

CIDADES INTELIGENTES E DIREITO, GOVERNAÇÃO DIGITAL E DIREITOS

DESAFIOS FUTUROS GLOBAIS

COORDENADORA:

Isabel Celeste M. Fonseca

Alessandra Piconese
Ana de Campos Cruz
Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Ana Fragata
Ana Rita Prata
Antônio Cecílio Moreira Pires
Artur Flaminio da Silva
Belén Andrés Segovia
Camilo Stangherlim Ferraresi
Danúsia Arantes
David Felice
Flávia M. Uchôa de Oliveira
Isabel Celeste M. Fonseca
Joana Covelo de Abreu
João Ito Cypriano
Joel A. Alves
José Miguel Lucas
Juan Francisco Rodríguez Gamal
Luís Renato Vedovato
Manuel David Masseno
Marília Gabriel Moreira Pires
Oscar Expósito-López
Shailen Nandy
Susana Eva Franco Escobar
Teófilo Teixeira Branco Júnior

GESTLEGAL

CIDADES
INTELIGENTES
E DIREITO, GOVERNAÇÃO
DIGITAL E DIREITOS



COLEÇÃO COLECTIVAS

**CIDADES INTELIGENTES
E DIREITO, GOVERNAÇÃO
DIGITAL E DIREITOS
DESAFIOS FUTUROS GLOBAIS**

Coordenadora:

ISABEL CELESTE M. FONSECA

Autores:

AA. VV.

1.ª edição, setembro 2023

Editor:

GESTLEGAL

Av. Fernão de Magalhães, n.º 136 – Piso 2
Edifício Azul – Salas U-T
3000-171 Coimbra

+351 239 053 838
editora@gestlegal.pt
www.gestlegal.pt

Design editorial: José Soler

Impressão: Artipol, Lda

ISBN e-book: 978-989-53745-4-0

“Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities”. Projeto NORTE 01 0145 FEDER 000063, JusGov UM

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

A reprodução ou cópia, por qualquer meio, em parte ou no todo, desta obra só é permitida com autorização expressa do Editor. A violação desta obrigação é passível de procedimento judicial nos termos da lei.

GESTLEGAL

CIDADES INTELIGENTES E DIREITO, GOVERNAÇÃO DIGITAL E DIREITOS

DESAFIOS FUTUROS GLOBAIS

Coordenadora:

ISABEL CELESTE M. FONSECA

CIDADES INTELIGENTES
E DIREITO, GOVERNAÇÃO
DIGITAL E DIREITOS
DESAFIOS FUTUROS GLOBAIS



A APLICAÇÃO DE COIMAS ÀS AUTARQUIAS LOCAIS POR VIOLAÇÃO DO RGPD

Isabel Celeste M. Fonseca *

Joel A. Alves **

Sumário: I. Enquadramento. II. O «*law in books*»; 1. A aplicação de coimas por violação do RGPD (regime-geral); 2. O caso específico da aplicação de coimas a entidades públicas; 2.1. O art. 83.º, n.º 7, do RGPD e a sua concretização na Lei n.º 58/2019; 2.2. A Deliberação n.º 2019/495 da CNPD; 2.3. A Deliberação n.º 2022/1040 da CNPD. III. O «*law in action*»; 1. A Deliberação n.º 2021/548 da CNPD; 2. A Deliberação n.º 2021/1569 da CNPD; 3. A Deliberação n.º 2022/1040 da CNPD. IV. Considerações finais.

Resumo: No presente artigo procurar-se-á contribuir para a superação de algumas das principais dúvidas enfrentadas pelas autarquias locais, relativamente ao regime sancionatório pecuniário previsto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto: (i) por um lado, esclarecendo em que circunstâncias estas podem ser sujeitas à aplicação de coimas, nos termos daqueles diplomas; (ii) por outro lado, analisando quais as concretas situações que, na prática, já levaram a que essas sanções lhes fossem efetivamente impostas por parte da autoridade de controlo portuguesa.

* Professora Associada da Escola de Direito da Universidade do Minho. Investigadora Principal no âmbito do projeto *Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities*, ref. NORTE-01-0145-FEDER-000063.

** Investigador-bolsheiro no âmbito do projeto *Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities*, IP Isabel Celeste M. Fonseca, ref. NORTE-01-0145-FEDER-000063. Doutorando em Ciências Jurídicas, na especialidade de Ciências Jurídicas Públicas, na Escola de Direito da Universidade do Minho.

Palavras-chave: RGPD; Sanções; Autarquias locais; Coimas; Proteção de dados pessoais.

Abstract: The present article aims to overcome some of the main doubts presented by local public authorities regarding the system of administrative fines provided for in the General Data Protection Regulation and in the Law no. 58/2019, of 8th August: (i) at the one hand, explaining in what circumstances they can be subject to that kind of penalties, under the said legal instruments; (ii) at the other hand, analysing the concrete situations that already led such penalties to be imposed upon them, by the Portuguese supervisory authority.

Keywords: GDPR; Penalties; Local public authorities; Administrative fines; Personal data protection.

I. ENQUADRAMENTO

Conquanto não constituindo uma novidade no contexto do nosso ordenamento jurídico ¹, a imposição de coimas por violação dos princípios e regras aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais tem sido objeto de uma revivida atenção ao longo dos últimos anos.

Para tanto, muito contribuíram as significativas reformas introduzidas pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados ²; instrumento que veio não só harmonizar as condições gerais para a aplicação deste tipo de sanções, ao nível da União Europeia ³, como também

¹ De facto, a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro — entretanto revogada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto —, já previra, desde a sua versão originária, a possibilidade de a Comissão Nacional de Proteção de Dados aplicar coimas às entidades que incumprissem determinadas disposições nela contidas. Coimas essas que, no cenário mais grave — leia-se, o contemplado no art. 37.º, n.º 1, al. b), da referida Lei, lido em conjugação com o art. 37.º, n.º 2, do mesmo diploma —, podiam ascender a 6 000 000\$00, i. e., o equivalente a cerca de 29 927,87€.

² Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que respeita ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, de ora em diante abreviadamente designado pela sigla “RGPD” ou simplesmente como Regulamento.

³ Efetivamente — e tal como melhor teremos oportunidade de analisar adiante —, se a Diretiva 95/46/CE se limitava a impor aos Estados-Membros a implementação de medidas adequadas para assegurar a plena efetividade das disposições nela contidas (conferindo-lhes, porém, liberdade para, ao nível do respetivo direito interno, determinarem quais as sanções aplicáveis em caso de violação dessas mesmas disposições), o RGPD segue uma abordagem totalmente diferente, não deixando aos legisladores nacionais praticamente qualquer margem neste domínio. Afinal — e tal como se sintetiza no considerando 150 do Regulamento —, é este

agravar os seus montantes máximos ⁴ — a ponto de, pela primeira vez na história, se assistir a um genuíno receio por parte de responsáveis pelo tratamento e subcontratantes em relação às mesmas ⁵.

