

## **O CONTENCIOSO CONTRAORDENACIONAL DA PROTEÇÃO DE DADOS BREVES NOTAS SOBRE O ARTIGO 34.º DA LEI N.º 58/2019, DE 8 DE AGOSTO**

---

**Ana Eunice Reis Domingos**

**[cedipre.fd.uc.pt](http://cedipre.fd.uc.pt)**

# **O CONTENCIOSO CONTRAORDENACIONAL DA PROTEÇÃO DE DADOS BREVES NOTAS SOBRE O ARTIGO 34.º DA LEI N.º 58/2019, DE 8 DE AGOSTO**

**Ana Eunice Reis Domingos**



TÍTULO	O Contencioso Contraordenacional da Proteção de Dados Breves Notas sobre o Artigo 34.º da Lei N.º 58/2019, de 8 de agosto
AUTOR(ES)	Ana Eunice Reis Domingos
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-528 COIMBRA   PORTUGAL Tel.: +351 916 205 574 E-mail: <a href="mailto:cedipre@fd.uc.pt">cedipre@fd.uc.pt</a>
PARA CITAR ESTE ESTUDO	O Contencioso Contraordenacional da Proteção de Dados: Breves Notas sobre o Artigo 34.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, CEDIPRE Online — 52, <a href="https://cedipre.fd.uc.pt">https://cedipre.fd.uc.pt</a> , Coimbra, abril de 2024

# O CONTENCIOSO CONTRAORDENACIONAL DA PROTEÇÃO DE DADOS

BREVES NOTAS SOBRE O ARTIGO 34.º  
DA LEI N.º 58/2019, DE 8 DE AGOSTO (\*)

Ana Eunice Reis Domingos

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A jurisdição administrativa e as contraordenações; 2.1. O artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF; 2.2. Os desafios da reforma; 2.3. As contraordenações da CAAJ, CADA e CNPD; 2.4. O artigo 34.º da LE-RGPD; 3. As divergências doutrinárias em torno do artigo 34.º da LE-RGPD; 4. A jurisprudência do Tribunal de Conflitos; 4.1. O Acórdão do Tribunal de Conflitos de 23 de março de 2022 (processo n.º 039/21); 4.2. O Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14 de julho de 2022 (processo n.º 013/22); 5. Apreciação crítica; 6. Conclusão; 7. Referências bibliográficas.

---

(\*) Trabalho apresentado ao Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do I Curso de Pós-Graduação em Justiça Administrativa

**Resumo:** O presente texto analisa a transferência, para os tribunais administrativos, da competência para a apreciação de litígios que tenham por objeto decisões contraordenacionais da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) e as dúvidas suscitadas pela redação do artigo 34.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, estudando as divergências doutrinárias nesta matéria e os Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 23 de março de 2022 (processo n.º 039/21) e de 14 de julho de 2022 (processo n.º 013/22).

**Palavras-Chave:** Contencioso contraordenacional; Contraordenações da CNPD; Lei n.º 58/2019; Proteção de dados.

#### **DATA PROTECTION ADMINISTRATIVE OFFENSE LITIGATION: BRIEF NOTES ON ARTICLE 34 OF LAW NO. 58/2019, OF AUGUST 8**

**Abstract:** The present text analyses the transfer, to the administrative courts, of the competence for the appreciation of disputes that have as object administrative offense decisions of the National Data Protection Commission (CNPd) and the doubts raised by the wording of article 34 of Law No. 58/2019, of August 8, studying the doctrinal differences in this matter and the Judgments of the Conflict Court of March 23, 2022 (Case No. 039/21) and July 14, 2022 (Case No. 013/22).

**Keywords:** Administrative offense litigation; CNPD offenses; Law No. 58/2019; Data protection.

## **1. Introdução**

A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (LE-RGPD), diploma que assegura a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, doravante designado abreviadamente por Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), entrou em vigor no dia 9 de agosto de 2019.

Sendo muitas as novidades introduzidas por esse diploma, o presente texto centrar-se-á unicamente na análise de uma delas: a tutela jurisdicional no âmbito das decisões de natureza contraordenacional da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd).

Na verdade, volvidos quase quatro anos desde a entrada em vigor da

LE-RGPD, o tema da competência da jurisdição administrativa e fiscal<sup>1</sup> para apreciar litígios no âmbito do ilícito de mera ordenação social em matéria de proteção de dados continua na ordem do dia.

O presente texto pretende, assim, analisar e refletir sobre os principais problemas que se têm suscitado no que toca à interpretação do artigo 34.º da mencionada Lei.

Havendo interpretações díspares, tanto na doutrina, como na jurisprudência – para uns, a mencionada LE-RGPD, ao nível da jurisdição competente para apreciar os litígios que tenham por objeto impugnações judiciais de decisões contraordenacionais da CNPD, não trouxe nada de novo, devendo tais processos ser julgados pelos tribunais da jurisdição comum e, para outros, a redação do citado artigo 34.º permite concluir que, presentemente, tais litígios cabem aos tribunais da jurisdição administrativa – cabe apreciar a argumentação esgrimida nos diferentes entendimentos, antecipando-se, desde já, que, pela nossa parte, propendemos para considerar competente para conhecer estas impugnações os tribunais administrativos.

A escolha deste tema justifica-se, deste modo, pela sua atualidade e pertinência, já que não é indiferente qual a jurisdição competente para apreciar tais litígios e, perante os diferentes entendimentos, seria relevante uma clarificação, por razões de certeza e segurança jurídica.

Em termos de sequência, o presente trabalho encontra-se estruturado em quatro pontos, seguindo-se as conclusões. No primeiro ponto, em jeito de contextualização, é abordada a temática da transferência, da jurisdição comum para a jurisdição administrativa, das questões relativas à impugnação de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social, decorrente do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, fazendo-se uma breve alusão aos principais desafios suscitados por essa reforma, sem olvidar ainda outras normas avulsas que atribuem à jurisdição administrativa competência em matéria contraordenacional, entre as quais, o artigo 34.º da LE-RGPD. Nos pontos subsequentes analisam-se as divergências doutrinárias e a jurisprudência do Tribunal de Conflitos no que toca ao mencionado artigo 34.º, apreciando-se criticamente a fundamentação que sustenta os Acórdãos de 23 de março de 2022, processo n.º 039/21, e de 14 de julho de 2022, processo n.º 013/22, e refletindo-se sobre qual a posição que se afigura, no nosso entender, mais consentânea.

---

<sup>1</sup> Ao longo do texto, a referência à jurisdição administrativa e fiscal será efetuada, abreviadamente, por jurisdição administrativa.

## 2. A jurisdição administrativa e as contraordenações

### 2.1. O artigo 4.º, n.º 1, alínea I) do ETAF

A discussão em torno da transferência, da jurisdição comum para a jurisdição administrativa, das questões relativas à impugnação de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social<sup>2</sup> não é recente, nem está concluída. Pelo contrário, é expectável que futuras revisões do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) venham a alargar o âmbito dessa transferência.

Já no Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho, diploma que instituiu em Portugal o ilícito de mera ordenação social e definiu o primeiro regime geral relativo às contraordenações, tanto no plano substantivo, como processual, o tema é abordado. No preâmbulo desse diploma, o legislador reconhece que, após algumas hesitações, optou por atribuir aos

---

<sup>2</sup> Constitui *contraordenação* todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima, atenta a definição constante no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua atual redação. Seguindo a definição de Licínio Lopes Martins, o ilícito de mera ordenação social “[...] tem, em geral, como fundamento a violação de normas jurídicas que prescrevem imposições e proibições de condutas a adoptar pelos particulares com o objectivo da prevenção e do controlo de perigos ou que, de qualquer modo, determinem uma ordenação da vida em sociedade”, estando em causa “[...] um ilícito que se projeta no âmbito de relações gerais de Direito Administrativo, pelo que a decisão punitiva pode recair sobre «qualquer pessoa», singular ou colectiva, sujeita ao cumprimento de uma norma geral que estabelece uma obrigação ou um dever” [cit. Martins, L. L. (2018), 13].

Em linha com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, “[...] as decisões administrativas que aplicam determinada sanção não podem deixar de ser consideradas como «actos administrativos», na medida em que visam produzir efeitos jurídicos, numa situação individual e concreta (...). Acresce que tal «acto administrativo» afigura-se sempre como uma manifestação da actividade administrativa de tipo agressivo, na medida em que comprime direitos subjectivos dos administrados, sujeitando-os a um determinado ónus – in casu, o pagamento de determinada quantia, a título de coima. Assim sendo, afigura-se igualmente incontroverso que o exercício de poder sancionatório pela Administração Pública implica sempre a contingência de uma relação jurídico-administrativa entre aquela e o sujeito da sanção aplicável” (cit. Acórdão n.º 19/2011, processo n.º 489/10).

Para um enquadramento do direito das contraordenações, análise da sua localização no quadro da ordem jurídica, nomeadamente no que toca à sua aproximação ao direito penal e processual penal, e a tramitação da fase judicial v., entre outros, Dias, A. S. & R. S. Pereira (2022), 291-318; e Meirinhos, R. (2021), 85-121.



tribunais comuns a competência para conhecer do recurso de impugnação judicial. Conforme é explicado, reconhece-se que “[...] a pureza dos princípios levaria a privilegiar a competência dos tribunais administrativos”, mas, ponderadas as vantagens e desvantagens de ambas as soluções, “[...] considerou-se mais oportuna a solução referida, pelo menos como solução imediata e eventualmente provisória”<sup>3</sup>.

Aquando da revogação do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que aprovou o Regime Geral das Contraordenações (RGCO)<sup>4</sup>, bem como na reforma da justiça administrativa encetada em 2002, a situação permaneceu inalterada, mantendo-se esta competência nos tribunais comuns.

Para João Raposo foram essencialmente razões de ordem prática que estiveram na base da escolha e manutenção dessa solução: “[...] a experiência acumulada dos tribunais comuns em matéria de julgamento das transgressões e contravenções, por um lado, e a insuficiência da rede de tribunais administrativos para corresponder às necessidades do público, por outro [...]”<sup>5</sup>.

É apenas quando surge o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro<sup>6</sup>, que procedeu, designadamente, à quarta alteração ao CPTA e à décima primeira alteração ao ETAF, que o legislador, no artigo 4.º, n.º 1, alínea I) do ETAF, passa a atribuir aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a 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<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Cit. ponto 5 do preâmbulo. É, ainda, mencionado pelo legislador, no mesmo ponto, que a atribuição de tal competência aos tribunais comuns é a “[...] solução normal em direito comparado” e a “[...] mais adequada a uma fase de viragem tão significativa como a que a introdução do direito de ordenação social representa. Além do mais, afiguram-se mais facilmente vencíveis as naturais resistências ou reservas da comunidade dos utentes do novo meio de impugnação judicial”.

<sup>4</sup> Cf. artigo 61.º, n.º 1, do RGCO, na sua redação originária, que previa que “[é] competente para conhecer do recurso o juiz de direito da comarca em cuja área tem a sua sede a autoridade que aplicou a coima”.

<sup>5</sup> Cit. Raposo, J. (2015), 8.

<sup>6</sup> No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 100/2015, de 19 de agosto.

<sup>7</sup> A alteração efetuada ao artigo 4.º, n.º 1, alínea I) do ETAF entrou em vigor no dia 1 de setembro de 2016 (cf. artigo 15.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro). No entanto, como salientam Carlos Carvalho [cf. Carvalho, C. (2020),

É verdade que, no anteprojeto desta revisão<sup>8</sup>, que foi objeto de debate público, este alargamento estendia-se às matérias relativas ao *ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado*<sup>9</sup>, de acordo com o critério previsto no artigo 212.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP), por serem enquadráveis no conceito de *relações jurídicas administrativas*<sup>10</sup>.

