Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

6 de março de 2025*

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União — Diretiva (UE) 2019/1937 — Artigo 26.º, n.ºs 1 e 3 — Não transposição e não comunicação das medidas de transposição — Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Pedido de condenação no pagamento de uma quantia fixa — Critérios de fixação do montante da sanção — Aplicação automática de um coeficiente de gravidade»

No processo C-152/23,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE e do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, intentada em 13 de março de 2023,

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz e M. Salyková, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República checa, representada por T. Müller, J. Očková, M. Smolek e J. Vláčil, na qualidade de agentes,

demandada,

apoiada por:

Reino da Bélgica,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: T. von Danwitz, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, A. Kumin e I. Ziemele (relatora), juízes,

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: checo.

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que:

– declare que a República Checa, ao não ter adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (JO 2019, L 305, p. 17), e, não as tendo comunicado à Comissão, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, dessa diretiva;

– condene a República Checa a pagar à Comissão uma quantia fixa correspondente ao maior dos dois montantes seguintes:

  – uma quantia fixa diária de 4.900 euros multiplicada pelo número de dias decorridos entre o dia seguinte ao termo do prazo de transposição da Diretiva 2019/1937 nela fixado e o dia de cessação do incumprimento ou, na falta de regularização, o dia da prolação do acórdão no presente processo;

  – uma quantia fixa mínima de 1 372 000 euros;

– no caso de o incumprimento declarado no primeiro travessão persistir até à data da prolação de acórdão no presente processo, condene a República Checa no pagamento à Comissão de uma sanção pecuniária compulsória de 19 110 euros por cada dia de atraso a contar da data da prolação desse acórdão e até à data em que a República Checa dê cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2019/1937; e

– condene a República Checa nas despesas.

Quadro jurídico

Diretiva 2019/1937

2 O considerando 1 da Diretiva 2019/1937 enuncia:

«[…] [O]s potenciais denunciantes são frequentemente desencorajados de comunicar as suas preocupações ou suspeitas por receio de retaliação. Neste contexto, a importância de assegurar um nível equilibrado e eficaz de proteção dos denunciantes é cada vez mais reconhecida, tanto ao nível da União [Europeia] como ao nível internacional.»

3 Nos termos do artigo 1.º dessa diretiva:

«A presente diretiva tem por objetivo reforçar a aplicação do direito e das políticas da União em domínios específicos estabelecendo normas mínimas comuns para um nível elevado de proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.»

4 O artigo 26.º da referida diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 17 de dezembro de 2021.

[…]

3. As disposições a que se referem os n.os 1 e 2, adotadas pelos Estados-Membros, fazem referência à presente diretiva ou são acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros estabelecem o modo como é feita a referência. Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.»

Comunicação de 2023

5 A Comunicação da Comissão 2023/C 2/01, sob a epígrafe «Sanções financeiras em processos por infração» (JO 2023, C 2, p. 1; a seguir «Comunicação de 2023»), consagra as suas secções 3 e 4 respetivamente à «sanção pecuniária compulsória» e aos «pagamentos de quantia fixa».

6 A secção 3.2 da Comunicação de 2023, relativa à aplicação do coeficiente de gravidade no quadro do cálculo da sanção pecuniária compulsória diária, dispõe:

«Qualquer infração relativa […] à não comunicação das medidas de transposição de uma diretiva adotada ao abrigo de um processo legislativo é sempre considerada uma infração grave. Para adaptar o montante da sanção às circunstâncias específicas do caso concreto, a Comissão determina o coeficiente de gravidade com base em dois parâmetros, a saber, a importância das normas da União que não foram cumpridas ou objeto de transposição e as repercussões da infração nos interesses gerais e específicos.

[…]»

7 A secção 3.2.2 dessa comunicação enuncia:

«Para as ações intentadas ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, [TFUE], a Comissão aplica sistematicamente um coeficiente de gravidade de 10 em caso de não comunicação integral das medidas de transposição. Numa União baseada no respeito pelo Estado de direito, todas as diretivas legislativas devem ser consideradas de igual importância e exigir uma transposição completa pelos Estados-Membros nos prazos por elas fixados.

Em caso de não comunicação parcial das medidas de transposição, a importância da lacuna de transposição deve ser tida em conta aquando da fixação do coeficiente de gravidade, que será inferior a 10. Além disso, podem ser tidos em conta os efeitos da infração sobre os interesses gerais e particulares […]»

8 Nos termos da secção 3.3 da referida comunicação, sob a epígrafe «Aplicação do coeficiente de duração»:

«[…]

O coeficiente de duração é expresso sob a forma de um multiplicador compreendido entre 1 e 3. É calculado à razão de 0,10 por mês a contar da data do primeiro acórdão ou a partir do dia seguinte ao termo do prazo de transposição da diretiva em causa.