Ora, a tudo isto não se têm demonstrado, naturalmente, indiferentes as autarquias locais, mormente, após a Comissão Nacional de Proteção de Dados ⁶ ter deliberado pelo sancionamento do Município de Lisboa com uma coima de 1.250.000,00 € ⁷ — a mais avultada coima

diploma que define “as violações e o montante máximo e o critério de fixação do valor das coimas daí decorrentes”. Já aos Estados-Membros resta a possibilidade de preverem sanções adicionais, tipificando como contraordenações — e sujeitando a coimas — eventuais violações em matéria de proteção de dados pessoais que se não encontrem expressamente previstas no Regulamento. Para mais afloramentos, cfr., entre outros, BISTOLFI, Camilla/BOLOGNINI, Luca, “Le Sanzioni”, in *Il Regolamento Privacy Europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Luca Bogni/Enrico Pelino/Camila Bistolfi (coord.), Giuffrè Editore, Milão, 2016, pp. 684-686; COELHO, Cristina Pimenta, Anotação ao artigo 83.º e Anotação ao artigo 84.º, ambas in *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Alexandre Sousa Pinheiro (coord.), Almedina, Coimbra, 2018, pp. 640-641 e p. 648, respetivamente.

⁴ A título de exemplo — e tal como já tivemos oportunidade de aqui salientar — o montante máximo a que podiam ascender as coimas aplicadas pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, ao abrigo da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, limitava-se a 6 000 000\$00 (cerca de 29 927,87€); valor manifestamente inferior aos novos tetos estabelecidos pelo RGPD, no que diz respeito às infrações consideradas de maior gravidade: 20 000 000,00 €, ou, no caso de uma empresa, até 4% do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior, consoante o montante que for mais elevado (art. 83.º, n.º 5). Não obstante, também nos demais Estados-Membros se assistiu a uma tendência semelhante. Veja-se o caso da França, onde o limite máximo das coimas aplicáveis, nos termos da Loi n.º 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, se restringia a 3 000 000,00€ (art. 47.º). Ou ainda, da Espanha, onde o montante máximo das coimas previstas na Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se cingia a 600 000 € (art. 45.º, n.º 3).

⁵ Em sentido próximo — ainda que pronunciando-se sobre a Proposta de Regulamento originariamente apresentada pela Comissão, onde o montante máximo das referidas coimas era bastante mais baixo —, cfr. KUNER, Christopher, “The European Commission’s Proposed Data Protection Regulation: A Copernican Revolution in European Data Protection Law”, in *Bloomberg BNA Privacy & Security Law Report*, 2012, p. 12; disponível in www.kuner.com/my-publications-and-writing/untitled/kuner-eu-regulation-article.pdf (consultado a 24 fev. 2022).

⁶ Doravante, abreviadamente designada pela sigla CNPD ou simplesmente como Comissão.

⁷ Cfr. a Deliberação n.º 2021/1569, de 21 de dezembro, da CNPD; documento a que nos reportaremos, com maior detalhe, no ponto 2.2. do presente estudo.

até então aplicada, em Portugal, por violação do RGPD ⁸; e uma das mais elevadas de que há registo, no panorama europeu, a ter como destinatária uma entidade pública ⁹.

No presente artigo procurar-se-á, assim, contribuir para a superação de algumas das principais dúvidas e inquietações enfrentadas por tais entes públicos territoriais, relativamente ao regime sancionatório pecuniário consagrado no RGPD e na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto ¹⁰: (i) por um lado, esclarecendo em que circunstâncias estes podem ser sujeitos à aplicação de coimas, nos termos daqueles diplomas; (ii) por outro lado, analisando quais as concretas situações que, na prática, já levaram a que essas sanções lhes fossem efetivamente impostas por parte da autoridade de controlo portuguesa.

II. O «LAW IN BOOKS»

1. A aplicação de coimas por violação do RGPD (regime-geral)

Nos termos do considerando 11 do RGPD, a “proteção eficaz dos dados pessoais na União” — ou mais exatamente, dos titulares de dados pessoais, no que diz respeito ao tratamento desses dados ¹¹ — pressupõe,

⁸ Para que se perceba a ordem de grandeza da sanção em causa, refira-se que a célebre coima aplicada ao Centro Hospitalar do Barreiro Montijo, EPE — a mais avultada até então — se cifrara em 400.000,00€. Montante que, todavia — e de acordo com as informações divulgadas pela própria CNPD à imprensa —, acabou reduzido para sensivelmente 30.000 €. Cfr. CNPD, Deliberação n.º 984/2018, de 9 de outubro, p. 10.

⁹ Efetivamente — e, pelo menos, de acordo com a informação disponibilizada no portal “GDPR Enforcement Tracker”, acessível através de www.enforcement-tracker.com —, a coima aplicada ao Município de Lisboa, nos termos anteriormente referidos, trata-se da segunda mais alta até então atribuída a uma entidade pública, sendo apenas suplantada pela sanção de 2.750.000 €, imposta ao Ministério das Finanças dos Países Baixos, por parte da correspondente autoridade de controlo (a *Autoriteit Persoonsgegevens*).

¹⁰ Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento 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.

¹¹ E é assim, pois que, como ensina Alexandre Sousa Pinheiro, muito embora a expressão “proteção de dados pessoais” se possa propor a equívocos, pacífico resulta que “o que recebe tutela jurídica não são os «dados» como objeto, passível de integração sistemática numa categoria «geral» de bens, e, portanto,

entre outras coisas, “sanções equivalentes para as infrações nos Estados-Membros”¹². Ideia que é, aliás, recuperada no considerando 13, onde se estabelece que, “a fim de assegurar um nível coerente de proteção das pessoas singulares no conjunto da União e evitar que as divergências constituam um obstáculo à livre circulação de dados pessoais no mercado interno, é necessário um regulamento que garanta (...) sanções equivalentes em todos os Estados-Membros”.

Destarte, veio tal instrumento consagrar, como “medida fundamental de harmonização”¹³, a suscetibilidade de qualquer autoridade de controlo impor coimas por violação dos princípios e regras aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais¹⁴. Coimas

aptos a receber um tratamento taxonómico-civilística. O que a ordem jurídica protege é o direito a determinar a finalidade e a ação exercida sobre dados pessoais. A «proteção» respeita a pessoas, não a «dados» (cfr. PINHEIRO, Alexandre Sousa, *Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional*, Lisboa, Edições AAFDL, 2015, p. 803). No mesmo sentido aponta, de resto, o próprio art. 1.º do RGPD: “O presente regulamento estabelece as regras relativas à *proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais* e à livre circulação desses dados” (n.º 1, itálico nosso); “O presente regulamento *defende os direitos e as liberdades fundamentais das pessoas singulares*, nomeadamente o seu direito à proteção dos dados pessoais” (n.º 2, itálico nosso).

¹² Com efeito, importa ter presente que uma das principais críticas apontadas à Diretiva 95/46/CE prendera-se com a ampla margem de manobra que esta cometeria aos Estados-Membros, no que diz respeito à definição do regime sancionatório aplicável em matéria de proteção de dados pessoais. Circunstância que, nas palavras de Artemi Rallo Lombarte, acabou por contribuir para “una pavorosa asimetría europea sobre la que, sin duda, se ha construido una doble velocidad europea en el ritmo de garantia efectiva del derecho a la protección de datos personales” — cfr. LOMBARTE, Artemi Rallo, “Hacia un nuevo sistema europeo de protección de datos: las claves de la reforma”, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n.º 85, 2012, pp. 37-38.