349-350, nota de rodapé 42] e Jorge Pação [cf. Pação, J. (2020), 401], surgiram vários conflitos negativos de jurisdição no que toca à questão do “[...] elemento de conexão relevante para se determinar, no tempo, essa competência «ratione materiae» [...]”, ou seja, qual o momento relevante para a devida aplicação temporal do preceito em causa (por exemplo: data da infração; data da decisão administrativa; ou data do recurso de impugnação), tendo-se concluído que tal elemento “[...] consiste na data da apresentação em juízo, pelo MP, dos autos de contraordenação e do respetivo recurso” (cit. Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 28 de setembro de 2017, processo n.º 024/17). Sobre este assunto cf., entre outros, os seguintes Acórdãos do Tribunal de Conflitos: de 30 de março de 2017, processo n.º 031/16; de 28 de setembro de 2017, processo n.º 026/17; de 9 de novembro de 2017, processos n.ºs 012/17, 022/17, 033/17, 034/17, 039/17 e 042/17; de 23 de novembro de 2017, processo n.º 037/17; de 7 de dezembro de 2017, processos n.ºs 021/17 e 038/17; de 20 de dezembro de 2017, processo n.º 028/17; de 11 de janeiro de 2018, processos n.ºs 027/17, 030/17 e 045/17; de 8 de fevereiro de 2018, processo n.º 066/17; de 28 de fevereiro de 2018, processo n.º 038/18; de 15 de março de 2018, processo n.º 059/17; de 27 de setembro de 2018, processo n.º 022/18; de 25 de outubro de 2018, processo n.º 025/17; e de 23 de maio de 2019, processo n.º 047/18.

<sup>8</sup> Sobre a composição da Comissão de Revisão v. Quadros, F. (2017), 11.

<sup>9</sup> A proposta da Comissão de Revisão mereceu reparos por parte de alguma doutrina, que defendia a inclusão do contencioso contraordenacional em matéria de *contratação pública* e de *direito da construção*, colocando dúvidas quanto à inclusão do contencioso contraordenacional em matéria de *património cultural e bens do Estado*. Neste sentido, v. Raposo, J. (2015), 10.

<sup>10</sup> Sobre a noção de *relação jurídica administrativa* v. Almeida, M. A. (2022), 196-200; Andrade, J. C. V. (2022), 51-74; e Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 13-18. A este propósito João Miranda, após explicar que o direito das contraordenações se situa a meio caminho entre o direito penal e o direito administrativo, decorrendo daí a dificuldade em definir qual das duas jurisdições (a administrativa ou a comum) se mostra mais indicada para apreciar os pleitos respeitantes à aplicação das sanções contraordenacionais, conclui que “[...] parece preenchido qualquer um dos critérios passíveis de utilização na qualificação de uma relação jurídica como tendo natureza jurídico-administrativa, que constitui, à luz do artigo 212.º, n.º 3, da Constituição, o fator atributivo da competência aos tribunais administrativos e fiscais, enquanto jurisdição autónoma: i) a aplicação de uma sanção contraordenacional envolve o exercício de um poder público de autoridade; ii) a existência de uma decisão de aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória emanada de um órgão público (ato administrativo); (iii) a natureza de Direito Administrativo das normas violadas pelo infrator, em virtude dos interesses públicos tutelados” [cit. Miranda, J. (2021), 250-251].

No entanto, tal projeto de alargamento mereceu reservas por parte do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que, como recorda João Raposo, chamou a atenção para a novidade da matéria para os juízes do contencioso administrativo, com a agravante de a mesma convocar a aplicação quer do Código de Processo Penal quer do RGCO, reclamando, por isso, a prévia formação dos magistrados, manifestando, também, preocupação com o acréscimo de processos na jurisdição administrativa<sup>11</sup>.

No final, o legislador acabou por cingir o alargamento às matérias respeitantes ao urbanismo, explicando no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, que, nesta fase, entendeu-se “[...] não incluir no âmbito desta 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”. Contudo, o objetivo é que tais matérias “[...] sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada”<sup>12</sup>.

Fausto Quadros, presidente da Comissão de Revisão, afirmou que “[n]ão se percebe por que razão foram eliminadas as outras matérias que o Projeto da Comissão incluiu na referida n) do seu Projeto e muito menos se percebe por que razão na al. l) do texto final ficou o urbanismo e não ficaram as outras matérias. É uma incoerência que não se compreende”<sup>13</sup>.

Na doutrina, houve quem expressasse conformismo quanto à solução adotada pelo legislador e quem invocasse a violação de preceitos constitucionais<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Cit. Raposo, J. (2015), 4.

<sup>12</sup> Cit. ponto 9 do preâmbulo.

<sup>13</sup> Cit. Quadros, F. (2017), 15.

<sup>14</sup> Cf. por um lado Gomes Canotilho e Vital Moreira que aceitam que o desvio possa ter por base a existência de um obstáculo intransponível que se prenda por razões logísticas e de insuficiência dos tribunais administrativos e pela necessidade de acautelar a tutela jurisdicional efetiva que, devido ao entupimento e irregular funcionamento da jurisdição administrativa, poderia ficar comprometida; e por outro Simas Santos e Lopes de Sousa que consideram que a atribuição da competência aos tribunais judiciais constitui uma clara violação dos preceitos constitucionais [apud Pinto, J. V. B. (2021), 148] e, de forma similar, Sara Cristina Rebelo Magalhães, que considera que a exclusão das contraordenações que versam sobre as matérias do ordenamento do território e ambiente configura uma violação ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, porque estamos perante atos administrativos que só à jurisdição administrativa cabe apreciar [cit. Magalhães, S. C. R. (2022), 292]. Por sua vez, João Miranda considera que se perdeu uma oportunidade e que “[...] ou se man-

No essencial parece-nos que se trata, como refere Paula de Ferreira Loureiro, do “[...] acolhimento de uma visão pouco progressista e, essencialmente, nada reformadora, antes mantendo soluções de outra era, justificadas por envergonhados argumentos de natureza pragmática”<sup>15</sup>, tais como, o gigantismo das pendências e a escassez de meios da jurisdição administrativa.

Através da Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, que procedeu à décima segunda alteração ao ETAF, o legislador alterou o seu artigo 4.º, n.º 1, alínea l), que agora inclui, além do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, o ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias.

Esta reforma do ETAF de 2019 tem sido alvo de críticas por parte da doutrina.

Licínio Lopes Martins e Jorge Alves Correia entendem que a mesma “[...] peca por se revelar pouco ambiciosa, não se tendo aproveitado a oportunidade para clarificar alguns aspetos críticos que suscita – e tem suscitado – a delimitação desta matéria, designadamente em termos jurisprudenciais, incluindo quanto ao âmbito do conceito de matéria urbanística”<sup>16</sup>.

De igual modo, Jorge Pação analisando criticamente a revisão de 2019, denota que a mesma “[...] não deu sequência à promessa feita em 2015 [...]”, sendo “[...] um completo vazio no que toca à integração (ou perspetiva de integração) de novas matérias [...]”<sup>17</sup>.

Ademais, a alteração efetuada no âmbito das contraordenações tri-

---

*tinha a solução vigente antes do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, ou, pura e simplesmente, não se deveria ter enveredado por uma solução legal amputada de outras contraordenações afins às contraordenações urbanísticas”,* até porque, no seu entender, as razões práticas aduzidas revelam-se pouco convincentes [cit. Miranda, J. (2021), 255].

<sup>15</sup> Cit. Loureiro, P. F. (2023), 103.

<sup>16</sup> Cit. Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 40. No mesmo sentido, Ana Gouveia Martins, antes da aprovação da Proposta de Lei que deu origem à Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, considerava conveniente que o legislador alterasse a redação da norma em causa, incluindo expressamente a competência para a execução das coimas e para as decisões impugnáveis praticadas no decurso do procedimento contraordenacional ou que apenas visem a sanção acessória associada à coima, sem pôr em causa o seu pagamento [cit. Martins, A. G. (2019), 65-68], o que não sucedeu.

<sup>17</sup> Cit. Pação, J. (2020), 378-379. No mesmo sentido, cf. João Vilas Boas Pinto, que lamenta que, do ponto de vista dogmático-estrutural, a alteração efetuada pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, pouco nos esclarece, permanecendo, por exemplo, a fissura entre direito do urbanismo e direito do ordenamento do território [cit. Pinto, J. V. B. (2021), 149].

butárias não teve qualquer impacto, tendo em conta que a mesma já se encontrava “[...] desde há muito prescrita no artigo 53.º da Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, que aprova o regime geral das infrações tributárias, bem como no próprio ETAF, em concreto, no artigo 49.º n.º 1, alínea b”<sup>18</sup>.

Em suma, acompanha-se o entendimento perfilhado por Carlos Carvalho quando refere que, ao manter fora do âmbito da jurisdição administrativa a generalidade dos litígios relativos a processos de contraordenação, o legislador reconhece “[...] a insuficiência ainda de meios e duma rede de tribunais administrativos adequada a decidir tal volume de processos judiciais”<sup>19</sup>.

Não obstante as razões de ordem prática é expectável que, em futuras revisões, o legislador estenda à jurisdição administrativa os ilícitos de mera ordenação social por violação de normas em domínios como o ambiente, o ordenamento do território, o património cultural e os bens do Estado. Esse é, aliás, o caminho desejável, já que é à jurisdição administrativa que, por vocação e natureza<sup>20</sup>, pertence apreciar estas matérias.

Como referem Licínio Lopes Martins e Jorge Alves Correia, “[...] a atividade de aplicação de coimas envolve, material e procedimentalmente, uma genuína relação jurídica administrativa, existindo, pelo menos nas matérias referidas, uma razão de especialidade que favorece e aconselha a atribuição de tais litígios aos tribunais administrativos”<sup>21</sup>.

Em abono deste entendimento, importa salientar que as condutas que dão azo à aplicação de contraordenações são, muitas vezes, acompanhadas da adoção de medidas de tutela da legalidade administrati-

---

<sup>18</sup> Cit. Pação, J. (2020), 379. No mesmo sentido v. Almeida, M. A. (2022), 194, nota de rodapé 126.

<sup>19</sup> Cit. Carvalho, C. (2020), 351.

<sup>20</sup> Expressão utilizada por Raposo, J. (2015), 9.

<sup>21</sup> Cit. Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 35. Os mencionados autores enfatizam, ademais, que o alargamento do âmbito da jurisdição administrativa às impugnações judiciais de decisões administrativas que apliquem coimas no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social por violação de normas em domínios como o ambiente, o património cultural e os bens do Estado surgirá como um *processo de evolução natural*, invocando cinco razões para esse alargamento, a saber: (i) *razão orgânica* (a decisão que aplica a sanção contraordenacional é uma decisão de um órgão da Administração); (ii) *razão material* (está em causa uma atividade materialmente administrativa); (iii) *razão normativa* (as normas violadas têm natureza administrativa); (iv) *razão procedimental* (a aplicação da sanção contraordenacional segue um procedimento administrativo sancionatório); e (v) *razão funcional* (em geral, os ilícitos decorrem no contexto de uma atividade que, muitas vezes, é objeto de um controlo prévio ou de um controlo *a posteriori* pela Administração). Mais desenvolvidamente sobre o assunto v. Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 35-37.

va, considerando a doutrina, de que se destaca João Miranda, que “[...] sendo os meios de reação contra decisões de aplicação de medidas de tutela da legalidade administrativa efetivados na jurisdição administrativa, é bastante aconselhável que os litígios relativos às correspetivas contraordenações também sejam dirimidos na mesma jurisdição”<sup>22</sup>.

Todavia, não se crê que esse alargamento seja efetuado todo ao mesmo tempo, sendo, inclusivamente, recomendável algum faseamento<sup>23</sup>.

Olhando para o ordenamento jurídico espanhol é possível constatar que, para esta mesma questão, o legislador adotou uma solução diferente: em Espanha, a competência para a apreciação dos litígios que tenham por objeto questões relativas a impugnações judiciais de todas as decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social foi conferida à jurisdição administrativa, “[...] seja pela desconfiança que reiteradamente sobressaiu sobre os tribunais judiciais seja pela consolidação de um direito administrativo sancionador”<sup>24</sup>.

Por conseguinte, dir-se-á, com João Vilas Boas Pinto, que “[i]nseridos na mesma família jurídica (romano-germânica), é tempo de os ordenamentos jurídicos português e espanhol se harmonizarem em matéria de direito administrativo sancionatório”<sup>25</sup>.

Aguarda-se, assim, com expectativa, para ver qual o caminho que o legislador português vai trilhar futuramente nesta matéria<sup>26</sup>.

## 2.2. Os desafios da reforma

A transferência da competência operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, tem suscitado desafios e dúvidas.

Desde logo, a questão relativa à “[...] polissemia do conceito de «urbanismo», perguntando-se se deve abranger um conceito mais restrito, ou mais amplo, aqui caindo também o planeamento urbanístico e a

---

<sup>22</sup> Cit. Miranda, J. (2021), 253.

