78.º (Direito à ação judicial contra uma autoridade de controlo)” – A. Barreto Menezes Cordeiro (Coord.) *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados e à Lei n.º 58/2019*, Almedina, 2021, Coimbra, pp. 484-486(484). Igualmente, KELLEHER, Denis e MURRAY, Karen – *EU Data Protection Law*, Bloomsbury, 2018, London, p. 375.

³⁵ Os considerandos têm como função auxiliar na interpretação do RGPD. Todavia, como assinala CORDEIRO, A. Barreto Menezes – *Direito da...* cit., p. 49, muitas vezes são invocados erradamente com o mero intuito de “alterar, restringir ou ampliar o sentido, sem que a letra o sustente”.

³⁶ Considerando 143 do RGPD.

³⁷ N.º 3 do Art. 78.º do RGPD. Sobre o tema, vide CORDEIRO, A. Barreto Menezes – “Art. 78.º...” cit., p. 485 e COELHO, Cristina Pimenta – “Artigo 78.º...” cit., pp. 627-628.

³⁸ AEPD, Documento Interno 02/2021 relativo aos deveres das Autoridades de Controlo relativamente às alegadas violações do RGPD, Versão 1.0, adotado a 2 de fevereiro de 2021, pp. 12-13.

problema, no contexto português, encontra-se relacionado com a competência dos tribunais para avaliar estas questões.

4. O ordenamento jurídico português

I. Breve enquadramento histórico

Antes de partirmos para a análise do regime atual consagrado na Lei n.º 58/2019, importa evidenciar a evolução legislativa realizada nesta matéria. A verdade é que, anteriormente à execução da Lei no ordenamento jurídico nacional, várias mudanças foram ocorrendo.³⁹

Até 2013, a competência pertencia aos tribunais judiciais comuns, não prevendo a Lei n.º 67/98⁴⁰ nada relativamente a esta matéria. Tal competência foi transferida para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, devido à al. g) do n.º 1 do art. 112.º da LOSJ⁴¹, o qual previa a competência para conhecer as matérias relativas ao recurso, revisão e execução de decisões, despachos e medidas das demais entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão.

Sucedendo-se, no entanto, que a LOSJ foi sendo alvo de várias alterações e, com a Lei n.º 23/2018⁴², procedeu-se à revogação da alínea mencionada. Assim, e continuando a Lei n.º 67/98 a ser omissa nesta questão, os tribunais judiciais voltaram a “recuperar” a competência.⁴³ Tal vácuo jurídico viria a mudar com a entrada em vigor da Lei de Execução.

³⁹ CALVÃO, Filipa Urbano – “Novos âmbitos...” *cit.*, p. 39.

⁴⁰ Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (Lei da Proteção de Dados Pessoais), a qual foi revogada com a entrada em vigor da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

⁴¹ Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

⁴² Lei n.º 23/2018, de 5 de junho.

⁴³ CALVÃO, Filipa Urbano “Novos âmbitos...” *cit.*, p. 39.

II. O Regime sancionatório previsto na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto

O RGPD mudou significativamente o panorama de atuação das autoridades de controlo⁴⁴, tendo ocorrido uma “harmonização das funções e dos poderes das autoridades de controlo.”⁴⁵ Um dos poderes mais importantes consiste, precisamente, no poder sancionatório – agora expressamente previsto no RGPD – seguindo-se uma distinção entre as sanções penais e administrativas.⁴⁶ Deste modo, a al. j) do n.º 2 do art. 58.º prevê que as autoridades de controlo têm poder para aplicar coimas havendo lugar a uma violação do RGPD. Por sua vez, o art. 83.º densifica o regime contraordenacional, sendo este uma das principais novidades do diploma, visando-se assegurar uma maior efetividade e dissuasão, à semelhança do que se sucede no Direito Europeu da Concorrência, como denota A. BARRETO MENEZES CORDEIRO.⁴⁷

Embora exista um conjunto de critérios a ter em conta no momento da aplicação da contraordenação, as Autoridades de Controlo dispõem de uma certa margem de discricionariedade.⁴⁸ Todavia, a

⁴⁴ Saliente-se que o Considerando 117 abre a porta à criação de mais do que uma autoridade de controlo, tendo sido isso que se sucedeu, a título de exemplo, na Alemanha. MONIZ, Graça Canto – *Manual de... cit.*, p. 153.

⁴⁵ CORDEIRO, A. Barreto Menezes – *Direito da... cit.*, p. 397. ALVES, Joel A. – *O Novo Modelo de Proteção de Dados Pessoais Europeu*, Almedina, 2021, Coimbra, p. 129 salienta que existiu um reforço das autoridades de controlo.

⁴⁶ MONIZ, Graça Canto – *Manual de... cit.*, p. 156.

⁴⁷ CORDEIRO, A. Barreto Menezes – “Artigo 83.º (Condições Gerais para a aplicação de uma coima)”, A. Barreto Menezes Cordeiro (Coord.) *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados e à Lei n.º 58/2019*, Almedina, 2021, Coimbra, pp. 498-510(500). A consagração de um regime sancionatório, tal como o expressamente previsto no RGPD, permite reforçar os direitos dos titulares dos dados, tal como é assinalado por CALVÃO, Filipa Urbano – “A Lei n.º 58/2019...” *cit.*, p. 51.