¹³ Cfr. SASTRE, Alejandro Corral, “El régimen sancionador en materia de protección de datos en el Reglamento General de la Unión Europea”, in *Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, José Luís Piñar Mañas (coord.), Madrid, Editorial Reus, 2016, p. 574.

¹⁴ De facto — e em linha com o que já tivemos ocasião de mencionar quanto ao domínio das sanções —, também aqui a Diretiva 95/46/CE se veio a revelar objeto de transposições bastante diversas, por parte dos legisladores dos diversos Estados-Membros. Daí que, embora várias autoridades de controlo europeias — tais como a CNPD, entre nós, ou a Agencia Española de Protección de Datos, em Espanha — já gozassem desta possibilidade, nos termos do seu direito interno, tal não constituísse uma realidade uniforme na União. Veja-se,

essas que podem ser aplicadas em complemento (“para além”) ou em substituição (“em vez”) de outras importantes medidas corretivas¹⁵, de entre as quais avulta a determinação de uma limitação temporária ou definitiva ao tratamento de dados, ou mesmo a sua proibição¹⁶.

Sem embargo, ponto é que o legislador europeu procurou levar o referido esforço de harmonização ainda mais longe: (i) a montante, estabelecendo um catálogo típico de infrações diretamente puníveis por força do próprio Regulamento¹⁷; e (ii) a jusante, fixando os montantes máximos das sanções administrativas pecuniárias a estas associados¹⁸.

a título de exemplo, o caso da Bélgica, onde, como recorda Loïck Gerard, “le législateur (...) n’a pas jugé opportun de doter l’autorité de contrôle (...) d’un tel pouvoir de sanction” (cfr. GERARD, Loïck, “Les sanctions en cas de non-respect du RGPD: vers une plus grande effectivité de la protection des données à caractère personnel”, in *Le règlement général sur la protection des données (RGPD/GDPR). Analyse approfondie*, Bruxelas, Larcier, 2018, p. 642).

¹⁵ Cfr. art. 83.º, n.º 2, do RGPD, lido em conjugação com o art. 58.º, n.º 2, al. i), do mesmo diploma.

¹⁶ Cfr. art. 58.º, n.º 2, al. f), do RGPD.

¹⁷ Catálogo esse que, fruto da natureza jurídica do RGPD — diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, bem assim como obrigatório em todos os seus elementos —, apenas pode ser complementado pelos legisladores nacionais, nos termos do seu art. 84.º, mas já não diminuído. Donde, tenha a CNPD deliberado não aplicar, nas respetivas decisões, os arts. 37.º, n.º 1, als. a), b) e k), e 38.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 58/2019. Já quanto às contraordenações previstas nas restantes alíneas dos arts. 37.º, n.º 1, e 38.º, n.º 1, da Lei de execução nacional, entendeu a Comissão manter a sua aplicabilidade, por considerar que correspondem a uma mera repetição das infrações contempladas nos citados n.ºs 4 e 5 do art. 83.º do Regulamento, tendo, porém, “o efeito útil de permitir fazer corresponder cada uma delas aos prazos de prescrição estabelecidos pelo legislador nacional no artigo 40.º, matéria esta que cai na autonomia processual dos Estados-Membros”. Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2019/494, de 3 de setembro, pp. 6-6v.

¹⁸ Diferente é o que sucede com o *montante mínimo* de tais sanções, o qual não é definido no Regulamento; “lacuna” que o legislador nacional procurou colmatar, aquando da consagração do atual art. 37.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019. Não obstante, também aqui veio a CNPD esclarecer que “o RGPD não deixa espaço ao legislador nacional para definir quadro sancionatório diferente do que está estabelecido nos n.ºs 4 e 5 do artigo 83.º do RGPD”. Razão pela qual tenha a autoridade de controlo portuguesa deliberado pela desaplicação do preceito em causa, nas situações de tratamento de dados pessoais que venha a apreciar, somente mantendo a sua aplicação no âmbito das infrações não sancionadas no Regulamento [leia-se, as previstas nas als. e) e l) do n.º 1 do art. 37.º e nas als. q) e r) do n.º 1

Nesta senda, prevê o RGPD três grandes grupos de infrações¹⁹, passíveis de ser organizados, em função da respetiva moldura sancionatória, em dois patamares de severidade²⁰.

Assim — e num primeiro patamar — define o art. 83.º, n.º 4, do Regulamento como sujeita a uma coima “até 10.000.000 EUR, ou no caso de uma empresa, até 2% do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior, consoante o montante que for mais elevado”, a violação das disposições relacionadas com (i) as condições aplicáveis ao consentimento de crianças no âmbito dos serviços da sociedade da informação²¹; (ii) o tratamento de dados que não exige identificação²²; (iii) obrigações gerais em matéria de proteção de dados pessoais²³; e (iv) aspetos relativos à certificação^{24 25}.

Por sua vez — e já num patamar subseqüente —, define o art. 83.º, n.º 5, do mesmo diploma como punível com uma coima “até 20.000.000 EUR ou, no caso de uma empresa, até 4% do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior,

do art. 38.º da Lei de execução]. Para mais afloramentos, cfr. CNPD, Deliberação n.º 2019/494, pp. 8-8v.

¹⁹ Cfr. art. 83.º, n.ºs 4, 5 e 6, do RGPD.

²⁰ Seguindo igual sistematização, cfr. MOUTINHO, José Lobo, “Legislador português precisa-se. Algumas notas sobre o regime sancionatório no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679)”, in *Fórum de Proteção de Dados*, n.º 4, Julho de 2017, p. 56.

²¹ Cfr. art. 83.º, n.º 4, al. a), do RGPD, lido em conjugação com o art. 8.º do mesmo diploma.

²² Cfr. art. 83.º, n.º 4, al. a), do RGPD, lido em conjugação com o art. 11.º do mesmo diploma.

²³ Cfr. art. 83.º, n.º 4, al. a), do RGPD, lido em conjugação com os arts. 25.º a 39.º do mesmo diploma.

²⁴ Cfr. art. 83.º, n.º 4, al. a), do RGPD, lido em conjugação com os arts. 42.º e 43.º do mesmo diploma.

²⁵ Refira-se que, para além das infrações elencadas — todas elas tendo como destinatários responsáveis pelo tratamento e subcontratantes —, prevê ainda o citado preceito um conjunto de sanções especificamente dirigidas a (i) organismos de certificação [art. 83.º, n.º 4, al. b)] e (ii) organismos de supervisão [art. 83.º, n.º 4, al. c)]. Não obstante, sendo o propósito do presente estudo analisar, apenas e só, a aplicabilidade do regime sancionatório previsto no RGPD às autarquias locais, e resultando pacífico que as mesmas somente poderão atuar na qualidade de responsáveis pelo tratamento e/ou subcontratantes, para efeitos de aplicação desse regime, optamos por centrar a nossa análise nas infrações e sanções potencialmente imputáveis a estes atores.

consoante o montante que for mais elevado”, o incumprimento com (i) os princípios básicos aplicáveis ao tratamento, incluindo as condições de consentimento ²⁶; (ii) os direitos dos titulares dos dados ²⁷; (iii) as regras relativas a transferências de dados pessoais para países terceiros ou organizações internacionais ²⁸; (iv) as disposições relativas a situações específicas de tratamento, adotadas pelos Estados-Membros, ao abrigo do seu capítulo IX ²⁹; ou (v) uma ordem de limitação, temporária ou definitiva, relativa ao tratamento ou à suspensão de fluxos de dados, emitida pela autoridade de controlo competente, no exercício dos seus poderes de correção ³⁰, ou uma ordem de acesso, pronunciada por uma tal autoridade, no exercício dos seus poderes de investigação ³¹.