<sup>23</sup> No mesmo sentido cf. Raposo, J. (2015), 9.

<sup>24</sup> Cit. Pinto, J. V. B. (2021), 155.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 155.

<sup>26</sup> Mais desenvolvidamente sobre a temática do âmbito da jurisdição administrativa e, em particular, sobre o alargamento desta às contraordenações cf., entre outros, Almeida, M. A. (2022), 179-200; Andrade, J. C. V. (2022), 105-125; Carvalho, C. (2020), 333-371; David, S. (2017), 251-256; Fonseca, I. C. M. & J. A. F. Dantas (2015), 237-257; Fonseca, I. C. M. (2020), 55-68; Loureiro, P. F. (2023), 101-112; Magalhães, S. C. R. (2022), 275-296; Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 13-66; Miranda, J. (2021), 249-265; Pação, J. (2020), 373-405; Pinto, J. V. B. (2021), 137-158; e Raposo, J. (2015), 3-12.

*gestão urbanística*"<sup>27</sup>.

A doutrina identifica um conjunto de contraordenações que, com segurança, podem ser qualificadas como urbanísticas, tais como, as contraordenações previstas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual<sup>28</sup>, no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, na sua redação atual<sup>29</sup>, e nos regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação<sup>30</sup>.

Por sua vez, não se revelam de evidente enquadramento no conceito de urbanismo as contraordenações por violação de normas de ordenamento do território, ambiente ou outras, como, as previstas no: Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, na sua redação atual; no Regime Jurídico que estabelece a Qualificação Profissional exigível aos Técnicos Responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos e pela fiscalização e direção de obra, aprovado pela Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua redação atual; no Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na sua redação atual<sup>31</sup>; no diploma que regula a Instalação e o Funcionamento dos Recintos de Espetáculos e de Divertimentos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16 de dezembro, na sua redação atual<sup>32</sup>; nos instrumentos de gestão territorial, etc.<sup>33</sup>

Tendo presente a proximidade e a interação dos domínios do urbanismo, ordenamento do território e ambiente existe alguma incerteza quanto à jurisdição competente para apreciar a impugnação de certas decisões de aplicação de coimas, tendo surgindo muitas decisões (al-

---

<sup>27</sup> Cit. David, S. (2017), 253. Também João Raposo questiona se "[t]em-se em vista um conceito amplo de urbanismo, que englobe, por exemplo, o planeamento do território, o ambiente e a atividade de construção – como não parece ter sido a intenção do legislador –, ou um conceito restrito, que o limite à ocupação, uso e transformação do solo, ou, ainda mais restritivamente, apenas à urbanização e edificação?" [cit. Raposo, J. (2015), 11].

<sup>28</sup> Cf. Artigo 98.º.

<sup>29</sup> Cf. Artigo 77.º-C.

<sup>30</sup> Sobre as dificuldades práticas existentes neste âmbito v. Cluny, H. L. (2019), 43-50.

<sup>31</sup> No artigo 37.º deste diploma, o legislador qualificou estas contraordenações como ambientais.

<sup>32</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 24 de maio de 2018, processo n.º 1336/17.7BELSB.

<sup>33</sup> Cf., neste sentido, Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 37-39; Miranda, J. (2021), 256-260; e Pação, J. (2020), 398-400.

gumas até contraditórias) do Tribunal de Conflitos, com o objetivo de clarificar esta matéria<sup>34</sup>.

Em segundo lugar, coloca-se a questão da forma como está redigido o artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, que parece reportar-se unicamente à impugnação de *decisões que apliquem coimas*, ou seja, à impugnação judicial a que se reporta o artigo 59.º do RGCO, podendo questionar-se se essa norma também abrange a impugnação judicial de *decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo*, prevista no artigo 55.º, n.º 1 do RGCO<sup>35</sup>. Nesta matéria, acompanha-se o entendimento expresso por Sofia David, segundo o qual as decisões abrangidas pelo artigo 55.º do RGCO, quando no âmbito de processos contraordenacionais em matéria de urbanismo, “[...] *haverão de considerar-se também incluídas no âmbito da nossa jurisdição, por se dever, nesta parte, fazer uma interpretação alargada do art.º 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF*”, por uma questão de *unidade do sistema jurídico*<sup>36</sup>.

Similarmente, surgiu também a questão da competência da jurisdição administrativa no âmbito da *execução de decisões que aplicaram coimas* pela prática de contraordenações em matéria de urbanismo. Licínio Lopes Martins, em anotação ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 1 de junho de 2017, processo n.º 413/17.9BESNT<sup>37</sup>, defende

---

<sup>34</sup> Sobre a delimitação do conceito de *urbanismo* cf., entre outros, os seguintes Acórdãos do Tribunal de Conflitos: de 26 de outubro de 2017, processo n.º 031/17; de 27 de setembro de 2018, processo n.º 023/18; de 25 de outubro de 2018, processo n.º 09/18; de 21 de março de 2019, processo n.º 037/18; de 19 de junho de 2019, processo n.º 010/19; de 23 de janeiro de 2020, processo n.º 035/19; etc.

<sup>35</sup> De acordo com o artigo 55.º, n.º 2, do RGCO não são impugnáveis as decisões relativas a medidas que se destinem apenas a preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, não colidindo com os direitos ou interesses das pessoas.

<sup>36</sup> Cit. David, S. (2017), 255-256. Como explica a autora, seria *desrazoável* que as decisões finais do procedimento contraordenacional passassem para os tribunais administrativos, mas continuasse a caber aos tribunais judiciais o conhecimento das demais decisões do procedimento.

<sup>37</sup> De acordo com o sumário deste Acórdão: “A *execução das decisões administrativas proferidas no âmbito dos processos de contra-ordenação não se encontra tipificada em nenhuma das alíneas do artigo 4.º, n.º 1, do ETAF, designadamente nas alíneas l) e n), nem se enquadra no artigo 4.º, n.º 1, al. o) do ETAF, para a qual também se remete, em matéria de execuções, no artigo 157.º, n.º 5, do CPTA, a respeito das execuções contra particulares fundadas em título que não seja uma sentença proferida pelos tribunais administrativos*” e “O legislador da Revisão de 2015, marcadamente por razões de ordem funcional, consagrou assumidamente uma solução intermédia, apenas atribuindo aos tribunais administrativos a competência para as impugnações de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social e quando



que “[...] ainda que, em termos literais, a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF esteja eventualmente expressa de modo incompleto (...), o âmbito da jurisdição administrativa é de matéria – contra-ordenações “em matéria de urbanismo” – e não apenas de “blocos”, “segmentos” ou “aspectos” parcelares dela (...)”<sup>38</sup>.

Entretanto, sobre este assunto, o Supremo Tribunal Administrativo fixou jurisprudência, no sentido de que cabe à jurisdição administrativa a competência para a execução jurisdicional das decisões administrativas que, por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, hajam aplicado coimas e tenham estas sido alvo ou não de impugnação<sup>39</sup>.

Terceiramente, o que fazer quando ocorra um concurso de duas ou mais infrações, sendo que apenas uma delas diz respeito a matéria de urbanismo?

Ora, o Tribunal de Conflitos já teve a oportunidade de se pronunciar sobre esta matéria, defendendo que, quando ocorra a impugnação de decisão administrativa sancionadora com aplicação de uma coima que puna um concurso de infrações relativo à violação de normas em matéria urbanística com violação de normas de outros domínios que não o urbanístico, a competência material para conhecimento dessa impugnação caberá aos tribunais judiciais e não aos tribunais administrativos. Só assim não será caso exista expressa disposição em contrário pela qual seja conferida aos tribunais administrativos a competência para as impugnações judiciais de atos administrativos sancionadores de ilícitos contraordenacionais em concurso por violação de normas em

---

*essa aplicação se fundar na violação de normas em matéria de urbanismo (art. 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF”, pelo que “A jurisdição administrativa é materialmente incompetente para conhecer das acções de execução para pagamento de coima e custas relativas a decisões da Administração Pública que tenham aplicado coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”. Cf., no mesmo sentido, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 22 de junho de 2017, processo n.º 484/17.8BESNT.*

<sup>38</sup> Cit. Martins, L. L. (2017), 59.

<sup>39</sup> Cit. Acórdão de 7 de maio de 2020, processo n.º 019/19.8BESNT-A. V., ainda, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 754/2019, processo n.º 494/18, e 755/2019, processo n.º 1093/18, que não julgaram inconstitucional a interpretação normativa do artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, segundo a qual os tribunais administrativos de círculo são competentes para conhecer e tramitar execuções de coimas aplicadas por decisões não impugnadas nos tribunais administrativos, no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo.

matéria urbanística com violação de normas de outros domínios que não o urbanístico<sup>40</sup>.

É o que sucede no caso do artigo 75.º-A<sup>41</sup> da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, na sua redação atual, que aprova o regime aplicável às contraordenações ambientais e do ordenamento do território, onde se prevê que, caso o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na referida lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do RJUE, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos.

Por fim, realça-se que a atribuição à jurisdição administrativa dos litígios relativos às contraordenações em matéria de urbanismo não foi acompanhada, como seria desejável, de qualquer alteração ao RGCO, particularmente no plano processual. Continua, assim, a vigorar um regime “[...] fragmentário e de inspiração criminalista, estribado numa lei vintage (o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro) que já não detém plasticidade para responder às novas exigências ditadas pela evolução económica, social e tecnológica [...]”<sup>42</sup>.

João Miranda considera que esta migração dos processos contraordenacionais em matéria urbanística para a jurisdição administrativa “[...] não deveria ter deixado de implicar uma adaptação do CPTA a uma nova realidade, com previsão de um regime processual específico nesse Código [...]”, preconizando que “[...] fosse aplicada a forma de processo declarativo da ação administrativa [...]”, embora o autor reconheça que esta proposta implica rejeitar a função acusatória e dar primazia à feição impugnatória das decisões da Administração Pública<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cit. Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 27 de setembro de 2018, processo n.º 023/18.

<sup>41</sup> Preceito aditado através da Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto.

<sup>42</sup> Cit. Loureiro, P. F. (2023), 108. Também Sara Cristina Rebelo Magalhães considera “[...] urgente «repensar» o Regime Geral das Contraordenações que se tem limitado ao traço manifestamente penalista, não refletindo as novas configurações do poder sancionatório a partir do direito administrativo”, realçando, ademais, que “[...] a doutrina tem demonstrado as inúmeras fragilidades do RGCO. Tanto mais que é urgente a sua reforma compreender, no limite, um sistema harmonioso com o CPTA” [cit. Magalhães, S. C. R. (2022), 284 e 287].

<sup>43</sup> Cit. Miranda, J. (2021), 261-263. No mesmo sentido, cf. Magalhães, S. C. R. (2022), 289 e 294, que defende que a solução pode passar pela inclusão das matérias do contencioso contraordenacional nas disposições do CPTA, referindo que “[...] no cumprimento do princípio da tutela jurisdicional efetiva, da segurança e certeza jurídicas, bem como da boa gestão processual, a solução poderia passar, como já foi defendido por

Sendo expectável, como se concluiu no ponto *supra*, que o legislador atribua à jurisdição administrativa os ilícitos de mera ordenação social por violação de normas em domínios como o ambiente, o ordenamento do território, o património cultural e os bens do Estado, seria desejável que, quando essa transferência ocorra, o RGCO ou, quiçá, o CPTA seja adaptado para o efeito.

### 2.3. As contraordenações da CAAJ, CADA e CNPD

Como explica Carlos Carvalho, aferir e decidir se um determinado litígio deve ser submetido à apreciação dos tribunais administrativos e fiscais passa “[...] pela indagação da existência ou não de normativo que lhe defira ou negue tal competência [...]”<sup>44</sup>, sendo que a utilização do critério de aplicação subsidiária e residual vertido no artigo 4.º, n.º 1, alínea o) do ETAF<sup>45</sup> apenas ocorre “[...] na ausência dum qualquer comando específico que responda à questão [...]”<sup>46</sup>.