[…]»

9 A secção 3.4 da mesma comunicação, com a epígrafe «Capacidade de pagamento do Estado-Membro», prevê:

«[…]

A fim de ter um efeito dissuasivo, o nível da sanção que se impõe variará em função da capacidade de pagamento dos Estados-Membros. Este efeito dissuasivo reflete-se no fator n. Define-se como uma média geométrica ponderada do produto interno bruto (PIB) do Estado-Membro em causa em comparação com a média dos PIB dos Estados-Membros, com uma ponderação equivalente a dois, e da população do Estado-Membro em causa, em comparação com a média das populações dos Estados-Membros, com uma ponderação equivalente a um. Esta fórmula representa a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa em relação à capacidade de pagamento dos demais Estados-Membros:

$$\text{fator n} = \left(\frac{\text{PIB}_{\text{n}}}{\text{PIB}_{\text{média}}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{Pop}_{\text{n}}}{\text{Pop}_{\text{média}}}\right)^{1/3}$$

[…]

[A] Comissão decidiu rever o seu método de cálculo do fator n, que assenta doravante predominantemente no PIB dos Estados-Membros e, em segundo lugar, na sua população enquanto critério demográfico que permite manter uma diferenciação razoável entre os diferentes Estados-Membros. O facto de se ter em conta a população dos Estados-Membros num terço do cálculo do fator n reduz, numa medida grau razoável, a variação dos fatores n dos Estados-Membros, em comparação com um cálculo baseado exclusivamente no PIB dos Estados-Membros. Introduz igualmente um elemento de estabilidade no cálculo do fator n, uma vez que é pouco provável que a população varie significativamente numa base anual. Em contrapartida, o PIB de um Estado-Membro poderá registar oscilações anuais mais acentuadas, nomeadamente em períodos de crise económica. Ao mesmo tempo, uma vez que o PIB do Estado-Membro continua a representar dois terços do cálculo, subsiste como fator predominante para efeitos da avaliação da sua capacidade de pagamento.

[…]»

10 A secção 4.2 da Comunicação de 2023 especifica o método de cálculo da quantia fixa do seguinte modo:

«A quantia fixa é calculada de forma globalmente semelhante ao método de cálculo da sanção pecuniária compulsória, ou seja:

– Multiplicando um montante fixo por um coeficiente de gravidade;

– Multiplicando o resultado pelo fator n;

– Multiplicando o resultado pelo número de dias durante os quais a infração perdura […]

[…]»

11 A secção 4.2.1 dessa comunicação prevê:

«Para calcular a quantia fixa, o montante diário é multiplicado pelo número de dias durante os quais a infração perdura. Tal é definido do seguinte modo:

[…]

– Para as ações intentadas ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, [TFUE], trata-se do número de dias compreendido entre o dia seguinte ao termo do prazo de transposição previsto na diretiva em causa e a data em que é posto termo à infração ou, em caso de incumprimento, a data da prolação do acórdão nos termos do artigo 260.º [TFUE].

[…]»

12 Nos termos da secção 4.2.2 da referida comunicação:

«Para o cálculo da quantia fixa, a Comissão aplica o mesmo coeficiente de gravidade e o mesmo fator n fixo que para o cálculo da sanção pecuniária compulsória […]

O montante fixo utilizado para calcular a quantia fixa é inferior ao das sanções pecuniárias compulsórias. […]

O montante fixo aplicável à quantia fixa é fixado no ponto 2 do anexo I.

[…]»

13 O anexo I da mesma comunicação, intitulado «Dados utilizados para determinar as sanções financeiras propostas ao Tribunal», prevê, no seu ponto 2, que o montante fixo para o pagamento da quantia fixa mencionada na secção 4.2.2 da Comunicação de 2023 é fixado em 1 000 euros por dia, o que corresponde a um terço do montante fixo para as sanções pecuniárias compulsórias, e, no seu ponto 3, que o fator «n» para a República Checa é fixado em 0,49. No ponto 5 desse anexo I, especifica-se que a quantia fixa mínima fixada para a República Checa é de 1 372 000 euros.

Procedimento pré-contencioso e tramitação processual no Tribunal de Justiça

14 Em 27 de janeiro de 2022, a Comissão enviou à República Checa uma notificação para cumprir, acusando-o de não lhe ter comunicado todas as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2019/1937, cujo prazo de transposição tinha expirado em 17 de dezembro de 2021. Na sua resposta de 21 de março de 2022, a República Checa notificou diversas medidas que alegava permitirem uma transposição parcial dessa diretiva. Além disso, na sua resposta de 25 de março de 2022, esse Estado-Membro indicava que duas medidas em fase de elaboração concluiriam o processo de transposição até ao final do primeiro semestre de 2023. Estas respostas eram acompanhadas de um documento explicativo que indicava nomeadamente, em relação a cada disposição dessa diretiva, a ou as disposições nacionais que asseguravam a respetiva transposição.