⁴⁸ Nos termos do n.º 2 do art. 83.º do RGPD, ao decidir sobre a aplicação de uma coima e sobre o respetivo montante, deverá ser tido em consideração o seguinte: *i)* a natureza, a gravidade e a duração da infração tendo em conta a natureza, o âmbito ou o objetivo do tratamento de dados em causa, bem como o número de titulares de dados afetados e o nível de danos por eles sofridos; *ii)* o caráter intencional ou negligente da infração; *iii)* a iniciativa tomada pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante para atenuar os danos sofridos pelos titulares; *iv)* o grau de responsabilidade do responsável pelo tratamento ou do subcontratante tendo em conta as medidas técnicas ou organizativas por eles implementadas nos termos dos artigos

“discrecionalidade concedida não se confunde com arbitrariedade”⁴⁹. Prevê-se, assim, um sistema de sanções a dois níveis.

Por um lado, o n.º 4 do art. 83.º do RGPD estipula coimas até 10.000.000€ ou, tratando-se de uma empresa⁵⁰, até 2% do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior, consoante o montante que seja mais elevado. Por outro lado, o n.º 5 do art. 83.º do RGPD é aplicável às situações mais graves⁵¹, havendo lugar à aplicação de coimas até 20.000.000€ ou, no caso de uma empresa, até 4 % do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior, consoante o montante que for mais elevado. Assim, as autoridades devem proceder a duas avaliações distintas, nomeadamente: aferir se deve ser aplicada uma coima e, em caso afirmativo, qual o seu montante.⁵²

25 e 32.º; (v) quaisquer infrações pertinentes anteriormente cometidas pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante; (vi) o grau de cooperação com a autoridade de controlo, a fim de sanar a infração e atenuar os seus eventuais efeitos negativos; (vii) as categorias específicas de dados pessoais afetadas pela infração; (viii) a forma como a autoridade de controlo tomou conhecimento da infração, em especial se o responsável pelo tratamento ou o subcontratante a notificaram, e em caso afirmativo, em que medida o fizeram; (ix) o cumprimento das medidas a que se refere o artigo n.º 2 do art. 58.º caso as mesmas tenham sido previamente impostas ao responsável pelo tratamento ou ao subcontratante em causa relativamente à mesma matéria; (x) o cumprimento de códigos de conduta aprovados nos termos do artigo 40.º ou de procedimento de certificação aprovados nos termos do artigo 42.º; (xi) qualquer outro fator agravante ou atenuante aplicável às circunstâncias do caso, como os benefícios financeiros obtidos ou as perdas evitadas, direta ou indiretamente, por intermédio da infração. A este propósito, SIMÕES, Maria Inês – “O regime sancionatório...” *cit.*, p. 152 salienta que o RGPD segue uma “abordagem graduada de sanções, no seu art. 83.º, em função das infrações cometidas e verificadas.”

⁴⁹ CORDEIRO, A Barreto Menezes – “Artigo 83.º...” *cit.*, p. 500. No mesmo sentido, CALVÃO, Filipa Urbano – “A Lei n.º 58/2019...” *cit.*, p. 52 afirma que “pode interpretar-se o RGPD como atribuindo às autoridades nacionais de controlo um poder discrecionário ou de decisão autónoma que as mesmas têm de exercer por referência aos fatores indicados no RGPD e dentro dos limites nele definidos.”

⁵⁰ Adota-se o mesmo conceito de empresa para efeitos do direito da concorrência.

⁵¹ Nomeadamente quando haja violação dos princípios básicos do tratamento, dos direitos dos titulares de dados e das regras relativas à transferência de dados pessoais para um destinatário num país terceiro ou para uma organização internacional.

⁵² Opinião do Advogado Geral Nicholas Emiliou, C-683/21, apresentadas a 4 de maio de 2023, parágrafo 57.

Importa, por agora, analisar o modo como o legislador português deu execução a esta matéria na legislação nacional.⁵³ A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, faz uma distinção entre contraordenações muito graves (art. 37.º)⁵⁴, cujos montantes mínimos e máximos das coimas variam consoante o infrator da norma⁵⁵ e as contraordenações graves (art. 38.º)⁵⁶,

⁵³ Para uma análise do regime do direito penal da proteção de dados, tal como consagrado no RGPD, vide PALMA, Maria Fernanda – “O Direito Penal da Proteção de Dados”, *Anatomia do Crime*, Volume 1, n.º 8, 2018, pp. 9-21.

⁵⁴ Elencando um conjunto de situações que poderão caber nesta hipótese, nomeadamente: (i) os tratamentos de dados pessoais com inobservância dolosa dos princípios consagrados no artigo 5.º do RGPD; (ii) os tratamentos de dados pessoais que não tenham por base o consentimento ou outra condição de legitimidade, nos termos do artigo 6.º do RGPD ou de norma nacional; (iii) o incumprimento das regras relativas à prestação do consentimento previstas no artigo 7.º do RGPD; (iv) os tratamentos de dados pessoais previstos no n.º 1 do artigo 9.º do RGPD sem que se verifique uma das circunstâncias previstas no n.º 2 do mesmo artigo; (v) os tratamentos de dados pessoais previstos no artigo 10.º do RGPD que contrariem as regras aí previstas; (vi) a exigência do pagamento de uma quantia em dinheiro fora dos casos previstos no n.º 5 do artigo 12.º do RGPD; (vii) a exigência do pagamento de uma quantia em dinheiro, nos casos previstos no n.º 5 do artigo 12.º do RGPD, que exceda os custos necessários para satisfazer o direito do titular dos dados; (viii) a não prestação de informação relevante nos termos dos artigos 13.º e 14.º do RGPD, o que pode ocorrer quando haja omissão de informação das finalidades a que se destina o tratamento, omissão de informação acerca dos destinatários ou categorias de destinatários dos dados pessoais ou omissão de informação acerca do direito de retirar o consentimento; (ix) não permitir, não assegurar ou dificultar o exercício dos direitos previstos nos artigos 15.º a 22.º do RGPD; (x) a transferência internacional de dados pessoais em violação do disposto nos artigos 44.º a 49.º do RGPD; (xi) o incumprimento das decisões da autoridade de controlo previstas no n.º 2 do art. 58.º do RGPD, ou recusa da colaboração que lhe seja exigida pela CNPD, no exercício dos seus poderes e (xii) a violação das regras previstas no capítulo VI da Lei n.º 58/2019.