É certo que o artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF abrange apenas o ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito

---

*JOÃO MIRANDA, pela sua previsão no CPTA, através de um regime de impugnação especial ou até na própria inclusão enquanto ação administrativa”. Note-se que esta proposta poderia trazer vantagens, nomeadamente no que respeita à cumulação de pedidos, em que o particular, numa mesma ação, poderia reagir contra dois atos administrativos: o da aplicação da coima e o da determinação da medida de tutela de legalidade. Referindo a atual dificuldade de conciliação do regime processual do RGCO e a eventual aplicação subsidiária do Código de Processo Penal com o regime processual do CPTA, que poderá originar a impossibilidade de cumulação de pedidos, dando origem à propositura de dois processos distintos a tramitar no mesmo tribunal administrativo v. Miranda, J. (2019), 118-119; e Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 41-42.*

<sup>44</sup> Cit. Carvalho, C. (2020), 341.

<sup>45</sup> Preceito segundo o qual: “Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: o) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores”.

<sup>46</sup> Cit. Carvalho, C. (2020), 341. Como enfatizam Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, “[o] âmbito da jurisdição administrativa e fiscal é identificado, no artigo 212.º, n.º 3 da CRP, por referência aos meios processuais que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes de relação jurídicas administrativas e fiscais” e “[a] matéria da delimitação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal é regulada pelo ETAF no seu artigo 4.º. Na ausência de determinação expressa em sentido diferente, contida em lei avulsa, valem, pois, nessa matéria, os critérios estabelecidos no artigo 4.º do ETAF. A verdade, porém, é que o regime decorrente deste artigo é objeto de múltiplas derrogações resultantes de legislação especial” [cit. Almeida, M. A. & C. A. F. Cadilha (2017), 17 e 19-20].

administrativo em matéria de urbanismo e por violação de normas tributárias, mas existem outras normas avulsas que atribuem à jurisdição administrativa competência em matéria contraordenacional. A título exemplificativo podem referir-se as seguintes normas avulsas:

- a) O artigo 8.º da Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, na sua redação atual, diploma que cria a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ), onde se prevê que a atividade dos órgãos e colaboradores da CAAJ fica sujeita à jurisdição administrativa e que das sanções disciplinares e das contraordenações aplicadas pela CAAJ aos auxiliares da justiça cabe recurso para os tribunais administrativos competentes, a instaurar no prazo de 20 dias contados da data de notificação da decisão que as aplica (cf. n.ºs 1 e 2 da aludida norma)<sup>47</sup>;
- b) O artigo 41.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua redação atual, que regula o acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental, estabelecendo que a impugnação de deliberações da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) reveste a forma de reclamação, a apresentar no prazo de 10 dias a contar da respetiva notificação e que, em face dessa impugnação, a CADA pode modificar ou revogar a sua decisão, notificando os arguidos da nova deliberação final, sendo que, caso mantenha a anterior deliberação, a CADA remete a reclamação, no prazo de 10 dias, ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (cf. n.ºs 1 a 3 da aludida norma)<sup>48</sup>; e

---

<sup>47</sup> Cf., por exemplo, o Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 18 de janeiro de 2022, processo n.º 05010/20.9T8CBR-A.P1.S1, onde se conclui que: “Nos termos do art.º 8.º, n.º 2, da Lei n.º 77/2013, de 21 de Novembro, cabe à jurisdição administrativa a apreciação da impugnação de contraordenações aplicadas pela Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça, deduzida por um administrador judicial”.

<sup>48</sup> Norma com redação idêntica ao anterior artigo 38.º da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, revogada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. O artigo 42.º deste último diploma prevê, ademais, algumas regras específicas para o decurso do processo judicial, que se transcrevem: “1 - Compete à CADA remeter toda a informação necessária e relevante para o processo ao Ministério Público, para que este conclua os autos e os apresente ao juiz. 2 - O juiz pode decidir a questão nos termos da presente lei por simples despacho, se a tal não se opuserem a defesa, o Ministério Público ou a CADA. 3 - Se houver audiência, as respetivas formalidades são reduzidas ao mínimo indispensável, não havendo lugar à gravação de prova, nem à audição de mais de três testemunhas por cada contraordenação imputada. 4 - O juiz tem sempre competência para arbitrar uma indemnização a quem entenda ter a ela direito. 5 - Da decisão final do juiz cabe recurso per saltum para o Supremo Tribunal Administrativo, que decide de direito”.

- c) O artigo 34.º da LE-RGPD, diploma que assegura a execução, na ordem jurídica interna, do RGPD.

#### 2.4. O artigo 34.º da LE-RGPD

Para o presente texto interessa-nos, particularmente, o último exemplo, relativo ao artigo 34.º da LE-RGPD. Tal preceito, sob a epígrafe *Tutela jurisdicional*, prevê que qualquer pessoa, de acordo com as regras gerais de legitimidade processual, pode propor ações contra as decisões, nomeadamente de *natureza contraordenacional*, e omissões da CNPD<sup>49</sup>, bem como ações de responsabilidade civil pelos danos que tais atos ou omissões possam ter causado, sendo que as *ações propostas contra a CNPD* são da competência dos tribunais administrativos. O mesmo artigo dispõe ainda que o titular dos dados pode propor ações contra o responsável pelo tratamento ou o subcontratante, incluindo ações de responsabilidade civil e que as ações intentadas contra o responsável pelo tratamento ou um subcontratante são propostas nos tribunais nacionais se o responsável ou subcontratante tiver estabelecimento em território nacional ou se o titular dos dados aqui residir habitualmente<sup>50</sup>.

Neste contexto importa frisar que a CNPD pronunciou-se relativamente à Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.<sup>a</sup> do Governo, que esteve na origem da LE-RGPD<sup>51</sup>, estranhando a solução defendida pelo legislador, de conferir aos tribunais administrativos competência para julgar as “*ações propostas contra as decisões, nomeadamente de natureza contraordenacional [...] da CNPD*”, pelo que sugeriu outra redação para o artigo 34.º, n.º 2, que se transcreve: “*A competência para conhecer das ações pro-*

---

<sup>49</sup> Em Portugal, a CNPD é a autoridade de controlo nacional para efeitos do RGPD e da LE-RGPD, sendo uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto da Assembleia da República. A CNPD controla e fiscaliza o cumprimento do RGPD e da referida lei, bem como das demais disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, a fim de defender os direitos, liberdades e garantias das pessoas singulares no âmbito dos tratamentos de dados pessoais e age com independência na prossecução das suas atribuições e no exercício dos poderes que lhe são atribuídos (cf. artigos 3.º e 4.º da mencionada lei).

<sup>50</sup> Em anotação ao artigo 34.º da LE-RGPD, v. Cordeiro, A. B. M. (coord.) (2021), 631-632, que refere o Parecer n.º 20/2018 da CNPD, onde esta se mostra “[...] particularmente crítica do disposto no n.º 2 [...]”, mais salientando que “[o] n.º 4 limita-se a enunciar os critérios gerais constantes, respetivamente, dos artigos 80.º e 81.º do CPC”.

<sup>51</sup> Cf. Parecer n.º 20/2018 da CNPD.

*postas 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*". No entanto, tal proposta da CNPD, não mereceu acolhimento por parte do legislador, que manteve a solução originalmente prevista.

É verdade que, no que toca à competência para conhecer das questões relativas às decisões da CNPD em matéria contraordenacional o legislador tem-se revelado *inconstante*<sup>52</sup>. Até 2013, a competência para apreciar tais litígios cabia aos tribunais judiciais. Depois, nos termos do artigo 112.º, n.º 1, alínea g) da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na sua redação originária, passou a caber ao tribunal da concorrência, regulação e supervisão<sup>53</sup> conhecer as questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processo de contraordenação legalmente suscetíveis de impugnação “[d]as demais entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão”, onde se enquadrava a CNPD. Mais tarde, a Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, revogou a mencionada alínea g), regressando a competência aos tribunais judiciais. Por fim, surgiu a LE-RGPD, que parece submeter estes litígios à jurisdição administrativa.

Filipa Urbano Calvão explica esta instabilidade na eventual “[...] resistência em reconhecer natureza jurídico-administrativa às decisões sancionatórias em matéria contraordenacional, questão que é objeto de ampla discussão”<sup>54</sup>.

A propósito do mencionado artigo 34.º, Paula de Ferreirinho Loureiro refere que “[...] sendo aparente o englobamento do contencioso contraordenacional na dita atribuição de competência, a verdade é que tal visão não é unívoca, registando-se a formulação de algumas dúvidas nesse tema”<sup>55</sup>.

Com efeito, o aludido artigo 34.º não está isento de críticas, sendo exemplo disso a terminologia utilizada pelo legislador, que suscita várias questões. Desde logo, o n.º 1 desse preceito parece incluir “[...] as decisões, nomeadamente de natureza contraordenacional [...] da CNPD [...]”, todavia o legislador, nos n.ºs 1 e 2, fala, respetivamente, em “[...] propor ações [...]” e em “[...] ações propostas contra a CNPD [...]”, numa clara dissonância com o RGCO, que no seu artigo 59.º refere que a decisão

---

<sup>52</sup> Expressão utilizada por Calvão, F. U. (2019), 39.

<sup>53</sup> Criado pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, e instituído pelo Decreto-Lei n.º 67/2012, de 20 de março.

<sup>54</sup> Cit. Calvão, F. U. (2019), 39.

<sup>55</sup> Cit. Loureiro, P. F. (2023), 106.

da autoridade administrativa que aplica uma coima é suscetível de impugnação judicial, sendo que o *recurso de impugnação*<sup>56</sup> (e não propriamente uma ação) poderá ser interposto pelo arguido ou pelo seu defensor, não sendo interposto contra a autoridade administrativa (como as ações são).

Convém recordar que o recurso de impugnação judicial da decisão contraordenacional é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões<sup>57</sup>. Recebido o recurso e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público, que os torna presentes ao juiz, valendo este ato como acusação<sup>58</sup>. É ao Ministério Público que cabe apreciar os autos e deduzir acusação, formalmente ou com mero envio dos autos ao juiz. A autoridade administrativa, neste caso, não é uma verdadeira parte processual (são partes o arguido e o Ministério Público), ainda que colabore com o tribunal e com o Ministério Público<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> O termo *recurso* é utilizado, como salientam Augusto Silva Dias e Rui Soares Pereira, em sentido impróprio, já que, “[...] num sentido rigoroso, só há recurso de decisões judiciais [...]” [cit. Dias, A. S. & R. S. Pereira (2022), 291].

Sobre as dúvidas quanto à natureza jurídica do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima v., entre outros, David, S. (2017), 259-260 e Miranda, J. (2021), 261, que referem duas hipóteses: (i) entendido este meio processual como *recurso jurisdicional*, os poderes cognitivos do tribunal ficam circunscritos à apreciação da legalidade da sanção aplicada, podendo, quanto muito, anulá-la, sem que a possa modificar; ou (ii) entendido como um verdadeiro *processo impugnatório*, os poderes cognitivos do tribunal podem extravasar o objeto do recurso e da própria decisão administrativa, caindo também a proibição de *reformatio in pejus*; e Meirinhos, R. (2021), 118-119, que considera que a impugnação judicial das decisões contraordenacionais das autoridades administrativas tem uma natureza peculiar, sendo que o tribunal de recurso goza de *poderes de jurisdição plena*, não estando limitado à definição da matéria feita pela autoridade administrativa e podendo confirmar, anular ou modificar a decisão desta, mais referindo o autor que “[...] o processo de recurso das decisões das autoridades administrativas para os Tribunais deve ser entendido como um contencioso de jurisdição plena, mas adaptado e funcionalizado ao conhecimento de um ato da administração que é material e formalmente idóneo a pôr fim a um processo contraordenacional. Por ser assim, os Tribunais decidem do mérito da causa como se fosse a primeira vez, apreciando as questões de facto e de direito, estando apenas limitado pelo objeto do processo definido pela decisão administrativa”.

<sup>57</sup> Cf. artigo 59.º, n.º 3, do RGCO.

<sup>58</sup> Cf. artigo 62.º, n.º 1, do RGCO.

<sup>59</sup> É possível recorrer-se para a Relação da sentença ou do despacho judicial proferido nos termos do artigo 64.º, nas situações elencados no artigo 73.º, a interpor em conformidade com o regime previsto no artigo 74.º e com o âmbito e os efeitos referidos no artigo 75.º, todos do RGCO. Sobre a tramitação da fase judicial v. Dias, A. S. & R. S. Pereira (2022), 291-318.