15 Não tendo havido nenhuma comunicação posterior relativa à transposição da Diretiva 2019/1937, a Comissão dirigiu, em 15 de julho de 2022, um parecer fundamentado à República Checa, convidando-a a dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força dessa diretiva no prazo de dois meses a contar da receção desse parecer.

16 Na sua resposta ao referido parecer datada de 9 de setembro de 2022, a República Checa salientou que considerava que a Diretiva 2019/1937 tinha sido parcialmente transposta pelas medidas que tinha notificado até então à Comissão, e ainda pela prática administrativa das autoridades nacionais. Este Estado-Membro indicou ainda que, de qualquer forma, certas disposições dessa diretiva não necessitavam de medidas específicas de transposição. Recordou igualmente que a lei de transposição dessa diretiva seria adotada no final do primeiro semestre de 2023.

17 Em 14 de setembro de 2022, a República Checa comunicou à Comissão medidas de transposição adicionais, bem como uma versão atualizada do documento explicativo. Na sua resposta complementar ao parecer fundamentado de 1 de dezembro de 2022, informou-a igualmente de que os projetos de lei necessários a uma transposição completa e efetiva tinham sido submetidos ao legislador nacional em 30 de novembro de 2022.

18 Considerando que esse Estado-Membro ainda não tinha cumprido as suas obrigações, a Comissão decidiu, em 13 de março de 2023, propor a presente ação no Tribunal de Justiça.

19 Em 20 e 21 de junho de 2023, a República Checa notificou à Comissão medidas suplementares de transposição da Diretiva 2019/1937, nomeadamente a zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (Lei 171/2023 da Proteção dos Denunciantes) e a zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (Lei 172/2023 que altera Certas Leis no Contexto da Adoção da Lei da Proteção dos Denunciantes). Essas duas leis entraram em vigor em 1 de agosto de 2023.

20 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de outubro de 2023, foi admitida a intervenção do Reino da Bélgica em apoio dos pedidos da República Checa.

21 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2023, a instância foi suspensa até à prolação de acórdão no processo C-147/23. Na sequência da prolação do Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes) (C-147/23, EU:C:2024:346), o presente processo foi retomado por decisão do presidente do Tribunal de Justiça da mesma data.

22 Por requerimento de 28 de maio de 2024, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que se podia considerar que a transposição da Diretiva 2019/1937 pela República Checa estava concluída em 1 de agosto de 2023. Por conseguinte, esta instituição, por um lado, desistiu parcialmente da sua ação, desistindo do pedido de fixação de sanção pecuniária compulsória, e, por outro, adaptou o seu pedido de condenação desse Estado-Membro no pagamento de uma quantia fixa, pedindo a esse título um montante de 2 895 900 euros.

Quanto à ação

Quanto ao incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE

Argumentos das partes

23 A Comissão recorda que, em aplicação do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, os Estados-Membros têm de adotar as disposições necessárias à transposição das diretivas para o seu sistema jurídico nacional, nos prazos estabelecidos nessas diretivas, e comunicar-lhe imediatamente essas disposições.

24 Esta instituição especifica que a existência de qualquer incumprimento dessas obrigações deve ser apreciada em função da situação em que o Estado-Membro se encontrava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado que lhe foi enviado.

25 Ora, no caso, a República Checa não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da Diretiva 2019/1937 nem informado a Comissão da sua adoção antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022.

26 A este respeito, as disposições notificadas pela República Checa durante o procedimento pré-contencioso, que foram adotadas antes da entrada em vigor da Diretiva 2019/1937, não podem constituir uma transposição adequada desta última, tendo em conta o seu alcance geral e a falta de referência, nas mesmas, a esta diretiva. Assim, nenhuma das medidas notificadas continha medidas específicas destinadas a proteger os denunciantes, como exige a referida diretiva.

27 Além disso, a Comissão sublinha que uma prática administrativa não pode equivaler à transposição das disposições de uma diretiva à luz das exigências de estabilidade e de segurança jurídica que caracterizam a sua aplicação pelos Estados-Membros.

28 A República Checa reconhece que a transposição completa da Diretiva 2019/1937 não estava assegurada no direito nacional no termo do prazo previsto no parecer fundamentado, precisando que a lei que permitia essa transposição devia ser adotada nos dias seguintes à apresentação da contestação.