⁵⁵ Tratando-se de grande empresa, a coima poderá ir de 5000€ a 20.000.000€ ou 4 % do volume de negócios anual, a nível mundial, conforme o que for mais elevado. Sendo uma pequena e média Empresa, terá o valor de 2000€ a 20.000.00€ ou 4 % do volume de negócios anual, a nível mundial, conforme o que for mais elevado. Finalmente, tratando-se de uma pessoa singular, o valor da coima poderá ir de 1000€ a 500.000€.

⁵⁶ Constituem contraordenações graves, nos termos do art. 38.º: (i) a violação do disposto no art. 8.º do RGPD; (ii) a não prestação da restante informação prevista nos art. 13.º e 14.º do RGPD; (iii) a violação do disposto nos artigos 24.º e 25.º do RGPD; (iv) a violação das obrigações previstas no art. 26.º do RGPD; (v) a violação do disposto no art. 27.º do RGPD; (vi) a violação das obrigações previstas no art. 28.º do RGPD; (vii) a violação do disposto no art. 29.º do RGPD; (viii) a ausência de registo dos tratamentos de dados pessoais em violação do disposto no art. 30.º do RGPD; (ix) a violação das regras de segurança previstas no art. 32.º do RGPD; (x) o incumprimento dos deveres previstos no art. 33.º do RGPD; (xi) o incumprimento do dever de informar o titular dos dados pessoais nas situações previstas no artigo 34.º do RGPD; (xii) o incumprimento da obrigação de realizar avaliações de impacto nos casos previstos no art. 35.º do RGPD; (xiii) o incumprimento da obrigação de consultar a autoridade de controlo

reduzindo o seu montante para metade face às contraordenações muito graves.⁵⁷

Porém, o regime sancionatório português padece de alguns defeitos, sendo que nesta matéria partilhamos inteiramente o entendimento sufragado por FILIPA URBANO CALVÃO. De facto, o legislador português optou, pura e simplesmente, por consagrar montantes de coimas totalmente diversos daqueles que se encontram previstos no RGPD, o que não é de todo desejável⁵⁸, sobretudo através da consagração de valores mínimos inferiores ao que foi definido pelo regulamento. Ademais, existe uma certa incongruência, pois o legislador português consagra como critérios de determinação da medida da coima a situação económica do agente, o carácter continuado da infração e a dimensão da entidade.⁵⁹ Estes critérios são incongruentes, pois não só o RGPD não estabelece como critério a situação económica do infrator, como não faz sentido ter coimas diferentes em função da dimensão da entidade e, *a posteriori*, usar isso como critério para efeitos de determinação da coima.

Além disso, o Direito da União não faz qualquer distinção quanto à dimensão de empresa, pelo que, uma vez mais, o legislador português,

previamente à realização de operações de tratamento de dados nos casos previstos no art. 36.º do RGPD; (xiv) o incumprimento dos deveres previstos no art. 37.º do RGPD; (xiv) a violação do disposto no art. 38.º do RGPD, nomeadamente no que respeita às garantias de independência do encarregado de proteção de dados;

(xv) o incumprimento dos deveres previstos no art. 39.º do RGPD; (xvi) a prática de atos de supervisão de códigos de conduta por organismos não acreditados pela autoridade de controlo nos termos do artigo 41.º do RGPD; (xvii) o incumprimento, por parte dos organismos de supervisão de códigos de conduta, do previsto no n.º 4 do art. 41.º do RGPD; (xviii) a utilização de selos ou marcas de proteção de dados que não tinham sido emitidos por organismos de certificação devidamente acreditados nos termos dos artigos 42.º e 43.º do RGPD; (xix) o incumprimento, por parte dos organismos de certificação, dos deveres previstos no art. 43.º do RGPD e (xx) a violação do disposto no art. 19.º Lei n.º 58/2019.

⁵⁷ Tratando-se de grande empresa, a coima poderá ir de 2500 € a 10.000.000€ ou 2 % do volume de negócios anual, a nível mundial, conforme o que for mais elevado. Sendo uma pequena e média empresa, terá o valor de 1000€ a 1.000.000€ ou 2% do volume de negócios anual, a nível mundial, conforme o que for mais elevado. Finalmente, tratando-se de uma pessoa singular, o valor da coima poderá ir de 500€ a 250.000€.

⁵⁸ CALVÃO, Filipa Urbano – “A Lei n.º 58/2019...” *cit.*, p. 52.

⁵⁹ Art. 39.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019.

ao efetuar a distinção entre pequenas, médias e grandes empresas, está a violar expressamente o RGPD. Fica, assim, comprometida a intenção de salvaguardar uma maior uniformização do quadro regulatório.