Abordando esta temática, João Vilas Boas Pinto assinala que a terminologia utilizada neste preceito desencadeia múltiplas incertezas, nomeadamente: (i) quando se refere a “[...] decisões de natureza contraordenacional, [...] num claro equívoco entre a natureza das coisas, isto é, a sua essência e as características reveladoras dessa essência”, pelo que, no seu entender, o legislador deveria ter retirado do n.º 1 do citado artigo o substantivo “natureza”; e (ii) em saber se as decisões de aplicação de coimas pela CNPD estão (ou não) incluídas nas “ações propostas contra a CNPD”<sup>60</sup>.

Por esta razão, a doutrina previu que a redação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º da LE-RGPD, devido a um *exercício tecnicamente menos cuidado* por parte do legislador, “[...] venha a ter forte repercussão jurisprudencial”<sup>61</sup>, ou seja, que “[...] a falta de clareza do legislador convocará certamente, num futuro não muito longínquo, a intervenção do Tribunal de Conflitos”<sup>62</sup>.

### 3. As divergências doutrinárias em torno do artigo 34.º da LE-RGPD

Perante o já visto artigo 34.º da LE-RGPD, é possível identificar duas posições doutrinárias divergentes. Maioritariamente, a doutrina considera competentes os tribunais administrativos para conhecer as decisões contraordenacionais da CNPD, por o artigo 34.º da LE-RGPD, incluir, no seu n.º 1, as decisões da CNPD de natureza contraordenacional e referir, no seu n.º 2, que as ações (todas, portanto) são da competência dos tribunais administrativos.

Foi esta também a leitura da CNPD que, aquando da apreciação da Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.<sup>a</sup> do Governo, que esteve na origem da referida Lei, interpretou a norma em causa no sentido da mesma conferir aos tribunais administrativos a matéria contraordenacional da competência da CNPD, podendo-se considerar que, ao manter a redação do n.º 2 do artigo 34.º, o legislador terá confirmado tal pretensão<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Cit. Pinto, J. V. B. (2022), 313-316.

<sup>61</sup> Cit. Coimbra, J. D (2019), 92-93 e nota de rodapé 11.

<sup>62</sup> Cit. Pinto, J. V. B. (2022), 320. Este autor considera, ainda, que “[...] não vislumbramos com razoabilidade a possibilidade de, chamado a intervir neste quadro, o Tribunal de Conflitos poder entender que são os tribunais administrativos competentes para conhecer das impugnações – rectius recursos – das decisões de aplicação de sanções contraordenacionais pela CNPD” [cit. Pinto, J. V. B. (2022), 322].

<sup>63</sup> Em sentido contrário v. Pinto, J. V. B. (2022), 317, que defende não ser válido o entendimento segundo o qual “[...] pensar-se que o legislador, não acolhendo a proposta da CNPD, rejeitou o argumento de que a competência fosse aferida nos termos da Lei de Organização do Sistema Judiciário e, como tal, que a LE-RGPD se assume como lei especial atributiva de competência aos tribunais administrativos”, considerando que



Explicitamente, neste sentido, Filipa Urbano Calvão fala num *novo âmbito* ou num *âmbito renovado* da justiça administrativa, já que, nos termos do mencionado artigo 34.º, “[t]odos os atos jurídicos da CNPD são suscetíveis de impugnação nos tribunais administrativos, sendo também estes os tribunais competentes para apreciar a inação da CNPD e a eventual responsabilidade civil decorrente de tais atos ou omissões”<sup>64</sup>.

Carlos Carvalho identifica o artigo 34.º da LE-RGPD, “[c]omo um dos exemplos demonstrativos da existência de norma avulsa expressa em que se submetem litígios à competência dos tribunais da jurisdição administrativa”<sup>65</sup>.

José Carlos Vieira de Andrade, referindo expressamente o mencionado artigo 34.º, considera que “[n]ada impede também que leis especiais atribuam aos tribunais administrativos competência para conhecer de decisões administrativas de natureza contraordenacional – assim acontece actualmente, por exemplo, com as decisões de aplicação de coimas pela Comissão Nacional de Protecção de Dados”<sup>66</sup>.

Licínio Lopes Martins e Jorge Alves Correia também referem que o “[...] artigo 34.º alarga a competência dos tribunais administrativos à impugnação das decisões de natureza contraordenacional da Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais”<sup>67</sup>.

Noutra perspetiva, há quem defenda que a competência para conhecer as decisões contraordenacionais da CNPD se mantém nos tribunais judiciais, devido a um “[...] putativo «ato falhado» do legislador na concretização da (presumível) intentio de cometer este segmento do contencioso contraordenacional à jurisdição administrativa”<sup>68</sup>.

Mário Aroso de Almeida refere que, com exceção das situações previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, no essencial, a solução de atribuir a competência para a apreciação da impugnação das decisões de aplicação de sanções contraordenacionais mantém-se reservada aos tribunais judiciais, mais mencionando que “[...] os tribunais administrativos não são competentes para apreciar a impugnação de atos de aplicação de contra-ordenações, incluindo por entidades como [...] a Co-

---

tal raciocínio é corroborado pela confrontação do artigo 34.º, n.º 2, da LE-RGPD, com o artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, que cria a CAAJ.

<sup>64</sup> Cit. Calvão, F. U. (2019), 34 e 38.

<sup>65</sup> Cit. Carvalho, C. (2020), 341, nota de rodapé 21.

<sup>66</sup> Cit. Andrade, J. C. V. (2022), 121 e 123.

<sup>67</sup> Cit. Martins, L. L. & J. A. Correia (2022), 40.

<sup>68</sup> Cit. Coimbra, J. D. (2021), 430-431.

*missão Nacional de Proteção de Dados*<sup>69</sup>, invocando, a este propósito, o Acórdão do Tribunal de Conflitos de 23 de março de 2022, processo n.º 039/21, que teremos oportunidade de analisar.

Embora reconhecendo que, uma primeira leitura do artigo 34.º da LE-RGPD, suscite no intérprete a aparente convicção de que todas as decisões da CNPD, incluindo as de natureza contraordenacional, se enquadram na regra de submissão aos tribunais administrativos, José Duarte Coimbra considera que “[...] *uma leitura mais atenta, e sobretudo mais tecnicamente refinada, desfaz essa convicção*”<sup>70</sup>.

Neste sentido, o referido autor invoca três argumentos, de natureza literal, sistemática e histórica, a saber: (i) a impugnação jurisdicional de decisões que apliquem sanções contraordenacionais não reveste, no ordenamento jurídico português, a forma processual de uma ação, mas sim de um *recurso*, como resulta do RGCO; (ii) a impugnação de decisões que apliquem sanções contraordenacionais não é dirigida, nem proposta, contra a entidade administrativa que as tenha aplicado, mas sim contra a própria sanção; e (iii) o referido artigo 34.º não dispõe nem mais, nem menos, do que já dispunha o artigo 23.º, n.º 3, da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro<sup>71</sup>. Considera, assim, o referido autor que nenhuma norma do ordenamento jurídico estabelece que os processos de impugnação jurisdicional de decisões da CNPD que apliquem sanções contraordenacionais devem ser julgados pelos tribunais administrativos e que o mencionado artigo 34.º nada dispõe com esse alcance, cabendo aos tribunais da jurisdição comum a apreciação dessas decisões da CNPD<sup>72</sup>.

João Vilas Boas Pinto acompanha os argumentos de José Duarte Coimbra, no sentido de que, neste caso, “[...] *a reação jurisdicional da decisão administrativa não é uma verdadeira impugnação, isto é, uma ação proposta contra a CNPD*”. O mencionado autor adota, assim, uma interpretação restrita, considerando que “[...] *as «decisões contra a CNPD» não incluem as decisões de aplicação de sanções contraordenacionais [...]»*”<sup>73</sup>, cabendo tais litígios aos tribunais da jurisdição comum.

Explenados os diferentes entendimentos, importa, agora, olhar para

---

<sup>69</sup> Cit. Almeida, M. A. (2022), 194, nota de rodapé 125.

<sup>70</sup> Cit. Coimbra, J. D. (2021), 431.

<sup>71</sup> De acordo com esse preceito: “*No exercício das suas funções, a CNPD profere decisões com força obrigatória, passíveis de reclamação e de recurso para o Tribunal Central Administrativo*”.

<sup>72</sup> Sobre esta argumentação v. Coimbra, J. D. (2021), 427-435.

<sup>73</sup> Cit. Pinto, J. V. B. (2022), 316-317.

a jurisprudência do Tribunal de Conflitos existente neste âmbito, particularmente os Acórdãos de 23 de março de 2022 (processo n.º 039/21) e de 14 de julho de 2022 (processo n.º 013/22) e analisar de que forma o artigo 34.º da LE-RGPD está a ser interpretado pelos tribunais, até porque, como refere Paula de Ferreirinho Loureiro, a querela em torno do artigo 34.º da LE-RGPD, parece *caminhar para o desaparecimento*<sup>74</sup>, considerando este último Acórdão<sup>75</sup>.

## 4. A jurisprudência do Tribunal de Conflitos

### 4.1. O Acórdão do Tribunal de Conflitos de 23 de março de 2022 (processo n.º 039/21)

Neste Acórdão do Tribunal de Conflitos está em causa uma impugnação judicial de uma decisão da CNPD, proferida em 27 de abril de 2021, no âmbito do processo de contraordenação n.º AVG/2019/186, que aplicou à empresa arguida uma coima no valor de €500,00, pela prática de uma contraordenação prevista e punida nos termos das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea a) e 38.º, n.º 1, alínea b), ambos da Lei da Proteção de Dados Pessoais, aprovada pela Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, salientando-se que esta lei se encontra, desde 9 de agosto de 2019, revogada pela LE-RGPD.

Como se extrai do relatório do mencionado Acórdão, em termos de factualidade a arguida é proprietária de um estabelecimento comercial da área hoteleira consistente num restaurante sem serviço de mesa e, segundo participação lavrada pela Autoridade para as Condições do Trabalho, na sequência de uma ação de fiscalização, foi apurada a existência, em funcionamento, de um sistema de videovigilância que permitia a visualização em tempo real da cozinha na sua plenitude, viabilizando a identificação de pessoas e bens, num lugar que corresponde a área utilizada pelos trabalhadores no âmbito do exercício da atividade laboral e de acesso exclusivo dos mesmos (zonas ou postos de trabalho referentes à preparação e confeção das refeições).

---

<sup>74</sup> Cit. Loureiro, P. F. (2023), 106.

<sup>75</sup> Mais amplamente sobre o tema da LE-RGPD v., entre outros, Calvão, F. U. (2019), 34-42; Calvão, F. U. (2020), 45-53; Coelho, C. P. (2020), 61-68; Cordeiro, A. B. M. (2022), 41-43; Cunha, G. B. R. (2022), 171-191; Cunha, R. S. (2020), 3-10; Magalhães, S. C. R. (2022), 275-296; e Pinto, J. V. B. (2022), 309-322. Especificamente sobre o tema da tutela administrativa e jurisdicional nesse diploma v. Coimbra, J. D. (2021), 389-444.

Ainda segundo o aludido relatório, a impugnação judicial foi enviada ao Ministério Público junto do Tribunal Judicial de Braga, Juízo Local Criminal de Guimarães, e aí distribuída em 7 de setembro de 2021. Posteriormente, em 13 de setembro de 2021 foi proferida decisão a julgar o Juízo Local Criminal de Guimarães materialmente incompetente para apreciação do recurso de impugnação, face ao disposto nos artigos 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF e artigo 34.º da LE-RGPD, e ordenada a remessa dos autos, após trânsito, ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga.

Sucedo, porém, que o Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, Juízo Administrativo Comum, por decisão de 26 de outubro de 2021, também se julgou “(...) *incompetente, em razão da jurisdição, para conhecer do presente processo (...)*”, nos termos dos artigos 61.º do RGCO e 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF. Uma vez transitadas ambas as decisões, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga suscitou oficiosamente a resolução do conflito negativo de jurisdição<sup>76</sup>.

No Tribunal dos Conflitos, a impugnante foi notificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 11.º, n.º 3, da Lei n.º 91/2019, de 4 de setembro, não tendo, contudo, apresentado qualquer pronúncia. Por sua vez, o Ministério Público emitiu parecer no sentido de que a competência deverá ser atribuída aos tribunais comuns.

Traçados os contornos factuais da questão em análise verifica-se que a mesma se centra em saber qual a jurisdição competente para apreciar a impugnação judicial apresentada pela arguida.