Por fim — e ainda no mesmo patamar de gravidade, pese embora numa lógica de parcial sobreposição relativamente ao citado art. 83.º, n.º 5 ³² —, define o art. 83.º, n.º 6, do RGPD como igualmente sujeita a uma coima “até 20.000.000 € ou, no caso de uma empresa, até 4% do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior, consoante o montante mais elevado”,

²⁶ Cfr. art. 83.º, n.º 5, al. a), do RGPD, lido em conjugação com os arts. 5.º, 6.º, 7.º e 9.º do mesmo diploma.

²⁷ Cfr. art. 83.º, n.º 5, al. b), do RGPD, lido em conjugação com os arts. 12.º a 22.º do mesmo diploma.

²⁸ Cfr. art. 83.º, n.º 5, al. c), do RGPD, lido em conjugação com os arts. 44.º a 49.º do mesmo diploma.

²⁹ Cfr. art. 83.º, n.º 5, al. d), do RGPD.

³⁰ Cfr. art. 83.º, n.º 5, al. e), do RGPD, lido em conjugação com o art. 58.º, n.º 2, do mesmo diploma.

³¹ Cfr. art. 83.º, n.º 5, al. e), do RGPD, lido em conjugação com o art. 58.º, n.º 1, do mesmo diploma.

³² Recorde-se que, nos termos da al. e) do n.º 5 do art. 83.º, é punível com uma coima até 20 000 000 € ou, no caso de uma empresa, até 4% do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior, consoante o montante que for mais elevado, “[o] *incumprimento de uma ordem de limitação, temporária ou definitiva, relativa ao tratamento ou à suspensão de fluxos de dados, emitida pela autoridade de controlo nos termos do artigo 58.º, n.º 2*, ou o facto de não facultar acesso, em violação do artigo 58.º, n.º 1” (itálico nosso). Cenário que, ao cabo e ao resto, mais não é do que uma manifestação específica do disposto no art. 83.º, n.º 6, o qual sanciona o incumprimento com *qualquer* ordem emitida por uma autoridade de controlo, nos termos do art. 58.º, n.º 2, do Regulamento. Neste sentido, sustentando que “não se percebe a razão que levou o legislador comunitário a autonomizar, no n.º 5, o incumprimento de uma ordem da autoridade de controlo, ao abrigo do artigo 58.º, n.º 2, porquanto o n.º 6 do artigo 83.º sanciona com igual coima qualquer incumprimento de ordens emitidas ao abrigo de tal preceito”, cfr. COELHO, Cristina Pimenta, Anotação ao artigo 83.º, *cit.*, p. 645.

o incumprimento de uma ordem emitida por uma autoridade de controlo, nos termos do art. 58.º, n.º 2, do Regulamento.

Já no que concerne à determinação concreta da sanção a aplicar, confere o Regulamento às autoridades nacionais de controlo alguma margem de discricionariedade³³. Todavia, ponto é que estas se encontram vinculadas a assegurar que as coimas por si impostas se mostram, à luz das circunstâncias de cada caso, efetivas, proporcionadas e dissuasivas³⁴. Razão pela qual, ao decidir sobre a aplicação de uma tal sanção pecuniária, bem como sobre o seu específico montante, devam tais autoridades necessariamente levar em conta os seguintes critérios³⁵: (i) a natureza, a gravidade e a duração da infração, tendo em conta a natureza, o âmbito ou o objetivo do tratamento de dados pessoais em causa³⁶; (ii) o número de titulares afetados e o nível de danos por estes sofridos³⁷;

³³ “Na realidade, como decorre claramente do corpo do n.º 2 do artigo 83.º do RGPD, o legislador da União confere ao concreto decisor, em função das circunstâncias de cada caso, um poder discricionário de aplicar coimas *para além* ou *em vez* das medidas referidas nas alíneas *a*) a *h*) e *j*) do n.º 2 do artigo 58.º do RGPD. Com efeito, ao determinar que «[c]onsoante as circunstâncias de cada caso, as coimas são aplicadas para além ou em vez das medidas referidas no artigo 58.º, n.º 2, alíneas *a*) a *h*) e *j*) [...]», o n.º 2 do artigo 83.º reconhece às autoridades nacionais de controlo o poder de, casuisticamente, optar pela aplicação apenas de coima, aplicação de coima e medida corretiva, ou aplicação isolada de uma ou mais medidas corretivas previstas no n.º 2 do artigo 58.º”. Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2019/494, p. 9.

³⁴ Cfr. art. 83.º, n.º 1, do RGPD.

³⁵ Para além dos critérios que se elencarão de seguida, impõe o art. 39.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019 que, na determinação da medida da coima, sejam ainda considerados: (i) a situação económica do agente, no caso de pessoa singular, ou o volume de negócios e o balanço anual, no caso de pessoa coletiva; (ii) o carácter continuado da infração; e (iii) a dimensão da entidade, tendo em conta o número de trabalhadores e a natureza dos serviços prestados. Em todo o caso, é entendimento da CNPD — que também aqui sufragamos — que “o RGPD não deixa espaço para que os Estados-Membros venham definir outros critérios de ponderação em relação às infrações previstas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 83.º”. Daí que tenha a autoridade de controlo portuguesa deliberado desapplicar o mencionado preceito, “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”. Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2019/494, p. 8v.

³⁶ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. *a*), do RGPD.

³⁷ *Ibidem*.

(iii) o carácter intencional ou negligente da infração ³⁸; (iv) a iniciativa tomada pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante para atenuar os danos sofridos pelos titulares ³⁹; (v) o grau de responsabilidade do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, atendendo às medidas técnicas ou organizativas por estes implementadas nos termos dos arts. 25.º e 32.º do RGPD ⁴⁰; (vi) a existência de infrações pertinentes anteriormente cometidas pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante ⁴¹; (vii) o grau de cooperação com a autoridade de controlo a fim de sanar a infração e atenuar os seus eventuais efeitos negativos ⁴²; (viii) as categorias de dados pessoais afetadas pela infração ⁴³; (ix) 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 ⁴⁴; (x) o cumprimento de outras medidas corretivas, caso as mesmas tenham sido previamente impostas ao responsável pelo tratamento ou ao subcontratante em causa, relativamente à mesma matéria ⁴⁵; (xi) o cumprimento de códigos de conduta, aprovados nos termos do art. 40.º do RGPD, ou de procedimentos de certificação, aprovados nos termos do art. 42.º do mesmo diploma ⁴⁶; (xii) qualquer outro fator agravante ou atenuante aplicável às circunstâncias do caso, como sejam os benefícios financeiros obtidos ou as perdas evitadas, direta ou indiretamente, por força da infração praticada ⁴⁷.