Ora, parece-nos, na linha do que defende FILIPA URBANO CALVÃO, que “esta panóplia de normas tem por intenção e efeito reduzir o poder discricionário de atuação conferido pelo Direito da União à autoridade nacional de controlo, em termos que contrariam direta e manifestamente o RGPD.”⁶⁰ Mais se diga que a opção legislativa vai no sentido de sancionar somente as condutas dolosas, excluindo-se os atos/omissões negligentes, algo que claramente não atende ao espírito do RGPD – contrariando-o, aliás, afirmativamente. Por essa razão, compreendemos a posição da CNPD na Deliberação n.º 2019/494, ao defender que o atual quadro legislativo está em violação do RGPD, não devendo ser aplicável.

Afinal, à luz do princípio do primado, todo o Direito da União prevalece sobre direito nacional contrário, inclusive o de caráter constitucional.⁶¹ Além do quadro sancionatório que, *per se*, já levanta enormes dúvidas de conformidade com o RGPD, o legislador português conseguiu – ainda – criar mais uma ambiguidade jurídica quanto à competência do tribunal, conforme de seguida teremos a oportunidade de demonstrar.

III. A Competência do Tribunal para reagir às decisões sancionatórias da CNPD

Contrariamente à Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, o art. 34.º da Lei n.º 58/2019 consagra expressamente um preceito dedicado à tutela jurisdicional. Desde logo, prevê-se que qualquer pessoa, de acordo com as regras gerais de legitimidade processual, pode propor ações contra as decisões, nomeadamente de natureza contraordenacional, e omissões

⁶⁰ CALVÃO, Filipa Urbano – “A Lei n.º 58/2019...” *ob cit.*, p. 52.

⁶¹ Afirmado pela primeira vez no caso do TJ, *Costa v. Enel*, C-6/64, 15 de julho de 1964.

da CNPD, bem como ações de responsabilidade pelos danos que tais atos ou omissões possam ter causado.⁶²

Consagrou-se, igualmente, que as ações propostas contra a CNPD são competência dos tribunais administrativos. Até aqui não haveria nenhum problema. Porém, de forma a salvaguardar-se a coerência e harmonia do sistema jurídico, é recomendável que se evitem contradições evidentes. Através da análise da Lei n.º 58/2019 fica claro que a competência para conhecer estas questões será dos tribunais administrativos. Todavia, devemos atender às disposições previstas no ETAF quanto a esta matéria.

Sempre foi controvertido a questão de saber se os tribunais administrativos poderiam ter competência para apreciar as ações de impugnação das decisões de coimas pela administração pública, sendo que, numa fase inicial, todas elas encontravam-se sujeitas à competência dos tribunais judiciais. Um dos fatores que a doutrina aponta para isto está relacionada com o reduzido número de tribunais e juízes administrativos, considerando-se que não haveria capacidade para dar resposta a todas as situações.⁶³ A este propósito, ISABEL CELESTE M. FONSECA e JOSÉ AVINTO FERREIRA DANTAS advogam mesmo que por “razões históricas e programáticas afastaram o contencioso contraordenacional do juiz administrativo, em Portugal”⁶⁴. Somos, assim, confrontados com a principal incoerência do sistema, já que a legislação administrativa nesta matéria é contrária ao disposto na Lei de Execução.

Deste modo, a al. 1) do art. 4.º do ETAF, prevê expressamente a competência dos tribunais administrativos somente para as “impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem

⁶² Art. 34.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019.

⁶³ CARVALHO, Carlos – “Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA”, in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, AAFLD, 2016, Lisboa, pp. 51-75(64).

⁶⁴ FONSECA, Isabel Celeste M. DANTAS, José Aventino Ferreira – “Sanções (contraordenacionais) administrativas no âmbito da jurisdição administrativa”, *Revista do CEJ*, n.º 2, 2015, pp. 237-257(246).

coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo e do ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias.”⁶⁵

Ora, o atual regime consagra uma solução de “meio termo”⁶⁶, já que a atribuição de competência se cinge às duas situações referidas no preceito: ilícito de mera ordenação social por violação de normas de urbanismo e de normas tributárias.⁶⁷ Assim, e não se visando sobrecarregar em demasia a jurisdição administrativa e fiscal, a maior parte das situações não se encontram abrangidas pela norma, devendo essas questões ser analisadas pelos tribunais judiciais. A este propósito, a doutrina evidencia que continuam de fora do âmbito da jurisdição administrativa a generalidade dos litígios relativos a processos de contraordenação.⁶⁸

Encontramos, assim, a principal contradição. Ao passo que a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, atribui competência aos tribunais administrativos, o ETAF não segue o mesmo caminho. Esta é uma questão que tem sido sempre muito controversa na doutrina, razão pela qual não se compreende o porquê de o legislador português, num ato incoerente, ter

⁶⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de – *A Justiça Administrativa – Lições*, 16.ª edição, Almedina, 2017, Coimbra, p. 120 advoga que, “no mais puro dos literalismos, apenas se considera competente para conhecer da impugnação, mas já não da execução das decisões administrativas aplicadoras de coimas.” Ainda assim, no Acórdão n.º 755/2019, Processo n.º 1093/18, Relatora Conselheira Maria José Rangel de Mesquita, o Tribunal Constitucional não julgou a norma inconstitucional por violação do art. 32.º da CRP, interpretada no sentido de que abrange não só impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, como também das decisões que visem a execução dessas mesmas coimas, ainda que não tenham sido impugnadas diante dos tribunais administrativos.

⁶⁶ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual de... cit.*, p. 194.