Ora, o Tribunal de Conflitos, após apreciação, decidiu “[...] *julgar competente em razão da matéria a jurisdição comum, concretamente o Tribunal Judicial da Comarca de Braga – Juízo Local Criminal de Guimarães*”, alicerçando a sua decisão em três argumentos. Vejamos então.

*Primus*, o Tribunal de Conflitos começa por traçar a fronteira entre os litígios que cabem à jurisdição comum e os que cabem à jurisdição administrativa e fiscal, ao referir que cabe aos tribunais judiciais a competência para julgar as causas “[...] *que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional*”, nos termos dos artigos 211.º, n.º 1, da CRP, 64.º do Código de Processo Civil (CPC) e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, diploma que estabelece as normas de enquadramento e de organização

---

<sup>76</sup> Há conflito de jurisdição quando 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 no segundo, sendo que, quando o tribunal se aperceber do conflito, deve suscitar oficiosamente a sua resolução (cf. artigos 9.º, n.º 1, e 10.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 91/2019, de 4 de setembro).

do sistema judiciário, e aos tribunais administrativos e fiscais a competência para julgar as causas “[...] *emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais*”, nos termos dos artigos 212.º, n.º 3, da CRP e 1.º, n.º 1, do ETAF, sendo que a competência dos tribunais administrativos e fiscais é concretizada no artigo 4.º do ETAF, mediante uma enunciação positiva (cf. n.ºs 1 e 2) e negativa (cf. n.ºs 3 e 4).

Depois, a análise do Tribunal de Conflitos incidiu sobre a alteração ao ETAF efetuada (i) pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, que incluiu, no âmbito da jurisdição administrativa, apenas a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a 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, daqui resultando, para o Tribunal de Conflitos, que o legislador restringiu aos tribunais administrativos e fiscais o conhecimento das impugnações judiciais no âmbito de ilícitos de mera ordenação social, apenas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, e (ii) pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, que veio dar a atual redação ao artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, que alargou a competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal à apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a 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 e do ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias.

Perante este quadro legal, o Tribunal de Conflitos considerou “[...] *evidente que a violação de norma que está na origem da aplicação da coima – tratamento de dados pessoais - não se integra no conceito de matéria respeitante a urbanismo nem a normas tributárias*”.

*Secundus*, o Tribunal de Conflitos concluiu não estarmos, no presente caso, perante uma *ação contra a CNPD*, que seria da competência dos tribunais administrativos nos termos do artigo 34.º, n.º 2, da LE-RGPD, mas antes perante um *recurso* em matéria de ilícito de mera ordenação social, sendo que, como acima se referiu, para além das matérias referidas no artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF (urbanismo e normas tributárias), as demais impugnações relativas a ilícitos de mera ordenação social estão excluídos da competência dos tribunais administrativos e fiscais.

*Tertius*, a decisão do Tribunal de Conflitos assentou no argumento de que a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, no seu artigo 130.º, n.º 2, alínea d), atribui competência aos juízos locais cíveis, locais criminais e de competência genérica para “[j]ulgar os recursos das decisões das

*autoridades administrativas em processos de contraordenação, salvo os expressamente atribuídos a juízos de competência especializada ou a tribunal de competência territorial alargada”, pelo que, o mencionado Tribunal, concluiu que, estando excluída da previsão do artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, a apreciação da impugnação judicial em causa é da competência dos tribunais da jurisdição comum.*

#### **4.2. O Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14 de julho de 2022 (processo n.º 013/22)**

Neste Acórdão do Tribunal de Conflitos estamos perante uma situação com contornos idênticos à descrita no Acórdão de 23 de março de 2022, processo n.º 039/21, mas cujo sentido final da decisão é completamente distinto, uma vez que, neste caso, o Tribunal de Conflitos concluiu que compete à jurisdição administrativa e fiscal a competência para conhecer das decisões da CNPD, incluindo as de natureza contraordenacional. Importa, pois, analisar com detalhe este Acórdão para perceber as divergências existentes entre as duas decisões.

*In casu*, a arguida, com a natureza de entidade pública empresarial, deduziu recurso de impugnação judicial, nos termos do artigo 59.º do RGCO, da deliberação da CNPD n.º 209605, de 26 de novembro de 2019, que lhe aplicou, no âmbito do processo de contraordenação n.º 9932/2018, uma coima única de €380.000,00, pela prática de duas contraordenações previstas e punidas nos termos das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alíneas c) e f) e 83.º, n.º 5, do RGPD e uma contraordenação prevista e punida nos termos das disposições conjugadas dos artigos 32.º, n.º 1, alíneas b) e d) e 83.º, n.º 4, alínea a) do mesmo Regulamento.

De acordo com a factualidade descrita no relatório do mencionado Acórdão, os autos foram remetidos ao Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, Juízo Local Criminal do Barreiro, que os fez presentes a esse Tribunal em 19 de março de 2020, nos termos do artigo 62.º, n.º 1, do RGCO, tendo o recurso sido admitido por despacho de 18 de junho de 2020 e designada data para julgamento.

Mais consta na factualidade elencada que, por decisão proferida pelo Juízo Local Criminal do Barreiro, Juiz 2 do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, em 17 de novembro de 2020, foi declarada a incompetência desse Tribunal, em razão da matéria, para apreciação do recurso interposto pela arguida, em síntese, face ao disposto no artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da LE-RGPD, considerando ser competente para o efeito o Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada.

Mais tarde, após trânsito em julgado, foi o processo remetido ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada que, por decisão de 13 de março de 2022, julgou-se incompetente, em razão da matéria, para conhecer do recurso de impugnação contraordenacional, considerando serem competentes para tal os tribunais judiciais, face à regra de competência residual destes (cf. artigos 211.º, n.º 1, da CRP, 40.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, e 64.º do CPC). Na sua argumentação, o aludido Tribunal invoca o seguinte:

*“Como vimos, a CNPD defendeu que o artigo 34.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, atribui aos tribunais administrativos a competência para apreciar as impugnações judiciais das suas decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas do Regulamento (EU) n.º 679/2016, 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, tendo o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa – Juízo Local Criminal do Barreiro – Juiz 2, declarado a incompetência absoluta, por considerar que a competência material para conhecer o presente recurso pertence aos tribunais administrativos, face ao disposto no citado artigo 34.º, n.ºs 1 e 2.*

*A referência aos processos de natureza contraordenacional feita no n.º 1, do artigo 34.º, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, relativo à legitimidade processual para propor ações contra atos e omissões da CNPD e ações para efetivação de responsabilidade civil, não permite concluir que foi intenção inequívoca do legislador atribuir aos tribunais administrativos a competência para conhecer os recursos de impugnação judicial das decisões da CNPD que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social, sendo que consta expressamente do n.º 2, do artigo 34.º, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que os tribunais administrativos são competentes para as “[a]s ações propostas contra a CNPD”, que não é parte nos recursos de impugnação judicial das suas decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social. Recebido o recurso, caso mantenha a decisão recorrida, deve enviar os autos ao Ministério Público, que os tornará presentes ao juiz, valendo este ato como acusação (artigos 59.º, n.º 3, e 62.º, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (...)).”*

Seguidamente, o processo foi remetido ao Tribunal de Conflitos, que deu cumprimento ao disposto no artigo 11.º, n.º 3, da Lei n.º 91/2019, de 4 de setembro, realçando-se, ademais, que o Ministério Público emitiu parecer em 2 de maio de 2022, no sentido de que a competência para julgar a impugnação judicial da decisão punitiva em causa deverá ser atribuída aos tribunais administrativos e fiscais, no caso, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada.

Mais uma vez, está em causa a questão de saber qual a jurisdição competente para apreciar a impugnação judicial apresentada pela arguida.

Porém, neste caso, o Tribunal de Conflitos, após apreciação e como consta no sumário, decidiu que: (i) compete à jurisdição administrativa e fiscal a competência para conhecer das decisões da CNPD, incluindo as de natureza contraordenacional; (ii) tal resulta de se encontrar ex-

pressamente prevista no artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da LE-RGPD, a competência material dos tribunais administrativos para impugnação de todas as decisões da CNPD, incluindo as de natureza contraordenacional; e (iii) assim, há que ter em conta essa atribuição expressa de competência, independentemente de a mesma não ter sido contemplada na enumeração constante do artigo 4.º, n.º 1, do ETAF.

Esta decisão do Tribunal de Conflitos assentou, em suma, no entendimento segundo o qual o disposto no artigo 34.º, n.º 1, da LE-RGPD, abrange, na qualificação como “ações”, o recurso de impugnação judicial das decisões de natureza contraordenacional da CNPD, regulado nos termos dos artigos 59.º e seguintes do RGCO, apesar de, verdadeiramente, tal recurso não ser instaurado “contra” a CNPD, que nele não é uma verdadeira parte.

Essa terminologia resultará do disposto nos artigos 78.º e 79.º do RGPD, “[...] onde, indistintamente, se faz referência ao “direito à ação judicial” e ao “recurso”, como formas processuais similares admissíveis [...]”. Deste modo, a utilização de tal terminologia, não constitui impedimento, no entender do mencionado Tribunal, a que deva concluir-se que o legislador pretendeu inequivocamente atribuir aos tribunais administrativos a competência material quer para as ações interpostas contra a CNPD, quer para os recursos de impugnação das respetivas decisões contraordenacionais.

## 5. Apreciação crítica

Elencadas que estão as razões de facto e de direito que presidiram à emissão de dois Acórdãos dissonantes, dir-se-á que, a nosso ver, se afiguram mais defensáveis os fundamentos invocados no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14 de julho de 2022 (Processo n.º 013/22) do que a argumentação esgrimida no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 23 de março de 2022 (Processo n.º 039/21), onde se faz uma interpretação meramente literal do artigo 34.º, n.º 2, da LE-RGPD, cingindo o mesmo a “(...) ações propostas contra a CNPD (...)”, sem ter presente, designadamente, as razões que levaram o legislador a utilizar esta terminologia e qual a sua vontade. Em seguida, procurar-se-á analisar, em detalhe, a argumentação que sustenta este entendimento.

A primeira observação que, a este propósito, deixaremos respeita ao argumento de natureza histórica. É preciso destacar que a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, ape-



nas previa no seu artigo 23.º, n.º 3, que “[n]o exercício das suas funções, a CNPD profere decisões com força obrigatória, passíveis de reclamação e de recurso para o Tribunal Central Administrativo”, mas nada disponha no que respeita à jurisdição competente em matéria de impugnações judiciais de decisões da CNPD no âmbito de ilícitos contraordenacionais. Durante a vigência dessa lei era necessário recorrer a outros diplomas para saber a que jurisdição cabia apreciar os recursos em matéria contraordenacional.

Como acima ficou referido, até 2013, a competência para apreciar tais litígios cabia aos tribunais judiciais. Depois, a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, passou a prever que competia ao tribunal da concorrência, regulação e supervisão conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processo de contraordenação legalmente suscetíveis de impugnação “[d]as demais entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão”, nas quais se inclui a CNPD<sup>77</sup>.

Todavia, o artigo 112.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, foi alterado pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, tendo deixado de incluir a CNPD, razão pela qual, desde a data da sua entrada em vigor (4 de agosto de 2018) passaram a ser materialmente competentes os juízos locais criminais para o conhecimento dos recursos de contraordenação de decisões da CNPD, face à regra constante no artigo 130.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que atribui competência aos juízos locais cíveis, locais criminais e de competência genérica para “[j]ulgar os recursos das decisões das autoridades administrativas em processos de contraordenação, salvo os expressamente atribuídos a juízos de competência especializada ou a tribunal de competência territorial alargada”.

Nesta matéria acompanhamos o entendimento segundo o qual, não obstante a competência para apreciar os recursos de decisões contraordenacionais da CNPD ter cabido, no passado, à jurisdição comum, o artigo 34.º da LE-RGPD veio alterar esse paradigma, defendendo-se que, quando o legislador se refere nesse preceito a “ações” está a incluir os “recursos” de impugnação judicial das decisões de natureza contraordenacional da CNPD, apesar de sabermos que tais “recursos” não são, em verdade, propostos “contra a CNPD”, nos quais a mesma não é sequer parte.

---

<sup>77</sup> Cf. artigo 112.º, n.º 1, alínea g) da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na sua redação originária.