29 Todavia, este Estado-Membro contesta tanto a admissibilidade da ação como o seu mérito.

30 Assim, primeiro, a Comissão alterou o objeto do litígio na fase da petição. O incumprimento imputado na presente ação difere do que tinha sido definido no parecer fundamentado, uma vez que a Comissão não teve em conta as disposições de transposição parcial transmitidas antes da notificação do parecer fundamentado, apesar de não ter posto em causa a sua relevância, como

resulta da própria redação do parecer fundamentado. Ao fazê-lo, a Comissão não demonstrou com precisão a extensão do incumprimento imputado e violou os direitos de defesa da República Checa.

31 Segundo, entende que a ação é improcedente no que respeita às disposições da Diretiva 2019/1937 que foram transpostas pelas disposições notificadas pela República Checa e por certas práticas administrativas. Com efeito, o caráter geral de algumas dessas disposições notificadas, que este Estado-Membro não contesta, não significa que não puderam dar execução, de forma adequada, a essa diretiva. A República Checa alega que identificou, num número total de 29 artigos da referida diretiva, 102 disposições que deviam ser avaliadas à luz da necessidade de as transpor para o direito nacional. Refere que 49 delas são objeto de transposição com base na legislação existente e que 23 foram consideradas irrelevantes do ponto de vista da transposição. O incumprimento deve, portanto, limitar-se a 30 disposições.

32 Desde logo, o nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním Úřadu (Regulamento n.º 145/2015 do Governo sobre as Disposições relativas à Comunicação de Suspeitas de Comportamentos Ilícitos no Exercício de Funções, transmitido à Comissão pela República Checa, permite aplicar 28 disposições da Diretiva 2019/1937 no que respeita aos denunciantes abrangidos pelo Estatuto da Função Pública, em especial os artigos 1.º e 6.º, bem como o artigo 5.º, ponto 11, e o artigo 19.º dessa diretiva.

33 Seguidamente, no que respeita aos denunciantes não abrangidos pelo Estatuto da Função Pública, é garantida uma proteção mínima pelo quadro legal geral constituído, nomeadamente, pelo Código Penal, pelo Código Civil, pelo Código de Procedimento Administrativo e pelo Código do Trabalho. A República Checa considera que as disposições específicas deste quadro jurídico permitem a transposição, nomeadamente, do artigo 3.º, n.º 1, do artigo 5.º, pontos 5, 7 e 9, do artigo 11.º, n.º 6, do artigo 12.º, n.ºs 1 a 3 e 5, do artigo 16.º, n.ºs 2 e 4, do artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, do artigo 21.º, n.ºs 5, 6 e 8, do artigo 22.º do artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2019/1937.

34 Por último, a República Checa considera que o artigo 1.º, o artigo 2.º, n.º 2, o artigo 3.º, n.º 4, o artigo 8.º, n.ºs 7, 8 e 9, segundo e terceiro parágrafos, o artigo 11.º, n.ºs 3 a 5, o artigo 15.º, n.º 2, o artigo 17.º, o artigo 21.º, n.º 4, o artigo 25.º, o artigo 26.º, n.º 1, os artigos 27.º a 29.º e as partes I e II do anexo da Diretiva 2019/1937 são irrelevantes para efeitos de transposição, pelo que a sua transposição para o direito nacional não é necessária.

35 Na réplica, a Comissão precisa, antes de mais, que resulta tanto do parecer fundamentado como da petição que ela acusa a República Checa de não ter adotado um ato positivo de transposição da Diretiva 2019/1937. Por conseguinte, não alterou o objeto do litígio na fase da petição.

36 Seguidamente, a Comissão recorda que a adoção de um ato positivo de transposição, que faz referência à diretiva a transpor, é uma exigência que permite aos cidadãos e às pessoas coletivas conhecerem a plenitude dos seus direitos decorrentes dessa diretiva.

37 Por último, a Comissão indica que não está excluído que o ato positivo de transposição remeta para uma legislação existente. Todavia, tendo em conta a obrigação de cooperação leal que se impõe aos Estados-Membros, não é aceitável que um Estado-Membro, reconhecendo um atraso na transposição de uma diretiva, comunique à Comissão, na fase pré-contenciosa, diferentes atos nacionais de caráter geral que não visam especificamente a diretiva a transpor. A Comissão refere que a eficácia da sua ação fica necessariamente prejudicada por tal comportamento.

38 Na tréplica, a República Checa, fazendo referência ao parecer fundamentado, reitera, em primeiro lugar, a sua alegação de alteração do objeto do incumprimento, uma vez que resulta claramente desse parecer e do processo que o precedeu que a Comissão considerava que este Estado-Membro tinha procedido a uma transposição parcial da Diretiva 2019/1937. Ao fazê-lo, a Comissão não indicou no referido parecer as razões pelas quais considerava que as disposições notificadas eram irrelevantes.

39 Segundo, a República Checa, com base no Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de elevado débito) (C-543/17, EU:C:2019:573), recorda que cabe à Comissão demonstrar a falta de transposição no âmbito do procedimento previsto no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, obrigação que não cumpre ao indicar que as disposições notificadas não contêm nenhuma referência à Diretiva 2019/1937.