⁶⁷ A solução adotada não é de todo pacífica. FONSECA, Isabel Celeste M. e DANTAS, José Aventino Ferreira – “Sanções (contraordenacionais) administrativas...” *cit.*, pp. 250-251 advogam que a solução do legislador peca por defeito por ter acolhido “uma pequena parte do todo” quer no que diz respeito à distinção entre direito de urbanismo e direito do ordenamento do território, quer quanto ao conceito de coima em matéria urbanística.

⁶⁸ NEVES, Ana Fernanda – “Âmbito de jurisdição e outras alterações ao ETAF”, *E-Publica*, Volume 1, n.º 2, 2014, pp. 241-271(254). Houve, por isso, uma “opção intencional e de caráter meramente político” do legislador, tal como afirmam FONSECA, Isabel Celeste M. e DANTAS, José Aventino Ferreira – “Sanções (contraordenacionais) administrativas...” *cit.*, p. 256.

consagrado uma solução que aumenta a incerteza jurídica e, sobretudo, não esclarece de modo harmonioso quais são os tribunais aptos para conhecer estas questões. Assim, e considerando que existiu uma intenção do legislador para diminuir ao máximo, nos processos contraordenacionais, a sobrecarga da jurisdição administrativa e fiscal, não se compreende a opção legislativa que levou ao atual art. 34.º. Estranhamos, ainda, o silêncio recente da CNPD, considerando que, em muitas situações, a indecisão quanto à competência dos tribunais poderá levar à prescrição das coimas aplicáveis, pois estes conflitos negativos atrasam (e muito) todos os processos.

O Conselho Superior de Magistratura emitiu um parecer sobre a necessidade de se proceder a uma alteração quanto à determinação da jurisdição competente para conhecer e julgar da impugnação judicial das decisões da CNPD em processos de contraordenação. No referido parecer alerta-se para o facto de a atual incoerência legislativa ser suscetível de conduzir a “resultados práticos graves, podendo a demora que a decisão de conflito de competência implica conduzir à prescrição da contraordenação.”⁶⁹ Assinala-se, assim, que o atual enquadramento legislativo, pela sua contrariedade evidente, cria um obstáculo intransponível para todas as partes envolvidas. Desde logo, para a CNPD que, enquanto autoridade de controlo, procede à devida aplicação de coimas no âmbito dos seus processos de contraordenação. Ademais, há um impacto evidente para os visados de tais decisões cujo interesse passa por assegurar uma rápida resolução do litígio.

⁶⁹ Parecer do Conselho Superior de Magistratura, Procedimento n.º 2023/GAVPM/2315, 6 de julho de 2023.

5. O Debate no Tribunal dos Conflitos

Nos últimos anos, o debate tem incrementado no Tribunal dos Conflitos⁷⁰, havendo interpretações contrárias em diferentes casos. Existindo um conflito de jurisdições⁷¹ (como tem sido o caso) entre os tribunais administrativos e judiciais, o Tribunal de Conflitos será constituído por juizes do Supremo Tribunal Administrativo e do Supremo Tribunal de Justiça.⁷² Analisaremos, de seguida, as três principais decisões proferidas até ao momento.

I. Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 039/2173

Esta foi a primeira grande decisão do Tribunal dos Conflitos. Estava em causa a impugnação judicial de uma decisão da CNPD, no ano de 2021, no âmbito de um processo de contraordenação. Houve lugar à impugnação judicial junto do Tribunal Judicial de Braga, Juízo Local de Guimarães, tendo sido proferida uma decisão a julgar aquele juízo materialmente incompetente. Consequentemente, foi ordenada a remessa para o Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, o qual também se julgou incompetente para conhecer do processo.

Chamado a pronunciar-se sobre este conflito negativo, o Tribunal de Conflitos foi perentório ao defender a incompetência do Tribunal

⁷⁰ A Lei n.º 91/2019, de 4 de setembro, estabelece o regime da resolução dos conflitos de jurisdição entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos e fiscais, regulando a composição, a competência, o funcionamento e o processo perante o tribunal dos conflitos. Para uma análise da lei, *vide* COIMBRA, José Duarte – “A nova Lei do Tribunal dos Conflitos: a peça que faltava (parte I)”, *E-Publica*, Volume 6, n.º 3, 2019, pp. 87-120.

⁷¹ Haverá conflito de jurisdições, nos termos do n.º 1 do art. 9.º da Lei 91/2019, de 4 de setembro, sempre que dois ou mais tribunais, integrados em ordens jurisdicionais diferentes, se arrogam ou declinam o poder de conhecer da mesma questão, dizendo-se o conflito positivo no primeiro caso e negativo na segunda situação.

⁷² Sobre a matéria *vide* ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual de... cit.*, p. 229. Ainda sobre a composição tal encontra-se previsto no art.2.º da Lei n.º 91/2019.

⁷³ Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 039/21, de 23-02-2022, Relatora Isabel Marques da Silva.