De todo o modo, fica ressalvado que se o responsável pelo tratamento ou o subcontratante violar, intencionalmente ou por negligência, no âmbito das mesmas operações de tratamento ou de operações ligadas entre si, várias disposições do Regulamento, o montante total da coima não pode exceder o montante especificado para a violação mais grave ⁴⁸.

³⁸ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. b), do RGPD.

³⁹ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. c), do RGPD.

⁴⁰ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. d), do RGPD.

⁴¹ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. e), do RGPD.

⁴² Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. f), do RGPD.

⁴³ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. g), do RGPD.

⁴⁴ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. h), do RGPD.

⁴⁵ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. i), do RGPD.

⁴⁶ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. j), do RGPD.

⁴⁷ Cfr. art. 83.º, n.º 2, al. k), do RGPD.

⁴⁸ Cfr. art. 83.º, n.º 3, do RGPD.

Ademais, deixa ainda o sobredito diploma por demais claro que a aplicação de coimas, nos termos anteriormente referenciados, deve ser forçosamente acompanhada de garantias processuais adequadas, incluindo o direito à ação judicial e a um processo equitativo ⁴⁹.

2. O caso específico da aplicação de coimas a entidades públicas

2.1. O art. 83.º, n.º 7, do RGPD e a sua concretização na Lei n.º 58/2019

Muito embora não efetuando qualquer distinção sistemática entre entidades públicas e entidades privadas, aplicando-se, de forma tendencialmente indistinta, a umas e outras ⁵⁰, o RGPD contempla uma importante exceção, ao nível do seu art. 83.º, n.º 7, definindo que, sem prejuízo dos demais poderes de correção cometidos às autoridades de controlo, “os Estados-Membros podem prever normas que permitam determinar *se e em que medida* as coimas [previstas no Regulamento] podem ser aplicadas às autoridades e organismos públicos estabelecidos no seu território” (itálico nosso). Dito de outro modo: conquanto o RGPD não contemple — ou tão-pouco permita aos legisladores nacionais contemplar — um *regime geral de exceção* para as entidades públicas, relativamente ao cumprimento com os pertinentes princípios e regras vertidos no seu articulado, o mesmo abre, ainda assim, a porta a que os Estados-Membros possam conceder-lhes um tratamento especial, em matéria contraordenacional, determinando (i) se estas devem ou não ser sujeitas à aplicação de coimas, por violação do Regulamento, e (ii) em caso afirmativo, em que medida.

⁴⁹ Cfr. art. 83.º, n.º 8, do RGPD. Recorde-se que, entre nós, as decisões de autoridades administrativas das quais resulte a imposição de coimas são suscetíveis de impugnação judicial, nos termos do art. 59.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação atual. Diploma que, conforme diretamente decorre do art. 45.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, é subsidiariamente aplicável a tudo aquilo que se não encontre previsto no RGPD e nessa mesma lei, em matéria contraordenacional.

⁵⁰ Para mais afloramentos, cfr. ALVES, Joel A., “A regulação europeia de proteção de dados e a sua aplicação à administração pública”, in *Estudos de E.Governança, Transparência e Proteção de Dados*, Isabel Celeste M. Fonseca (coord.), Coimbra, Almedina, 2021, em especial, pp. 40 e ss.

Neste contexto, veio a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, acolher uma “solução original”⁵¹: (i) por um lado, instituindo, enquanto *regime-regra*, que as coimas previstas no RGPD (e nessa lei) aplicam-se de igual modo às entidades públicas e privadas⁵²; (ii) por outro lado, contemplando, ainda assim, a possibilidade de as entidades públicas, mediante pedido devidamente fundamentado, solicitarem à CNPD a dispensa da aplicação dessas mesmas coimas⁵³.

2.2. A Deliberação n.º 2019/495 da CNPD

Desta feita — e considerando as dúvidas e os equívocos suscitados em torno de tal solução —, entendeu a CNPD emitir uma deliberação interpretativa, destinada a clarificar o sentido e o alcance do regime excecional previsto no art. 44.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019⁵⁴.

Nestes termos — e fazendo eco dos ensinamentos de ROGÉRIO SOARES —, começou a autoridade de controlo portuguesa por recordar que “a dispensa só é possível quando a lei a prevê e comete ao agente [entidade administrativa] o encargo de verificar num caso concreto a inexistência do interesse público que aquele dever visava acautelar”⁵⁵. Daí que, para a Comissão, apenas perante uma conduta ilícita já verificada e demonstrada, se afigure possível avaliar “se se justifica afastar a regra legal de aplicação de uma sanção pecuniária (coima) a um determinado organismo público, enquanto responsável pelo tratamento (ou subcontratante)”⁵⁶. Afinal — e na opinião da Comissão —, somente diante de uma concreta violação dos princípios e regras aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais, e tendo em conta as suas particularidades, resulta possível ponderar (i) “por um lado, os direitos dos titulares dos dados e os interesses públicos que as normas legais violadas procuram acautelar”; e (ii) “por outro lado, a situação específica do infrator e o interesse ou interesses públicos que em concreto fiquem afetados com a aplicação de coima”⁵⁷.

⁵¹ Cfr. COELHO, Cristina Pimenta, “A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e a aplicabilidade de coimas a entidades públicas”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 8, maio-agosto de 2020, p. 64.

⁵² Cfr. art. 44.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019.

⁵³ Cfr. art. 44.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019.

⁵⁴ Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2019/495, de 3 de setembro.

⁵⁵ *Ibidem*, § 1.

⁵⁶ *Ibidem*, § 2.

⁵⁷ *Ibidem*.

O mesmo é dizer que, para a CNPD, a dispensa a que alude o supra-mencionado art. 44.º, n.º 2, “só pode ser requerida pelas entidades públicas e decididas após a notificação da acusação da prática de um ilícito contraordenacional, no âmbito de um concreto processo de natureza contraordenacional”⁵⁸. Donde, a ideia de que as pessoas coletivas públicas — e, por maioria de razão, as autarquias locais — podem beneficiar de um regime geral de isenção, no que diz respeito à aplicação de coimas por violação do RGPD e da demais legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, tenha, desde já, de ser afastada.

2.3. A Deliberação n.º 2022/1040 da CNPD

Acresce que, para além de ter um âmbito de aplicação material manifestamente reduzido, o sobredito regime excecional foi ainda concebido como uma *solução transitória*, projetada para durar apenas durante o prazo de três anos a contar da entrada em vigor da Lei n.º 58/2019⁵⁹; período após o que, de acordo com o art. 59.º deste diploma, “a possibilidade de não aplicabilidade de coimas às entidades públicas (...) deve ser objeto de reavaliação”.

Sucede que a Lei n.º 58/2019 entrou em vigor no dia 9 de agosto de 2019⁶⁰. Daí que, como oportunamente recordou a CNPD, na sua Deliberação n.º 2022/1040, de 2 de novembro, o citado art. 44.º, n.º 2, tenha deixado de produzir efeitos a 9 de agosto de 2022⁶¹. Razão pela qual as autarquias locais já não disponham sequer da faculdade de solicitar a dispensa de aplicação de coimas, em matéria de proteção de dados pessoais, nas condições previamente enunciadas — pelo menos até eventual intervenção do legislador nacional em contrário.

III. O «LAW IN ACTION»

Dito isto, cumpre referir que, até à presente data, a CNPD deliberou

⁵⁸ *Ibidem*, § 4.