40 Além disso, o ónus administrativo que implica o exame das disposições notificadas não pode dispensar a Comissão da sua obrigação de provar o incumprimento imputado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– *Quanto à admissibilidade*

41 A República Checa considera, primeiro, que a Comissão alargou o objeto do recurso na fase da petição, ao referir aí uma total falta de transposição da Diretiva 2019/1937 para o direito nacional, quando no parecer fundamentado tinha assinalado uma transposição incompleta dessa diretiva.

42 Há que recordar que o procedimento pré-contencioso tem por objetivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de, por um lado, dar cumprimento às suas obrigações decorrentes do direito da União e, por outro, apresentar utilmente os seus meios de defesa contra as acusações formuladas pela Comissão [Acórdão de 19 de setembro de 2017, Comissão/Irlanda (Imposto de matrícula) (C-552/15, EU:C:2017:698), n.º 28 e jurisprudência referida]. Por outro lado, nos termos do artigo 258.º TFUE, o objeto de uma ação por incumprimento é fixado pelo parecer fundamentado da Comissão, pelo que a ação se deve basear nos mesmos argumentos e fundamentos que esse parecer. No entanto, esta exigência não pode ir ao ponto de impor, em todos os casos, a coincidência perfeita entre o enunciado das alegações no dispositivo do parecer fundamentado e os pedidos formulados na petição, desde que o objeto do litígio, tal como definido no parecer fundamentado, não tenha sido ampliado ou alterado. A Comissão pode, nomeadamente, precisar as suas acusações iniciais na petição, desde que não altere o objeto do litígio (Acórdão de 16 de abril de 2015, Comissão/Alemanha, C-591/13, EU:C:2015:230, n.º 19 e jurisprudência referida).

43 No caso, resulta do parecer fundamentado de 15 de julho de 2022 que a Comissão acusava a República Checa de não ter adotado nem comunicado todas as disposições necessárias à transposição da Diretiva 2019/1937, o que este Estado-Membro não impugna. A este respeito, este Estado-Membro precisa que, em resposta ao referido parecer fundamentado, transmitiu à Comissão elementos da sua legislação existente que alegava permitirem transpor determinadas disposições dessa diretiva.

44 Ora, na petição, a Comissão, recordando que considera que a transposição de uma diretiva necessita da adoção de um ato positivo que contenha uma referência a essa diretiva, pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Checa não procedeu à adoção desse ato nem o comunicou e, por conseguinte, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, da Diretiva 2019/1937.

45 Por conseguinte, não se pode considerar que a Comissão ampliou o objeto da petição face ao definido no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022.

46 Segundo, a República Checa sustenta que a Comissão não indicou com a precisão e a clareza necessárias as razões pelas quais as disposições que lhe notificou durante o procedimento pré-contencioso enquanto medidas de transposição parcial da Diretiva 2019/1937 não permitiam reduzir o objeto do incumprimento imputado.

47 Como foi recordado no n.º 44 do presente acórdão, resulta tanto do parecer fundamentado como da presente ação que a Comissão acusa a República Checa de não ter adotado um ato positivo que permita a transposição da Diretiva 2019/1937 que contenha uma referência a esta diretiva, nem ter comunicado esse ato.

48 A este respeito, segundo jurisprudência constante, embora uma diretiva preveja expressamente a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as disposições necessárias à sua execução contenham uma referência a essa diretiva ou sejam acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial, é, em todo o caso, necessário que os Estados-Membros adotem um ato positivo de transposição da diretiva em causa [Acórdão de 14 de março de 2024, Comissão/Letónia (Código Europeu das Comunicações Eletrónicas), C-454/22, EU:C:2024:235, n.º 33 e jurisprudência referida].

49 Ora, no caso, tendo a República Checa precisado tanto durante o procedimento pré-contencioso como na sua contestação que estava em vias de adoção um ato positivo de transposição que se referia expressamente à Diretiva 2019/1937, é pacífico que esse ato não existia à data da propositura da ação.

50 Por conseguinte, este Estado-Membro não pode invocar a inadmissibilidade da presente ação com o fundamento de que não estava em condições de conhecer o alcance do incumprimento que lhe era imputado, quando, por um lado, ele próprio iniciou o processo legislativo nacional para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2019/1937 e, por outro, o ato positivo de transposição cuja adoção anunciava só devia entrar em vigor em 1 de agosto de 2023, ou seja, quase 5 meses após a propositura da presente ação e mais de 19 meses após 17 de dezembro de 2021, data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2019/1937.