Administrativo e Fiscal, tendo baseado a sua posição nos seguintes argumentos:

- i. O escopo de aplicação da al. l) do art. 4.º do ETAF é restrito às situações previstas no seu âmbito normativo, *mutatis mutandis*, às impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito de ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito urbanismo ou tributárias;⁷⁴
- ii. Deu-se relevância à intenção do legislador, citando-se para este efeito o Preâmbulo do DL n.º 214-G/2015, onde se afirma que “entendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito dessa jurisdição administrativa um conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, tais como as inerentes aos processos que têm por objeto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social noutros domínios. Pretende-se que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada”.⁷⁵
- iii. A violação da norma na origem da aplicação da coima não se integra no conceito de matéria respeitante a urbanismo ou normas tributárias.⁷⁶
- iv. Logo, considerou ser aplicável o disposto na al. d) do n.º 2 do art. 130.º da LOSJ, segundo o qual os juízos locais cíveis, locais criminais e de competência genérica serão competentes para julgar os recursos das decisões das autoridades administrativas em processos de contraordenação, salvo os atribuídos expressamente a juízos de competência especializada ou a tribunal de competência territorial alargada.⁷⁷

⁷⁴ Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 039/21, de 23-02-2022, Relatora Isabel Marques da Silva.

⁷⁵ Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 039/21, de 23-02-2022, Relatora Isabel Marques da Silva.

⁷⁶ Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 039/21, de 23-02-2022, Relatora Isabel Marques da Silva.

⁷⁷ Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 039/21, de 23-02-2022, Relatora Isabel

Não vemos razões para recusar os argumentos que aqui são apresentados. Parece-nos que o Tribunal dos Conflitos seguiu uma linha coerente, analisando a respetiva competência à luz do al. 1) do art. 4.º do ETAF, atribuindo, por isso, à jurisdição comum, mais concretamente ao Tribunal Judicial da Comarca de Braga – Juízo Local Criminal de Guimarães – a competência para conhecer esta questão.

II. Acórdão do Tribunal de Conflitos n.º 013/2278

In casu, o CHBM – Centro Hospital Barreiro Montijo, EPE reagiu igualmente contra a aplicação de uma coima única de €380.000,00 aplicada pela CNPD. Ora, remetidos os autos ao Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa – Juízo Local Criminal do Barreiro, este declarou-se incompetente em razão da matéria para conhecer esta questão. O processo foi remetido para o Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada, o qual também se declarou incompetente para conhecer o recurso. Perante este conflito negativo, o Tribunal de Conflitos inverteu a posição assumida anteriormente, considerando ser competente para a causa a jurisdição administrativa e fiscal, pelos motivos que se expõem:

- i. Uma interpretação do n.º 1 do art. 34.º da Lei n.º 58/2019 permite concluir que é competente a Jurisdição Administrativa e Fiscal, apesar de não estarmos perante situações em que a impugnação é instaurada “contra” a autoridade de controlo. Assim, e mencionando-se o art. 9.º do Código Civil, invoca-se que o legislador terá sabido expressar-se nos termos mais adequados, pelo que a sua intenção terá sido a de efetivamente atribuir aos tribunais administrativos a competência para a apreciação dos recursos de impugnação de decisões de aplicação de coimas.

- ii. Mesmo que tal não resulte expressamente do n.º 1 do art. 4.º do ETAF, a competência para os tribunais administrativos e fiscais poderá resultar do disposto em legislação especial.
- iii. Por conseguinte, e estando em causa autoridades reguladoras independentes, admitem que a determinação para a competência deverá ser aferida casuisticamente em função do estabelecido no respetivo estatuto orgânico. Será o caso do art. 34.º da Lei n.º 58/2019.

III. Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 07/2379

Num acórdão mais recente, o Tribunal de Conflitos voltou a pronunciar-se pela sujeição à jurisdição administrativa. *In casu*, houve lugar à impugnação judicial da Deliberação da CNPD que aplicou uma coima no âmbito de processo de contraordenação. Remetido os autos pela CNPD ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Lisboa, este determinou a remessa para o Juízo Criminal Local, o qual, por decisão proferida a 24 de outubro de 2022, declarou a sua incompetência em razão de matéria. O Tribunal de Conflitos invocou os seguintes argumentos, na linha do que já havia sido defendido anteriormente:

- i. Em primeiro lugar, atendeu à letra da lei, já que, nos termos do art. 34.º da Lei n.º 58/2019, prevê-se a competência da jurisdição administrativa, tendo tal ocorrido mesmo com sugestão da CNPD em sentido contrário.
- ii. Por outro lado, advoga-se que, mesmo não havendo previsão expressa no art. 4.º do ETAF que permita aplicar-se a este tipo de situações, ainda assim o regime aí previsto pode ser alvo de múltiplas derrogações, devendo atender-se ao disposto na legislação especial.⁸⁰

⁷⁹ Acórdão do Tribunal dos Conflitos n.º 07/23, 05-07-2023, Relatora Teresa de Sousa.

⁸⁰ *Ibid.* Seguindo-se a regra “*lex specialis derogat legi generali*” (a lei especial derroga a lei geral).

iii. Mais, o Tribunal de Conflitos invoca que, tratando-se de coima aplicável por uma autoridade reguladora independente (como é o caso da CNPD), a determinação da competência deve ser analisada casuisticamente, em função do respetivo regime jurídico para ela prevista.

Concluiu, assim, o Tribunal de Conflitos que a competência material pertencerá aos tribunais administrativos, dado ter sido essa a opção legislativa consagrada no art. 34.º da Lei n.º 58/2019.⁸¹

6. Soluções para a incoerência legislativa

Tivemos a oportunidade de confrontar ambas as posições já defendidas pelo Tribunal de Conflitos em casos diferentes. Esta não é uma mera questão de semântica, já que a opção do legislador português gera incerteza jurídica quanto à definição do tribunal competente, algo que não é de todo desejável. Além disso, este problema poderá comprometer (e muito) a eficácia do regime sancionatório previsto na Lei de Execução. Afinal, não havendo decisão quanto ao tribunal competente, as coimas aplicadas correm o risco sério de prescrever.