⁵⁹ A este propósito, o citado art. 44.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019 não deixa margem para dúvidas: “(...) as entidades públicas, mediante pedido devidamente fundamentado, podem solicitar à CNPD a dispensa da aplicação de coimas *durante o prazo de três anos a contar da entrada em vigor da presente lei*” (itálico nosso).

⁶⁰ Assim resulta do art. 68.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019, onde se lê que “[a] presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”; publicação essa que, como é por demais sabido, teve lugar a 8 de agosto de 2019.

⁶¹ CNPD, Deliberação n.º 2022/1040, de 2 de novembro, p. 1v, § 5.

pela aplicação de coimas a autarquias locais, por violação do RGPD, em três situações ⁶². Vejamos, pois, quais.

1. A Deliberação n.º 2021/548 da CNPD

Com efeito, através da sua Deliberação n.º 2021/548, de 27 de abril, entendeu a autoridade de controlo portuguesa impor uma coima de 2500,00 € a um Município (cuja identificação não foi revelada), pelo facto de este ter indevidamente difundido informações reveladoras do estado de saúde e demais aspetos da vida privada de dois cidadãos ⁶³.

Em causa, estiveram duas publicações realizadas pelo ente público territorial em questão, na respetiva página institucional, detida na rede social *Facebook*, na sequência da eclosão do surto pandémico provocado pelo vírus SARS-CoV-2 e pela doença Covid-19 ⁶⁴. Publicações mediante as quais aquele Município se propunha a efetuar um acompanhamento diário da situação epidemiológica na sua área de circunscrição, fornecendo informações que considerava relevantes para a interrupção das cadeias de transmissão ativas na comunidade ⁶⁵.

Assim, a 23 de março de 2020, socorreu-se o Município da referida página para comunicar ao público que haviam sido diagnosticados “mais dois casos de doença Covid-19 num casal residente em [informação ocultada] que se deslocou a França entre os dias 4 a 14 de Março” ⁶⁶. Sendo que, dois dias mais tarde, voltaria a autarquia a fazer uso do mesmo meio; desta vez, para dar conta que um dos novos casos entretanto detetados se encontrara “relacionado com o casal em [informação ocultada], já anteriormente diagnosticado positivamente, estando devidamente acompanhado pelas autoridades de saúde pública e em quarentena obrigatória na residência daquele mesmo casal” ⁶⁷.

Nestes termos, começou a CNPD por lembrar que a informação de saúde — como seja a informação relativa à afetação pela doença Covid-19 — “está sujeita a um regime jurídico especialmente

⁶² O presente artigo encontra-se atualizado até 18 de novembro de 2022, tendo por referência a informação publicamente disponibilizada pela autoridade de controlo portuguesa na respetiva página institucional na *Internet*.

⁶³ Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2021/548, de 27 de abril, p. 4, § 30.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 3v, § 30.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 3v-4, § 30.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 4, § 30.

protegido, por corresponder a uma categoria de dados pessoais que é suscetível de gerar ou promover a estigmatização e a discriminação dos respetivos titulares”⁶⁸. Daí que — parafraseando a Comissão — a própria Direção Geral de Saúde sempre tenha tido o cuidado de não disponibilizar publicamente dados desagregados, quando o número de infetados num determinado Concelho fosse inferior a três, justamente, para impedir a identificação das pessoas a quem tais informações dissessem respeito⁶⁹.

Acresce que, conquanto o Município tenha argumentado que as informações por si divulgadas não permitiam identificar com precisão os cidadãos nelas mencionados⁷⁰, considerou a autoridade de controlo portuguesa que “a indicação da freguesia de residência e a, desnecessária e desproporcional, informação de uma deslocação a França, com as data concretas em que tal aconteceu”, constituíam elementos por si só suficientes para que a identidade daqueles fosse desvendada — especialmente no seio da respetiva comunidade⁷¹.

Destarte — e atenta a inexistência de uma norma legal na qual se previsse a exigência de publicitação das informações supracitadas, e que incumbisse a autarquia de a levar a cabo, nos termos anteriormente referidos⁷² —, deu a CNPD como provado que o Município procedeu a uma operação de tratamento de dados pessoais desprovida de qualquer condição de legitimidade⁷³, e da qual resulta necessariamente impacto nos direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares afetadas pela sua realização⁷⁴. Donde, ponderadas todas as circunstâncias jurídico-factuais previstas no art. 83.º, n.º 2, do RGPD⁷⁵, tenha a autoridade de controlo portuguesa considerado efetiva, proporcionada e dissuasiva a aplicação ao arguido de uma coima, cifrada no já mencionado montante de 2.500 €⁷⁶.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 2, § 9.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 1v, § 8.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 1, § 2.

⁷¹ *Ibidem*, p. 2v, § 18.

⁷² *Ibidem*, pp. 2v-3, § 22.

⁷³ *Ibidem*, p. 4, § 30.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 4-4v, § § 32 e ss.

⁷⁶ Refira-se que, não obstante o Município em causa ter formulado um pedido de dispensa de aplicação de coima, nos termos do já referido art. 44.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019, entendeu a CNPD não aceder ao mesmo, pelos fundamentos expostos nos § § 36-42 da Deliberação n.º 2021/548.

2. A Deliberação n.º 2021/1569 da CNPD

Paralelamente — e já através da sua Deliberação n.º 2021/1569, de 21 de dezembro —, resolveu a CNPD sancionar o Município de Lisboa com uma coima de 1.250.000,00 €. Na base da decisão estivera a verificação de diversas irregularidades relacionadas com o tratamento dos dados pessoais constantes de avisos para a realização de manifestações em lugares públicos ⁷⁷, dirigidos ao Presidente da Câmara entre julho de 2018 e julho de 2021.

Em concreto, deu a CNPD como provado que, uma vez rececionados os citados avisos — nos quais figurava, pelo menos, o nome dos respetivos subscritores ⁷⁸ —, estes últimos eram objeto de remessa, via correio eletrónico, quer para uma série de serviços municipais que não tinham necessidade de conhecer as informações de carácter pessoal neles contidas para prepararem e executarem as suas tarefas ⁷⁹, quer para diversas entidades externas, nacionais e estrangeiras, relativamente às quais não existia qualquer dever legal de comunicação ⁸⁰.

Por outro lado, deu a autoridade de controlo portuguesa igualmente como provado que o Município levou a cabo as supramencionadas operações sem disso ter devidamente informado as pessoas singulares visadas ⁸¹, ou tão-pouco ter curado de efetuar uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados, previamente à realização das mesmas, conforme se encontrava juridicamente obrigado, nos termos do art. 35.º, n.ºs 1 e 3, al. *b*), do RGPD ⁸².

Além disso, foi ainda apurado que a autarquia conservara os dados pessoais dos subscritores dos avisos anteriormente referidos para além

⁷⁷ Recorde-se que, nos termos do art. 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, na redação conferida pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, “[a]s pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público avisam por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o presidente da câmara municipal territorialmente competente”.

⁷⁸ Não obstante, a informação incluída podia abarcar ainda: o endereço (postal e/ou eletrónico); a profissão; o contacto telefónico; a nacionalidade; a data de nascimento; a filiação; o estado civil; o número de identificação fiscal; o número de identificação civil; dados relativos à autorização de residência ou a cópia de documento de identificação civil. Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2021/1569, pp. 13v-14, §§ 18-19.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 30v, § 141, e pp. 32v-33v, § § 164-172.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 30v, § 142, e pp. 33v-36, § § 173-198.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 30v-31, § 144, e pp. 37-37v, § § 206-212.