51 Daí resulta que a presente ação é admissível.

– *Quanto ao mérito*

52 Nos termos do artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1937, os Estados-Membros deviam, até 17 de dezembro de 2021, pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento. Além disso, o artigo 26.º, n.º 3, dessa diretiva especifica que, quando os Estados-Membros adotam essas disposições nacionais, estas

devem incluir uma referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Além disso, por força desse artigo 26.º, n.º 3, cabia aos Estados-Membros comunicarem à Comissão o texto dessas disposições nacionais.

53 Segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não podendo o Tribunal de Justiça tomar em consideração as alterações posteriormente ocorridas [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 28 e jurisprudência referida].

54 Por outro lado, como foi recordado no n.º 48 do presente acórdão, embora uma diretiva preveja expressamente a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as disposições necessárias à sua execução contenham uma referência a essa diretiva ou sejam acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial, é, em todo o caso, necessário que os Estados-Membros adotem um ato positivo de transposição da diretiva em causa [Acórdão de 14 de março de 2024, Comissão/Letónia (Código Europeu das Comunicações Eletrónicas), C-454/22, EU:C:2024:235, n.º 33 e jurisprudência referida].

55 No caso, depois de ter verificado que a República Checa não lhe tinha comunicado as todas disposições necessárias à transposição completa da Diretiva 2019/1937, a Comissão dirigiu a este Estado-Membro, em 15 de julho de 2022, um parecer fundamentado, convidando-o a dar cumprimento às obrigações referidas nesse parecer no prazo de dois meses a contar da sua receção.

56 Ora, como resulta da contestação e da tréplica apresentadas pela República Checa no presente processo, no termo desse prazo, este Estado-Membro não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2019/1937 e, logo, também não as tinha comunicado à Comissão.

57 Todavia, resulta da sua resposta de 9 de setembro de 2022 e da comunicação que efetuou em 14 de setembro de 2022 que, nesta última data, a Comissão tinha sido destinatária das disposições contidas, nomeadamente, no Código Civil, no Código de Processo Administrativo, no Código do Trabalho e no Regulamento n.º 145/2015, enquanto medidas de transposição parcial da Diretiva 2019/1937. Este Estado-Membro tinha também indicado à Comissão que certas disposições dessa diretiva já tinham sido transpostas devido à conformidade da prática administrativa nacional com estas últimas e que, de qualquer forma, várias outras disposições da referida diretiva não necessitavam de transposição. Além disso, a República Checa tinha precisado que a entrada em vigor de um ato positivo de transposição da mesma diretiva estava prevista para o final do primeiro semestre de 2023.

58 A este respeito, primeiro, ao indicar que a transposição da Diretiva 2019/1937 devia estar concluída durante o ano de 2023, a República Checa reconhece que não tinha sido realizada uma transposição completa dessa diretiva para o direito nacional, nem no termo do prazo previsto no seu artigo 26.º, n.º 1, nem no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, 15 de setembro de 2022.

59 Segundo, no que respeita às disposições de direito nacional comunicadas à Comissão durante o procedimento pré-contencioso, por um lado, tendo em conta a jurisprudência mencionada no n.º 54 do presente acórdão, o facto de o direito de um Estado-Membro vigente antes da entrada em vigor da Diretiva 2019/1937 já estar em conformidade com essa diretiva, segundo esse

Estado, não é suficiente para excluir a obrigação de esse Estado-Membro transpor a referida diretiva para o seu ordenamento jurídico e, por conseguinte, para justificar esse incumprimento [Acórdão de 14 de março de 2024, Comissão/Letónia (Código Europeu das Comunicações Eletrónicas), C-454/22, EU:C:2024:235, n.º 42].

60 Por outro lado, embora seja verdade, como sublinha a República Checa, que cabe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado, não é menos verdade que os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE, a facilitar à Comissão o cumprimento da sua missão, que consiste, nomeadamente, segundo o artigo 17.º, n.º 1, TUE, em velar pela aplicação das disposições do Tratado FUE e das disposições adotadas pelas instituições por força deste [Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Suécia (Estações de tratamento de águas residuais), C-22/20, EU:C:2021:669, n.º 144 e jurisprudência referida].

61 Ora, só após a notificação pela Comissão da notificação para cumprir é que a República Checa começou a notificar a esta instituição disposições do seu direito nacional que transpunham certas disposições da Diretiva 2019/1937.

62 Além disso, a comunicação de tais disposições do direito nacional prosseguiu durante todo o processo, até 14 de setembro de 2022, ou seja, apenas um dia antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, apesar de essas disposições estarem em vigor no ordenamento jurídico checo antes da adoção dessa diretiva.

63 Terceiro, há que lembrar que as disposições de uma diretiva devem ser aplicadas com força vinculativa incontestável, bem como com a especificidade, a precisão e a clareza necessárias, a fim de ser cumprido o requisito de segurança jurídica que exige que, quando a diretiva visa criar direitos para os particulares, os beneficiários sejam colocados em condições de conhecer a plenitude dos seus direitos [Acórdão de 12 de maio de 2022, U.I. (Representante aduaneiro indireto), C-714/20, EU:C:2022:374, n.º 59].