Desde logo, a indefinição quanto ao tribunal competente faz com que o litígio se arraste nas instâncias judiciais o que, em processos de maior complexidade, poderá ser altamente prejudicial para a efetividade da aplicação do direito. Ademais, o sucessivo arrastar dos processos poderá comprometer a eficácia das coimas aplicadas, considerando os curtos prazos de prescrição aplicáveis. Deste modo, caso não exista uma decisão dentro do prazo de prescrição estabelecido, a aplicação da

⁸¹ Estes argumentos foram replicados no Acórdão do Tribunal de Conflitos n.º 0218/23.8Y4LSB-A.S1, de 05-07-2023, Relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza. *In casu*, também estava em causa uma impugnação judicial de uma deliberação da CNPD. Os autos foram remetidos ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa – Juízo Administrativo Comum, o qual se declarou incompetente para conhecer a questão, tendo sido os autos remetidos para o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa – Juízo Local Criminal de Lisboa, o qual também se declarou materialmente incompetente para conhecer a questão.

coima extingue-se, tornando ineficaz a atuação sancionatória inicial da CNPD.

Sempre que dois ou mais tribunais se declarem incompetentes, será necessário suscitar oficiosamente a resolução do conflito negativo, junto do Supremo Tribunal a quem caiba a presidência do Tribunal dos Conflitos⁸². Decididas as questões que devam ser apreciadas antes do julgamento do objeto do processo, o relator elaborará o projeto de acórdão no prazo de quinze dias⁸³. O processo, acompanhado do projeto de acórdão, irá com vista simultânea, por meios eletrónicos, aos restantes tribunais do Tribunal de Conflitos, no prazo de cinco dias⁸⁴.

Podemos, por isso, constatar que esta solução incongruente adotada pelo legislador em nada facilita o papel do intérprete e aplicador do direito, dificultando-se a aplicação do direito da proteção de dados no nosso ordenamento jurídico.

Aliás, tal foi visível no caso “*Russiagate*”. A Câmara Municipal de Lisboa, após a aplicação da coima superior de 1,2 milhões de euros pela CNPD, decidiu reagir nos tribunais. Embora a questão tenha acabado por ser decidida pelo Tribunal Administrativo de Lisboa, também neste caso o Juízo Local Criminal de Lisboa declarou-se inicialmente incompetente, algo que gerou, durante algum tempo, um receio quanto ao risco de prescrição da coima.⁸⁵ A Câmara Municipal de Lisboa perdeu em primeira instância, tendo o tribunal fixado o valor da coima em 1.027.500 euros, menos 222,5 mil face ao montante inicial. Esta decisão foi um passo muito importante na construção do contencioso do direito da proteção de dados, demonstrando que o RGPD é um instrumento legislativo essencial do ordenamento jurídico, devendo o seu cumprimento ser sempre assegurado.⁸⁶ A Câmara Municipal de Lisboa recorreu da

⁸² Artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2019, de 4 de setembro.

⁸³ Artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2019, de 4 de setembro.

⁸⁴ Artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2019, de 4 de setembro.

⁸⁵ Nos termos da al. a) do art. 41.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, o prazo de prescrição é de 3 anos, dado tratar-se de uma coima de montante superior a 100.000 euros.

⁸⁶ Rádio Renascença, *Russiagate*. Câmara de Lisboa condenada a pagar um milhão de euros, <https://rr.pt/noticia/pais/2024/08/07/russiagate-camara-de-lisboa-condenada-a-pagar-um-milhao->

decisão, tendo o Tribunal Administrativo Central mantido a decisão da primeira instância. Porém, o montante da coima foi reduzido para 738 mil euros, tendo 46 contraordenações sido extintas por prescrição⁸⁷.

Como podemos solucionar este problema? Existem vários cenários:

Em primeiro lugar, poderá tudo manter-se como está. Ora, parece-nos que uma atitude omissiva não será o mais desejável. Não se fazendo qualquer alteração, continuaremos a ter conflitos negativos de jurisdição, sendo necessária a intervenção do Tribunal de Conflitos, o que inevitavelmente atrasará os processos e promoverá o risco de haver lugar à prescrição das coimas. Na nossa ótica, este não é de todo o caminho mais favorável pelos motivos expostos.

Assim, a solução mais natural passará pela alteração legislativa, pois só assim será possível criar a necessária certeza jurídica para a propositura destas ações.

Em primeira linha, tal poderia passar por uma modificação à al. 1) do n.º 1 do art. 4.º do ETAF, alargando-se, assim, o escopo de competência dos tribunais administrativos e fiscais relativamente às decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito da sua atividade. Conforme já tivemos a oportunidade de referir, aquando da reforma do ETAF, na exposição de motivos afirmou-se a pretensão de vir a incluir as matérias que envolvam a apreciação de coimas aplicadas noutros domínios “à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada.”⁸⁸ A verdade é que a reforma ainda não foi executada, pelo que não havendo uma modificação expressa ao ETAF, parece-nos difícil, como tem feito o Tribunal de Conflitos em casos recentes, defender que a jurisdição pertence aos tribunais administrativos e fiscais, invocando-se uma vontade ainda não expressa do

[-de-euros/389217/](#) (06.08.2025).

⁸⁷ ECO, Russiagate. Câmara de Lisboa perde recurso e arrisca pagar 738 mil euros, <https://eco.sapo.pt/2025/08/06/russiagate-camara-de-lisboa-perde-recurso-e-arrisca-pagar-738-mil-euros/> (06.08.2025).