⁸² *Ibidem*, p. 31, § 145, e pp. 32-32v, § § 155-160.

do período estritamente necessário para a consecução das finalidades que originariamente determinaram o seu tratamento ⁸³.

Nesta senda, fez a CNPD questão de salientar que as informações em causa, por dizerem respeito a promotores (ou representantes dos promotores, quando estes sejam associações) de manifestações, se revestiam de particular sensibilidade ⁸⁴. Isto porque, salvo pontuais exceções, a simples associação de um indivíduo à organização de iniciativas de expressão e defesa de determinadas ideias não deixa de se demonstrar reveladora das suas opiniões políticas, convicções religiosas ou filosóficas, orientação sexual, etc. ⁸⁵. Enfim: tudo isto, categorias de dados pessoais dotados de um intenso potencial discriminatório, e que, justamente por esse facto, impunham um especial dever de cuidado ao Município, enquanto responsável pelo seu tratamento ⁸⁶ — mormente, considerando que, no caso em análise, a sua cedência havia ocorrido no contexto do exercício de um outro direito fundamental (qual seja, a liberdade de reunião e manifestação, consagrada no art. 45.º da Constituição da República Portuguesa) e para o cumprimento de uma obrigação legal ⁸⁷.

Como tal, e muito embora considerando não serem evidentes os danos diretamente causados aos titulares dos dados em resultado das infrações cometidas pela autarquia ⁸⁸, entendeu a Comissão, ainda assim, qualificar as mesmas como representativas de “uma grave violação” do direito fundamental à proteção de dados das pessoas em causa ⁸⁹. Circunstância que contribuiu, de forma decisiva, para a aplicação daquela que constitui a mais elevada coima aplicada a uma autarquia local por violação do RGPD, até à presente data ⁹⁰.

3. A Deliberação n.º 2022/1040 da CNPD

Finalmente, através da sua Deliberação n.º 2022/1040, de 2 de

⁸³ *Ibidem*, p. 30v, § 143, e pp. 36v-37, § § 199-205.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 31v, § 153.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 31v, § 153, e pp. 36v-37, § § 199-205.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 32, § 159.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 41v, § 244.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Refira-se que também neste caso foi dirigido à CNPD um pedido de dispensa de aplicação de coima, nos termos do art. 44.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019. Todavia, e à semelhança do que sucedeu na situação analisada no ponto 2.1. do presente estudo, tal pedido não obteve provimento por parte da autoridade de controlo. Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2021/1569, p. 50v, § § 286-288.

novembro, veio a autoridade de controlo portuguesa aplicar ao Município de Setúbal uma coima de 170.000,00 €, bem como duas repressões, pela prática de quatro contraordenações relacionadas com o tratamento de dados pessoais de refugiados provenientes da Ucrânia, deslocados em Portugal na sequência do conflito militar daquele Estado com a Federação Russa.

No cerne do problema estivera o facto de a autarquia ter possibilitado a pessoas estranhas aos respetivos serviços a utilização de equipamentos informáticos nos quais se encontravam alojadas uma série de informações atinentes aos referidos titulares de dados, recolhidas no âmbito da denominada Linha Municipal de Apoio a Refugiados ⁹¹. Tudo, sem que houvesse o cuidado de atribuir a essas pessoas um perfil de acesso específico para o efeito, ou tão-pouco de firmar com as mesmas um contrato ou acordo formal, destinado a regular as suas responsabilidades em matéria de proteção de dados pessoais ⁹².

De igual modo, foi verificado pela Comissão que as informações em questão eram conservadas, de forma não estruturada, num ficheiro *Excel*, cuja rastreabilidade de acessos e alterações se demonstrara manifestamente reduzida, se não mesmo inexistente ⁹³. O que, na sua ótica, representara, por si só, um risco não negligenciável em termos de segurança ⁹⁴.

Num outro plano, não deixou a autoridade de controlo nacional também de notar a circunstância de o Município não haver designado um Encarregado da Proteção de Dados, conquanto a tal se encontrasse expressamente obrigado, nos termos do art. 37.º, n.º 1, al. a), do RGPD ⁹⁵.

Last but not least, foi ainda sublinhada a desconformidade das operações de tratamento realizadas pela autarquia, nos termos suprarreferidos, com o princípio da limitação da conservação, previsto no art. 5.º, n.º 1, al. e), do RGPD ⁹⁶, e com os deveres de prestação de informações aos titulares dos dados, decorrentes do art. 13.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma ⁹⁷.

⁹¹ Cfr. CNPD, Deliberação n.º 2022/1040, pp. 7v e ss., § § 103-133.

⁹² *Ibidem*, p. 10, § 145, e p. 11v, § 155.

⁹³ *Ibidem*, p. 10, § 146, e p. 11v, § 156.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 10v, § 149, e p. 13, § 169.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 9v, § 141, e p. 11v, § 158.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 9v, § 142, e p. 12v, § § 162-166.

Nestes termos, e ainda que reconhecendo o contexto de excecionalidade em que as contraordenações em causa ocorreram, “num momento em que a chegada de refugiados ucranianos a Portugal era intensa e as instituições públicas e privadas se deparavam com a urgência de lhes dar resposta”⁹⁸, foi a Comissão perentória em qualificar as mesmas como de gravidade significativa⁹⁹, desde logo, por força do carácter especialmente vulnerável dos titulares de dados pessoais afetados pela sua prática¹⁰⁰. Donde, mesmo após a consideração da situação financeira do Município, cuja receita executada havia apresentado uma quebra substancial relativamente ao ano precedente, tenha a autoridade de controlo nacional entendido como necessária a aplicação, no caso concreto, não só de duas repressões, como também de uma coima de considerável montante¹⁰¹.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto resulta evidente que a imposição de coimas a autarquias locais, por violação dos pertinentes princípios e regras aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais, constitui não só uma possibilidade teoricamente admissível, nos termos do RGPD e da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, como também uma realidade já colocada em prática pela CNPD.

Efetivamente, pese embora a Proposta de Lei n.º 120/XIII, na sua versão originária, previsse um regime geral de exceção para as entidades públicas, no que diz respeito à sujeição a sanções pecuniárias por contraordenações desse recorte¹⁰², a verdade é que, muito por força das críticas apontadas a tal solução — mormente, por parte da autoridade nacional de controlo¹⁰³ —, a mesma acabou por não ser acolhida no nosso ordenamento jurídico.

Com efeito, o art. 44.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, é claro: as coimas previstas no RGPD e nesse diploma aplicam-se de

⁹⁸ *Ibidem*, p. 15v, § 186.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 14v, § 186.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 15v, § 187.

¹⁰² Rezava, pois, o art. 44.º, n.º 1, da referida Proposta de Lei o seguinte: “não se aplicam às entidades públicas as coimas previstas no RGPD e na presente lei”.