64 Ora, não contendo as disposições do direito nacional notificadas pela República Checa nenhuma referência à Diretiva 2019/1937, não se pode considerar que cumprem os requisitos especificados no número anterior.

65 Por outro lado, no que respeita às práticas administrativas invocadas pela República Checa enquanto medida de transposição da Diretiva 2019/1937, refira-se que uma prática desprovida de publicidade adequada é, por natureza, modificável por vontade da Administração, pelo que não pode ser considerada uma execução válida das obrigações que incumbem a um Estado-Membro por força do Tratado FUE [Acórdão de 13 de junho de 2024, Comissão/Hungria (Acolhimento dos requerentes de proteção internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, n.º 81 e jurisprudência referida].

66 Quarto, quanto ao caráter irrelevante de certas disposições da Diretiva 2019/1937, relativamente às quais a República Checa sustenta não ser necessária a sua transposição para o direito nacional, basta recordar que essa apreciação feita por um Estado-Membro é manifestamente insuficiente para o dispensar da sua obrigação de adotar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a uma diretiva ou da sua obrigação de comunicar à Comissão as medidas de transposição dessa diretiva [Acórdão de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 88].

67 Por conseguinte, há que declarar que a República Checa, ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2019/1937 e, logo, não ao ter comunicado essas disposições à Comissão, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, desta diretiva.

Quanto ao pedido apresentado ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE

Argumentos das partes

68 Para efeitos da determinação do montante da quantia fixa, a Comissão baseia-se nos princípios gerais referidos na secção 2 da Comunicação de 2023 e no método de cálculo que consta das secções 3 e 4 dessa comunicação. Em particular, esta instituição indica que a determinação dessa quantia fixa se deve basear nos critérios fundamentais que são a gravidade da infração, a sua duração e a necessidade de assegurar o efeito dissuasivo da sanção financeira, para evitar a reincidência.

69 Em primeiro lugar, quanto à gravidade da infração, a Comissão recorda que o coeficiente aplicável ao abrigo da Comunicação de 2023 oscila entre um mínimo de 1 e um máximo de 20. Esta instituição especifica que, de acordo com a secção 3.2.2 dessa comunicação, aplica sistematicamente um coeficiente de gravidade de 10 em caso de não comunicação integral das disposições de transposição de uma diretiva, revestindo qualquer falta de transposição de uma diretiva e de comunicação dessas disposições um mesmo grau de gravidade, independentemente da natureza das disposições da diretiva em causa.

70 Em segundo lugar, no que respeita à duração da infração, a Comissão expõe que esta equivale, no que respeita ao cálculo da quantia fixa, ao número de dias de persistência da infração. Essa duração é calculada em conformidade com o secção 4.2.1 da Comunicação de 2023 e corresponde ao número de dias compreendido entre o dia seguinte ao termo do prazo de transposição da diretiva em questão e aquele em que a infração cessou.

71 Em terceiro lugar, quanto ao critério relativo à necessidade de assegurar o efeito dissuasivo da sanção tendo em consideração a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, a Comissão indica que este é expresso pelo fator «n» fixado para cada Estado-Membro no ponto 3 do anexo I da Comunicação de 2023. O seu cálculo assenta no rácio entre o PIB do Estado em causa e o PIB médio nacional da União multiplicado pelo rácio entre a população desse Estado e a população média nacional da União. O primeiro rácio tem uma ponderação de dois terços, e o segundo tem uma ponderação de um terço. De acordo com este ponto 3, o fator «n» para a República Checa é de 0,49.

72 Por conseguinte, a Comissão propõe, nos termos da secção 4.2 da Comunicação de 2023, a fixação de um coeficiente de gravidade de 10 e a aplicação do fator «n» de 0,49. O produto desses dois elementos deve ser multiplicado pelo montante fixo da quantia fixa prevista no ponto 2 do anexo I dessa comunicação, ou seja, 1 000 euros, o que corresponde ao montante de 4 900 euros, a multiplicar pelo número de dias durante os quais perdurou o incumprimento, em conformidade com a secção 4.2.1 da referida comunicação. A Comissão indica que o pagamento dessa quantia fixa deve ser imposto, desde que seja superior a 1 372 000 euros, montante da quantia fixa mínima fixada para esse Estado-Membro nos termos do ponto 5 do anexo I da Comunicação de 2023.