⁸⁸ Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro (Exposição de Motivos).

legislador. Estamos, assim, perante uma incoerência legal que se deve “a exercícios tecnicamente menos cuidados por parte do legislador”⁸⁹, pelo que em nosso entendimento só sendo levada a cabo a referida alteração ao ETAF é que fará sentido concluir pela competência da jurisdição administrativa.⁹⁰

Saliente-se que a jurisprudência do Tribunal de Conflitos mais recente invoca muito a interpretação literal do art. 34.º, n.º 1 da Lei n.º 58/2019⁹¹. Ora, rigorosamente falando, nestas situações as ações não são propostas contra a CNPD, antes destinando-se a reagir contra a aplicação da sanção. Por conseguinte, e levando o elemento literal ao seu extremo, também aqui não caberia no teor da norma.

Deste modo, consideramos que a melhor solução passará por proceder a uma reformulação da Lei n.º 58/2019, atribuindo-se a competência aos tribunais judiciais. Tal será a forma de proceder à distinção entre as ações de natureza administrativa (propostas contra a CNPD) e as de natureza contraordenacional.⁹² Tal possibilidade foi proposta pela CNPD⁹³ nos trabalhos preparatórios da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, sendo que o art. 34.º deveria a ter a seguinte formulação:

“Artigo 34.º

Tutela jurisdicional

1- [...]

⁸⁹ COIMBRA, José Duarte – “A nova lei...” *cit.*, p. 92

⁹⁰ Nesta matéria, CALVÃO, Filipa Urbano – “Novos âmbitos...” *cit.*, p. 39 advoga que a maior parte dos litígios que surjam pertencerão aos tribunais administrativos e fiscais, com exceção dos litígios entre o titular dos dados e o responsável pelo tratamento e litígios relativos à validade, eficácia e execução de um contrato no âmbito de uma relação de subcontratação.

⁹¹ A letra da lei constitui, assim, o ponto de partida e limite da interpretação da lei, dado que, nos termos do n.º 2 do art. 9.º do CC “não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.”

⁹² Algo já defendido pela CNPD no Parecer n.º 20/2018.

⁹³ Devemos salientar que à época em que tal foi proposto, a competência pertencia ao Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão. Com a alteração de 2019, tal como já tivemos a oportunidade de evidenciar, esta passou a pertencer aos Tribunais Judiciais.

2- A competência para conhecer das ações propostas contra a CNPD é dos tribunais administrativos, com exceção das ações de impugnação das deliberações sancionatórias, cuja competência jurisdicional se afere nos termos da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.⁹⁴

3- [...]

4- [...]”.

Na esteira do que defendeu, em 2018, a CNPD, “a mera remissão para aquela lei será suficiente para que se possa saber, a cada momento e perante questões de índole administrativa ou contraordenacional (ou, até, cível, se for o caso), a que tribunal compete a resolução dos litígios que venham a opor a CNPD a qualquer pessoa singular ou coletiva⁹⁵”. Consideramos que esta opção poderá mitigar as dúvidas sentidas na doutrina e na jurisprudência. Será possível fazer a distinção necessária entre as ações propostas contra a CNPD e aquelas que se destinam a reagir contra a aplicação de uma contraordenação, voltando os tribunais judiciais a readquirir a competência para estas questões, por força da al. d) do n.º 2 do art. 130.º da LOSJ.

De qualquer modo, e independentemente da opção que venha a ser adotada, a verdade é que algo deve mudar, em nome da coerência e boa aplicação do Direito.

7. Notas Conclusivas

Em suma, este artigo procurou refletir criticamente sobre o atual estado de arte legislativo em matéria de competência jurisdicional para as ações propostas contra a aplicação de coimas pela CNPD. Assim, vimos como a solução consagrada pelo legislador na Lei n.º 58/2019 gera incerteza jurídica por entrar expressamente em confronto com o disposto no regime jurisdicional do ETAF.

⁹⁴ Formulação reproduzida do Parecer n.º 40/2018 da CNPD.

⁹⁵ CNPD, Parecer 20/2018.

Ora, este não foi um mero lapso legislativo, já que a CNPD propôs uma alteração ao art. 34.º, o que não foi seguido nos trabalhos preparatórios. Num mundo digital onde a proteção dos dados assume um papel fulcral na defesa dos titulares dos dados, os responsáveis pelo tratamento e entidades subcontratantes têm obrigações acrescidas, cujo cumprimento será vital para garantir a plena adequação ao RGPD.

Por essa razão, não pode subsistir a indefinição atual quanto ao tribunal competente para estas questões, motivo pelo qual nos parece que uma atitude omissiva do legislador será prejudicial para os particulares, o intérprete e julgador. Deste modo, existem dois cenários que poderão ser seguidos: (i) proceder-se a uma alteração do ETAF alargando aí a competência dos tribunais administrativos e fiscais em matéria de contraordenação ou (ii) modificar a Lei n.º 58/2019, realizando a respetiva bifurcação entre as ações propostas contra a CNPD e a impugnação das deliberações sancionatórias. Esta última solução parece-nos a mais coerente, voltando neste cenário os tribunais judiciais a readquirir a competência para analisar estas questões.

Independentemente da solução que venha a ser adotada, não pode o legislador continuar a fechar os olhos a esta temática tão sensível, estando mais do que na hora de reformar a Lei n.º 58/2019, corrigindo os erros e incoerências aí presentes.