Aqui chegados, coloca-se a seguinte questão: como se explica, então, que o legislador se tenha expressado imperfeitamente? E porque razão não utilizou a terminologia do RGCO? Para responder a tais quesitos temos de olhar para o RGPD.

Assim, em *segundo* lugar, importa começar por destacar que o RGPD, por constar de um regulamento, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, nos termos previstos no artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>78</sup>, apresentando, contudo, “[...] *um conjunto significativo de normas que requerem ou permitem a intervenção do legislador nacional*”<sup>79</sup>, em concreto, “[...] *cerca de 70 cláusulas de abertura, entre as quais se destacam cláusulas de abertura, próprias e impróprias, de natureza facultativa e de índole substantiva e cláusulas de abertura obrigatórias relacionadas com a supervisão*”<sup>80</sup>, sendo que, em Portugal, a intervenção do legislador foi efetuada através da LE-RGPD<sup>81</sup>.

Ademais, importa ter presente que, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, da CRP, as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.

Ora, nesta matéria, há que ter em conta o *princípio do primado do direito da União Europeia*, já reconhecido pelo Tribunal de Justiça da União

---

<sup>78</sup> Pelo contrário, no anterior quadro europeu aplicável em matéria de proteção de dados pessoais estava em causa uma Diretiva que careceu de transposição para o direito interno (cf. Diretiva n.º 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, e Lei n.º 67/98, de 26 de outubro).

<sup>79</sup> Cit. Coelho, C. P. (2020), 61.

<sup>80</sup> Cit. Cordeiro, A. B. M. (2022), 42-43.

<sup>81</sup> Como se prevê no considerando 10 do RGPD, “[o] presente regulamento também dá aos Estados-Membros margem de manobra para especificarem as suas regras, inclusive em matéria de tratamento de categorias especiais de dados pessoais («dados sensíveis»). Nessa medida, o presente regulamento não exclui o direito dos Estados-Membros que define as circunstâncias de situações específicas de tratamento, incluindo a determinação mais precisa das condições em que é lícito o tratamento de dados pessoais”.

Como salienta António Barreto Menezes Cordeiro, a disseminação de cláusulas de abertura levou alguma doutrina a referir o RGPD como um *diploma híbrido*, entre os regulamentos e as diretivas, com os Estados-Membros a assumirem um papel determinante na aplicação do direito europeu [cit. Cordeiro, A. B. M. (2022), 43].

Europeia (TJUE) e que implica que, em caso de desconformidade entre o direito da União Europeia e o direito nacional, dever-se-á desaplicar o direito nacional<sup>82</sup>.

Em princípio, a interpretação da LE-RGPD, deverá obedecer às regras gerais plasmadas no artigo 9.º do Código Civil. Todavia, como explica António Barreto Menezes Cordeiro, “[...] a sua natureza particular – trata-se de uma lei de execução de um regulamento europeu – exige especiais cuidados por parte do intérprete-aplicador”<sup>83</sup>.

A este propósito importa recordar, a título exemplificativo, a jurisprudência do TJUE, de que se destaca o Acórdão *Simmenthal*, de 9 de março de 1978, processo n.º 106/77, onde ficou assente que o juiz nacional responsável, no âmbito das suas competências, por aplicar disposições de direito comunitário, tem obrigação de assegurar o pleno efeito de tais normas, decidindo, por autoridade própria, se necessário for, da não aplicação de qualquer norma de direito interno que as contrarie, ainda que tal norma seja posterior, sem que tenha de solicitar ou esperar a prévia eliminação da referida norma por via legislativa ou por qualquer outro processo constitucional. Seguindo esta linha, surgindo alguma incompatibilidade entre o RGPD e a LE-RGPD, dever-se-á aplicar o RGPD em detrimento da lei nacional.

Daí que, a CNPD, através da sua deliberação n.º 2019/494 tenha decidido desaplicar algumas das disposições constantes da LE-RGPD, incluindo disposições em matéria contraordenacional, “[...] contando-se entre elas (i) o artigo 37.º/1, a), h) e k); (ii) o artigo 37.º/2; (iii) o artigo 38.º/1, b); (iv) o artigo 38.º/2; (v) o artigo 39.º/1; e (vi) o artigo 39.º/3, todos relativos à dimensão sancionatória do Direito da proteção de dados”<sup>84</sup>.

Por exemplo, o artigo 83.º, n.º 2 do RGPD determina que, na decisão sobre a aplicação de uma coima e sobre o montante da coima em cada caso individual, são tidos em devida consideração os seguintes elementos: a) 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; b) o caráter intencional ou negligente da infração; c) a iniciativa tomada pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante para atenuar os danos sofridos pelos titulares; d) o grau

---

<sup>82</sup> Analisando detalhadamente a matéria da vinculação administrativa ao direito da União Europeia v. Cunha, R. S. (2020), 3-10.

<sup>83</sup> Cit. Cordeiro, A. B. M. (2022), 50.

<sup>84</sup> Cit. Cordeiro, A. B. M. (2022), 422.

de responsabilidade do responsável pelo tratamento ou do subcontratante tendo em conta as medidas técnicas ou organizativas por eles implementadas nos termos dos artigos 25.º e 32.º do RGPD; e) quaisquer infrações pertinentes anteriormente cometidas pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante; f) o grau de cooperação com a autoridade de controlo, a fim de sanar a infração e atenuar os seus eventuais efeitos negativos; g) as categorias específicas de dados pessoais afetadas pela infração; h) 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; i) o cumprimento das medidas a que se refere o artigo 58.º, n.º 2, do RGPD, caso as mesmas tenham sido previamente impostas ao responsável pelo tratamento ou ao subcontratante em causa relativamente à mesma matéria; j) 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, ambos do RGPD; e k) 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.

Sucede que o artigo 39.º, n.º 1, da LE-RGPD, apresenta três critérios para a determinação em concreto da medida da coima, além dos estabelecidos no artigo 83.º, n.º 2, do RGPD, a saber: a) a situação económica do agente, no caso de pessoa singular, ou o volume de negócios e o balanço anual, no caso de pessoa coletiva; b) o carácter continuado da infração; e c) a dimensão da entidade, tendo em conta o número de trabalhadores e a natureza dos serviços prestados.

Ora, o RGPD não deixa espaço para que os Estados-Membros venham definir outros critérios de ponderação em relação às infrações previstas no seu artigo 83.º, n.ºs 4 e 5. Somente para as infrações não sancionadas no RGPD (artigo 84.º) é que é possível ao legislador nacional adicionar critérios. Nessa medida, “[...] de forma a assegurar a aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 83.º do RGPD, a CNPD desaplica o n.º 1 do artigo 39.º, apenas mantendo a sua aplicação no âmbito das infrações não sancionadas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 83.º do RGPD, e portanto, apenas reconhecendo a sua aplicação às infrações previstas nas alíneas e) e l) do n.º 1 do artigo 37.º e alíneas q) e r) do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 58/2019”<sup>85</sup>.

Com este exemplo pretende-se evidenciar a importância da LE-RGPD não ser lida isoladamente, carecendo sempre de ser interpretada à luz

---

<sup>85</sup> Cit. Deliberação da CNPD n.º 2019/494.

do RGPD. O mesmo sucede no caso do artigo 34.º da referida lei, cuja leitura deverá ser devidamente articulada com os artigos 77.º a 79.º do RGPD, onde o legislador estabeleceu, respetivamente, o direito de apresentar reclamação a uma autoridade de controlo, o direito à ação judicial contra uma autoridade de controlo e o direito à ação judicial contra um responsável pelo tratamento ou um subcontratante.

Nesses artigos fala-se, indistintamente, em “ação judicial” e em “recurso judicial”. A título de exemplo, no mesmo artigo 78.º do RGPD, o legislador refere, no n.º 1, que “[...] todas as pessoas singulares ou coletivas têm direito à ação judicial contra as decisões juridicamente vinculativas das autoridades de controlo que lhes digam respeito” e, no n.º 3, que “[o]s recursos contra as autoridades de controlo são interpostos nos tribunais do Estado-Membro em cujo território se encontrem estabelecidas”.

É certo que, nem no citado artigo 78.º, n.º 3, nem no artigo 83.º, n.º 8, do mesmo regulamento, onde se prevê que “[o] exercício das competências que lhe são atribuídas pelo presente artigo por parte da autoridade de controlo fica sujeito às garantias processuais adequadas nos termos do direito da União e dos Estados-Membros, incluindo o direito à ação judicial e a um processo equitativo”, o legislador europeu fixa qualquer regra quanto à jurisdição competente para apreciar as decisões sancionatórias proferidas pelas autoridades nacionais de controlo, ficando essa questão submetida ao direito de cada Estado-Membro.

Mas, com estas normas do RGPD, consegue-se vislumbrar que, no artigo 34.º da LE-RGPD, o legislador não utilizou a terminologia do RGCO pela simples razão de estar a utilizar a terminologia (algo confusa, é certo) do RGPD.

Um *terceiro* e último argumento que permite, a nosso ver, sustentar que a redação do citado artigo 34.º atribui, presentemente, os litígios relativos a decisões contraordenacionais da CNPD aos tribunais da jurisdição administrativa resulta dos trabalhos preparatórios da Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.<sup>a</sup> do Governo, que esteve na origem da LE-RGPD.

Não olvidemos que a CNPD propôs uma redação alternativa para o citado artigo 34.º, n.º 2, onde pretendia excecionar as “[...] ações de impugnação das deliberações sancionatórias, cuja competência jurisdicional se afere nos termos da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto”. No entanto, tal proposta não foi acolhida pelo legislador. Assim, como bem se refere no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14 de julho de 2022, processo n.º 013/22:

*“[...] tendo em atenção o disposto no artigo 9.º do Código Civil, sendo de reconstituir o pensamento legislativo a partir dos textos parlamentares, tendo em conta as circunstâncias em que a lei foi elaborada, e que o legislador não desconhecia as consequências da redação que contemplou naquele artigo 34.º – a de atribuir aos tribunais administrativos a competência em matéria de recursos contraordenacionais das deliberações sancionatórias da CNPD –, sendo de presumir que consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, é de concluir que pretendeu, efetivamente, atribuir aos tribunais administrativos a competência material não só para as ações interpostas contra a CNPD, como igualmente para a apreciação de recursos de impugnação de decisões de aplicação de coimas proferidas pela mesma”.*

Com esta argumentação em mente, entendemos que as conclusões alcançadas no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14 de julho de 2022, processo n.º 013/22, se afiguram as mais coerentes com a letra da lei - ainda que imperfeitamente expressa por razões que se prendem com a terminologia utilizada no RGPD - e o pensamento legislativo, cabendo, deste modo, aos tribunais administrativos a apreciação dos litígios relativos à impugnação de todas as decisões da CNPD, incluindo as de natureza contraordenacional.

Enfatiza-se, por fim, que o entendimento preconizado no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14 de julho de 2022, processo n.º 013/22, foi reiterado, muito recentemente, nos Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 5 de julho de 2023, processos n.ºs 0218/23.8Y4LSB-A.S1 e 0114/23.9Y4LSB-A.S1, de 15 de novembro de 2023, processo n.º 014/23, e de 7 de fevereiro de 2024, processo n.º 015/23. Portanto, o entendimento inicial vertido no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 23 de março de 2022, processo n.º 039/21, sofreu uma inversão em cinco Acórdãos posteriores, onde se conclui que compete à jurisdição administrativa e fiscal a competência para conhecer os litígios relativos às decisões da CNPD, incluindo as de natureza contraordenacional, o que contribui para a clarificação da querela em torno do artigo 34.º da LE-RGPD.

## **6. Conclusão**

A crescente importância da temática da proteção de dados na sociedade fez emergir um quadro contraordenacional, estabelecido no artigo 83.º do RGPD e artigos 37.º e seguintes da LE-RGPD. Aquando da aprovação da referida lei e relativamente à impugnação de decisões da CNPD em matéria contraordenacional, o legislador parece ter-se afastado, por um lado, da regra anterior, de atribuição da competência para apreciar estes litígios por parte do tribunal da concorrência, regulação e supervisão e, subsequentemente, dos juízos locais criminais e, por outro, da regra geral, de atribuição desta competência aos tribunais judiciais.

A nosso ver, entende-se que o legislador nacional andou bem quando atribuiu a competência de apreciação da impugnação de decisões da CNPD de natureza contraordenacional aos tribunais administrativos, estando em coerência com o previsto no artigo 212.º, n.º 3, da CRP.