¹⁰³ Cfr. CNPD, Parecer n.º 20/2018, de 2 de maio, pp. 14-16.

igual modo às entidades públicas e privadas ¹⁰⁴. Sendo que apenas excepcionalmente, e mediante pedido devidamente fundamentado, podem as entidades públicas solicitar à CNPD a dispensa da aplicação de uma tal sanção pecuniária ¹⁰⁵.

Acresce que, para além de ter um âmbito de aplicação material manifestamente reduzido, este último regime excepcional de dispensa foi concebido como uma *solução transitória*, cujo prazo de validade expirou a 9 de agosto de 2022. Razão pela qual o mesmo deva ser objeto de reavaliação, nos termos e para os efeitos previstos no art. 59.º da Lei n.º 58/2019.

Significa isto que, independentemente daquela que seja a sua vontade a este respeito, sempre terá o legislador nacional de tomar uma posição: seja prorrogando o regime inicialmente acolhido no art. 44.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019 (temporária ou indefinidamente); seja estabelecendo um regime similar ao originariamente contemplado na Proposta de Lei n.º 120/XIII; seja ainda — no cenário que se nos apresenta mais razoável — colocando termo a qualquer diferenciação entre entidades públicas e privadas, do ponto de vista do regime sancionatório aplicável, em matéria de proteção de dados pessoais.

Mais: deve o legislador aproveitar essa mesma intervenção para expurgar da sobredita Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, todas as normas que se demonstram incompatíveis com o texto do RGPD e, como tal, violadoras do direito da União Europeia — como sejam, desde logo, as enunciadas pela CNPD na sua Deliberação n.º 2019/494, de 3 de setembro ¹⁰⁶.

Já às autarquias locais impõe-se-lhes que não encarem a conformidade com o RGPD e com a demais legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais como uma questão de somenos. É que, para além das elevadíssimas coimas a que estas poderão, efetivamente, estar sujeitas, por infrações nesse domínio, há ainda uma série de outras sanções que lhes podem ser aplicadas ¹⁰⁷. E que, consoante as

¹⁰⁴ Cfr. o n.º 1 do art. 44.º da Lei n.º 58/2019.

¹⁰⁵ Cfr. o n.º 2 do art. 44.º da Lei n.º 58/2019.

¹⁰⁶ No que especificamente diz respeito ao domínio aqui em estudo — leia-se, o da aplicação de coimas —, são as seguintes normas: arts. 37.º, n.º 1, als. *a)*, *b)* e *k)*, e n.º 2; 38.º, n.º 1, al. *b)*, e n.º 2; 39.º, n.ºs 1 e 3. Sobre as razões de tal desconformidade, cfr. CNPD, Deliberação n.º 2019/494, pp. 6-9v.

¹⁰⁷ Recorde-se que, nos termos do art. 83.º, n.º 2, do RGPD, “[c]onsoante as circunstâncias de cada caso, as coimas são aplicadas *para além ou em vez das medidas referidas no artigo 58.º, n.º 2*” (itálico nosso). Sendo que, mesmo nos casos de

circunstâncias, podem até revelar-se mais penalizadoras do que as próprias coimas — basta, de resto, pensar nas consequências associadas à imposição de uma limitação temporária ou definitiva ao tratamento de dados, ou mesmo a sua proibição, por parte da autoridade de controlo ¹⁰⁸.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Joel A., “A regulação europeia de proteção de dados e a sua aplicação à administração pública”, in *Estudos de E.Governança, Transparência e Proteção de Dados*, Isabel Celeste M. Fonseca (coord.), Coimbra, Almedina, 2021, pp. 35-50.
- BISTOLFI, Camilla/BOLOGNINI, Luca, “Le Sanzioni”, in *Il Regolamento Privacy Europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Luca Bologni, Enrico Pelino e Camila Bistolfi (coord.), Milão, Giuffrè Editore, 2016, pp. 685-709.
- COELHO, Cristina Pimenta, “A Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto, e a aplicabilidade de coimas a entidades públicas”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 8, Maio-Agosto de 2020, pp. 61-68;
- , Anotação ao artigo 83.º, in *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Alexandre Sousa Pinheiro (coord.), Coimbra, Almedina, 2018, pp. 637-647;
- , Anotação ao artigo 84.º, in *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Alexandre Sousa Pinheiro (coord.), Coimbra, Almedina, 2018, pp. 648-650.
- GERARD, Loick, “Les sanctions en cas de non-respect du RGPD: vers une plus grande effectivité de la protection des données à caractère personnel”, in *Le règlement général sur la protection des données (RGPD/GDPR). Analyse approfondie*, Bruxelas, Larcier, 2018, pp. 641-654.
- KUNER, Christopher, “The European Commission’s Proposed Data Protection Regulation: A Copernican Revolution in European Data Protection Law”, in *Bloomberg*

eventual dispensa de aplicação de tais sanções pecuniárias, nos termos do art. 44.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019, a possibilidade de aplicação dessas medidas continua a existir. Afinal, o art. 83.º, n.º 7, do Regulamento é claro: “[s]em prejuízo dos poderes de correção das autoridades de controlo nos termos do artigo 58.º, n.º 2, os Estados-Membros podem prever normas que permitam determinar se e em que medida as coimas podem ser aplicadas às autoridades e organismos públicos estabelecidos no seu território (itálico nosso). Daí que o disposto no art. 44.º, n.º 3, da Lei de execução nacional, pese embora a sua formulação equívoca (“as entidades públicas estão sujeitas aos poderes de correção da CNPD, tal como previstos no RGPD e na presente lei, com exceção da aplicação de coimas nos termos definidos no número anterior”), só possa ser interpretado da seguinte forma: “Sem prejuízo do disposto no número anterior — e ainda que tal pedido seja acedido — as entidades públicas permanecem sujeitas aos demais poderes de correção da CNPD, tal como previstos no RGPD e na presente lei”.

¹⁰⁸ Cfr. art. 58.º, n.º 1, al. f), do RGPD.

- BNA Privacy and Security Law Report*, 2012, pp. 1-15, disponível in www.kuner.com/my-publications-and-writing/untitled/kuner-eu-regulation-article.pdf.
- LOMBARTE, Artemi Rallo, “Hacia un nuevo sistema europeo de protección de datos: las claves de la reforma”, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n.º 85, 2012, pp. 13-56.
- MOUTINHO, Lobo, “Legislador português precisa-se. Algumas notas sobre o regime sancionatório no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679)”, in *Fórum de Proteção de Dados*, n.º 4, Julho de 2017, pp. 40-57.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa, *Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional*, Lisboa, Edições AAFDL, 2015.
- SASTRE, Alejandro Corral, “El régimen sancionador en materia de protección de datos en el Reglamento General de la Unión Europea”, in *Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, José Luís Piñar Mañas (coord.), Madrid, Editorial Reus, 2016, pp. 571-585.

PARECERES & DELIBERAÇÕES

- CNPD, Deliberação n.º 2022/1040, de 2 de novembro.
- CNPD, Deliberação n.º 2021/1569, de 21 de dezembro.
- CNPD, Deliberação n.º 2021/548, de 27 de abril.
- CNPD, Deliberação n.º 2019/494, de 3 de setembro.
- CNPD, Deliberação n.º 2019/495, de 3 de setembro.
- CNPD, Deliberação n.º 984/2018, de 9 de outubro.
- CNPD, Parecer n.º 20/2018, de 2 de maio.