No entanto, a redação do artigo 34.º da LE-RGPD não é pacífica, suscitando-se um conjunto de inconsistências e divergências, sobre as quais refletimos, e que deram azo a um *desencontro* tanto doutrinal, como jurisprudencial.

Como procuramos demonstrar, na nossa ótica, não basta invocar o argumento literal – de não estarmos perante uma *ação*, mas sim de um *recurso*, e de a impugnação não ser dirigida, nem proposta, *contra a CNPD* – para concluir que tais litígios em matéria contraordenacional devem ser julgados pelos tribunais da jurisdição comum. Pelo contrário, o que mal se compreende é que, para se defender a competência dos tribunais comuns, se faça tábua rasa do segmento do artigo 34.º, n.º 1, da LE-RGPD, onde o legislador incluiu as decisões de *natureza contraordenacional* da CNPD.

Acresce que, se tivermos em consideração o elemento sistemático, não analisando a LE-RGPD isoladamente, mas tendo presente nomeadamente o RGPD, que nos seus preceitos fala, indiferentemente, em *ação judicial* e em *recurso judicial*, conseguimos perceber o que esteve na origem da redação do artigo 34.º da LE-RGPD. A preocupação do legislador nacional parece ter sido a de alinhar o diploma de execução com o RGPD, razão que explica o facto da terminologia utilizada não se adequar ao RGCO.

Também o argumento histórico aponta no sentido de o legislador ter atribuído a competência de apreciação da impugnação de decisões da CNPD de natureza contraordenacional aos tribunais administrativos, porquanto a anterior norma nesta matéria – artigo 23.º, n.º 3, da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, que apenas previa que “[n]o exercício das suas funções, a CNPD profere decisões com força obrigatória, passíveis de reclamação e de recurso para o Tribunal Central Administrativo” –, nada previa no que toca à jurisdição competente em matéria de impugnações judiciais de decisões da CNPD no âmbito de ilícitos contraordenacionais. Daqui parece resultar que o legislador, no artigo 34.º da LE-RGPD, pretendeu ir mais longe, não havendo continuidade na norma e alterando, intencionalmente, o paradigma.

Por fim, afigura-se-nos que o pensamento legislativo aponta, igualmente, nesse sentido. Basta recordarmos que, no âmbito dos trabalhos preparatórios da Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.ª do Governo, que esteve na origem da LE-RGPD, o legislador teve oportunidade de acolher a pro-

posta da CNPD, para atribuir esta competência aos tribunais da jurisdição comum, e não o fez.

Tudo visto e ponderado, considera-se que o entendimento preconizado no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14 de julho de 2022, processo n.º 013/22, entretanto reiterado por mais quatro Acórdãos, é o que se afigura mais consentâneo com a letra do artigo 34.º da LE-RGPD e com o pensamento legislativo.

## 7. Referências bibliográficas

As obras citam-se de forma abreviada, por referência às seguintes abreviaturas, seguindo-se a indicação do(s) respetivo(s) n.º(s) de página:

- AAVV (2017)** AAVV (2017), *Coleção Formação Contínua – A Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos II*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, disponível para consulta em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=X2494G7sYXE%3d&portalid=30>;
- AAVV (2018)** AAVV (2018), *Coleção Formação Contínua – Direito do Urbanismo 2014-2017*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, disponível para consulta em [https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=YeB\\_cbMivo8%3d&portalid=30](https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=YeB_cbMivo8%3d&portalid=30);
- Almeida, M. A. & C. A. F. Cadilha (2017)** Almeida, Mário Aroso de & Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina;
- Almeida, M. A. (2022)** Almeida, Mário Aroso de (2022), *Manual de Processo Administrativo*, 7.ª edição, Coimbra; Almedina;
- Andrade, J. C. V. (2022)** Andrade, José Carlos Vieira de (2022), *A Justiça Administrativa (Lições)*, 19.ª edição, Coimbra, Almedina;
- Calvão, F. U. (2019)** Calvão, Filipa Urbano (2019), “Novos âmbitos da justiça administrativa: a proteção de dados”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 136 (julho-agosto 2019), Braga, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 34-42;
- Calvão, F. U. (2020)** Calvão, Filipa Urbano (2020), “A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto: incongruências e insuficiências na execução do RGPD”, *Revista de direito administrativo*, n.º 8 (maio-agosto 2020), Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 45-53;
- Carvalho, C. (2020)** Carvalho, Carlos (2020), “O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais: evolução contextual e aspetos problemáticos”, in Gomes, C. A., A. F. Neves & T. Serrão (coords.) (2020), 333-371;
- Cluny, H. L. (2019)** Cluny, Helena de Lima (2019), “A especialização nas contraordenações urbanísticas”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 136 (julho-agosto 2019), Braga, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 43-50;



- Coelho, C. P. (2020)** Coelho, Cristina Pimenta (2020), “A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e a aplicabilidade de coimas a entidades públicas”, *Revista de direito administrativo*, n.º 8 (maio-agosto 2020), Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 61-68;
- Coimbra, J. D. (2019)** Coimbra, José Duarte (2019), “A nova Lei do Tribunal dos Conflitos: a peça que faltava (parte I)”, *epública – Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 6, n.º 3, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito de Lisboa, 87-120, disponível para consulta em <https://e-publica.pt/article/34322>;
- Coimbra, J. D. (2021)** Coimbra, José Duarte (2021), “Contencioso da Proteção de Dados”, in Serrão, T. & J. D. Coimbra (coords.) (2021), 389-444;
- Cordeiro, A. B. M. (2022)** Cordeiro, António Barreto Menezes (2022), *Direito da Proteção de Dados à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Coimbra, Almedina;
- Cordeiro, A. B. M. (coord.) (2021)** Cordeiro, António Barreto Menezes (coord.) (2021), *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados e à Lei n.º 58/2019*, Coimbra, Almedina;
- Cunha, G. B. R. (2022)** Cunha, Gonçalo Baptista Ribeiro da (2022), “O regime sancionatório sobre a proteção de dados: lusitanas desarmonias”, in Fonseca, I. C. M. (2022), 171-191;
- Cunha, R. A. S. (coord.) (2021)** Cunha, Ricardo Alexandre Sousa da (coord.) (2021), *Direito Comparado Plural*, Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho e Centro de Investigação em Justiça e Governança, disponível para consulta em [https://drive.google.com/file/d/1INEdAFy9I2AW-gvyU0wY2Nva3x0UO7wjS/view?fbclid=IwAR2mImg8v4HIEtLUU-14T-3z9wTAfaUk9l8tn\\_U-wEge\\_ddTpr2kGPYHHso](https://drive.google.com/file/d/1INEdAFy9I2AW-gvyU0wY2Nva3x0UO7wjS/view?fbclid=IwAR2mImg8v4HIEtLUU-14T-3z9wTAfaUk9l8tn_U-wEge_ddTpr2kGPYHHso);
- Cunha, R. S. (2020)** Cunha, Ricardo Sousa da (2020), “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), Braga, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 3-10;
- David, S. (2017)** David, Sofia (2017), “A Fase Judicial das Contraordenações Urbanísticas”, *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2017 – II, Coimbra, Almedina, 251-289;
- Dias, A. S. & R. S. Pereira (2022)** Dias, Augusto Silva & Rui Soares Pereira (2022), *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina;

- Ferreira, E. P., V. P. Silva, A. P. Dourado, J. Miranda, N. C. Rodrigues & A. G. Martins (coords) (2019)** Ferreira, Eduardo Paz, Vasco Pereira da Silva, Ana Paula Dourado, João Miranda, Nuno Cunha Rodrigues & Ana Gouveia Martins (coords), *Atas da Conferência sobre Iniciativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, disponível para consulta em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_atasconferencia\\_reformacpat\\_icjp2019\\_0.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_atasconferencia_reformacpat_icjp2019_0.pdf);
- Fonseca, I. C. M. & J. A. F. Dantas (2015)** Fonseca, Isabel Celeste M. & José Aventino Ferreira Dantas, “Sanções (contraordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa”, *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2015 – II, Coimbra, Almedina, 237-257;
- Fonseca, I. C. M. (2020)** Fonseca, Isabel Celeste M. (2020), *Curso de Direito Processual Administrativo Teórico-Prático*, Coimbra, Almedina;
- Fonseca, I. C. M. (2022)** Fonseca, Isabel Celeste M. (2022), *Direito Administrativo Sancionatório - Um Problema e Muitos Desafios*, Coimbra, Almedina;
- Gomes, C. A., A. F. Neves & T. Serrão (coords.) (2020)** Gomes, Carla Amado, Ana F. Neves & Tiago Serrão (coords.) (2020), *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, volume I, 5.ª edição, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa;
- Loureiro, P. F. (2023)** Loureiro, Paula de Ferreirinha (2023), “Breves notas sobre jurisdição no Direito Administrativo Sancionatório”, *Revista de direito administrativo*, n.º 16 (janeiro-abril 2023), Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 101-112;
- Magalhães, S. C. R. (2022)** Magalhães, Sara Cristina Rebelo (2022), “Breves notas (jus-administrativistas) sobre o contencioso sancionatório contraordenacional: é mais forte o que une do que aquilo que separa”, in Fonseca, I. C. M. (2022), 275-296;
- Martins, A. G. (2019)** Martins, Ana Gouveia (2019), “Organização e funcionamento da jurisdição administrativa, em especial, o âmbito da jurisdição e a criação de tribunais administrativos especializados”, in Ferreira, E. P., V. P. Silva, A. P. Dourado, J. Miranda, N. C. Rodrigues & A. G. Martins (coords) (2019), 47-68;
- Martins, L. L. & J. A. Correia (2022)** Martins, Licínio Lopes & Jorge Alves Correia (2022), *Justiça Administrativa – Textos e casos práticos resolvidos*, 3.ª edição, Coimbra, Gestlegal;
- Martins, L. L. (2017)** Martins, Licínio Lopes (2017), “Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contra-ordenações urbanísticas: Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (2.º Juízo) de 1.6.2017, P. 413/17.9BESNT”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 126 (novembro-dezembro 2017), Braga, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 46-59;

- Martins, L. L. (2018)** Martins, Licínio Lopes (2018), "A execução das contraordenações urbanísticas", in AAVV (2018), 9-35;
- Meirinhos, R. (2021)** Meirinhos, Rui (2021), "Reflexões sobre o Direito das Contraordenações – Fundamentos de Proximidade ao Direito Penal", *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2021 – II, Coimbra, Almedina, 85-121;
- Miranda, J. (2019)** Miranda, João (2019), "Breves reflexões sobre (mais) uma alteração da legislação processual administrativa", in Ferreira, E. P., V. P. Silva, A. P. Dourado, J. Miranda, N. C. Rodrigues & A. G. Martins (coords) (2019), 108-121;
- Miranda, J. (2021)** Miranda, João (2021), "Contencioso das Contraordenações Urbanísticas: uma visão crítica", in Serrão, T. & J. D. Coimbra (coords.) (2021), 249-265;
- Pação, J. (2020)** Pação, Jorge (2020), "O âmbito da jurisdição administrativa e considerações renovadas sobre as alíneas i), l) e n) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF", in Gomes, C. A., A. F. Neves & T. Serrão (coords.) (2020), 373-405;
- Pinto, J. V. B. (2021)** Pinto, João Vilas Boas (2021), "A difícil integração dos ilícitos (administrativos) contraordenacionais na jurisdição administrativa portuguesa versus a natural relação entre os ilícitos administrativos e o contencioso administrativo espanhol (Singularidades de uma comparação jus administrativa)", in Cunha, R. A. S. (coord.) (2021), 137-158;
- Pinto, J. V. B. (2022)** Pinto, João Vilas Boas (2022), "Uma curta inquietante viagem pelo contencioso sancionatório da proteção de dados. Algumas considerações a propósito da jurisdição competente", in Fonseca, I. C. M. (2022), 309-322;
- Quadros, F. (2017)** Quadros, Fausto (2017), "Principais alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos", in AAVV (2017), 9-23;
- Raposo, J. (2015)** Raposo, João (2015), "Contencioso contraordenacional e revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais", *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 113 (setembro-outubro 2015), Braga, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 3-12;
- Serrão, T. & J. D. Coimbra (coords.) (2021)** Serrão, Tiago & José Duarte Coimbra (coords.) (2021), *Contencioso Administrativo Especial*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.