73 Na contestação, a República Checa alega que, na apreciação da gravidade do incumprimento, cabe à Comissão ter em conta a legislação nacional existente. Uma vez que as disposições notificadas durante o procedimento pré-contencioso permitem, segundo este Estado-Membro, transpor certas disposições da Diretiva 2019/1937, a sua consideração no âmbito da fixação do montante da quantia fixa impõe-se por força do princípio da igualdade de tratamento, uma vez que a Comissão deve distinguir os casos de não transposição completa dos casos de não transposição parcial. Daí entende resultar que o coeficiente de gravidade não pode ultrapassar 4.

74 No seu pedido superveniente de 28 de maio de 2024, a Comissão propõe, na sequência da notificação pela República Checa da entrada em vigor, em 1 de agosto de 2023, das Leis 171/2023 e 172/2023, considerar que o número de dias de persistência da infração se situa entre 18 de dezembro de 2021, a saber, o dia seguinte ao do termo do prazo de transposição da Diretiva 2019/1937, e 31 de julho de 2023, ou seja, o dia anterior ao da entrada em vigor das leis que permitem a transposição desta diretiva. Daí resulta que o montante diário proposto de 4.900 euros (10 × 0,49 × 1 000) deve ser multiplicado pelo número de dias de persistência da infração, ou seja, 591 dias. O montante da quantia fixa pedida é, portanto, de 2 895 900 euros.

75 A República Checa apresentou, em 17 de junho de 2024, observações nas quais este Estado-Membro considera que, tendo em conta as disposições de transposição parcial da Diretiva 2019/1937, transmitidas à Comissão durante o procedimento pré-contencioso, bem como a cooperação de que deu provas, o coeficiente de gravidade fixado não devia ser superior a 3.

Apreciação do Tribunal de Justiça

76 O artigo 260.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TFUE dispõe que, quando a Comissão propõe uma ação no Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 258.º TFUE, por considerar que o Estado-Membro em causa não cumpriu a obrigação de comunicar as disposições necessárias à transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo, pode, se o considerar adequado, indicar o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória a pagar por esse Estado-Membro que considere adaptado às circunstâncias. Nos termos do artigo 260.º, n.º 3, segundo parágrafo, TFUE, se o Tribunal declarar o incumprimento, pode condenar esse Estado-Membro no pagamento de uma quantia fixa ou de uma sanção pecuniária compulsória, no limite do montante indicado pela Comissão, produzindo a obrigação de pagamento efeitos na data estabelecida pelo Tribunal no seu acórdão.

77 Uma vez que, como resulta do n.º 67 do presente acórdão, está demonstrado que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, a República Checa não tinha adotado nem, consequentemente, comunicado à Comissão todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição das disposições da Diretiva 2019/1937 para o seu direito interno, o incumprimento declarado faz parte do âmbito de aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE.

78 Por outro lado, há que recordar que o objetivo prosseguido pelo mecanismo que figura no artigo 260.º, n.º 3, TFUE não é só incentivar os Estados-Membros a porem termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal disposição, tenderia a persistir, mas também aligeirar e acelerar o processo de aplicação de sanções pecuniárias nos casos de incumprimento da obrigação de comunicação das disposições nacionais de transposição de uma diretiva adotada de acordo com o processo legislativo [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 57 e jurisprudência referida].

79 Para alcançar este objetivo, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE prevê a aplicação, nomeadamente, de uma quantia fixa como sanção pecuniária.

80 A condenação no pagamento de uma quantia fixa assenta na apreciação das consequências da não execução das obrigações que incumbem ao Estado-Membro em causa para com os interesses privados e públicos em presença, nomeadamente quando o incumprimento tiver persistido por um longo período de tempo [v., neste sentido, Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 59 e jurisprudência referida].

81 A este respeito, a Comissão fundamenta a natureza e o montante das sanções pecuniárias pedidas, tendo em conta as orientações que adotou, como as contidas nas suas comunicações, que, embora não vinculem o Tribunal de Justiça, contribuem para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação conduzida pela Comissão [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 60 e jurisprudência referida].

82 No que se refere à oportunidade de aplicar uma quantia fixa, cabe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso que lhe foi submetido, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que lhe pareça necessário, adotar as sanções pecuniárias adequadas, nomeadamente para prevenir a repetição de infrações análogas ao direito da União [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 62 e jurisprudência referida].

83 No caso, há que considerar que, não obstante o facto de a República Checa ter cooperado com os serviços da Comissão durante o procedimento pré-contencioso e de lhe ter comunicado disposições do seu direito existente suscetíveis de constituir uma transposição de certas disposições da Diretiva 2019/1937, todos os elementos jurídicos e factuais que rodeiam o incumprimento declarado constituem um indicador de que a prevenção efetiva da repetição futura de incumprimentos análogos ao direito da União é suscetível de exigir a adoção de uma medida dissuasiva como a imposição de uma quantia fixa. Antes de mais, só após a notificação pela Comissão da notificação para cumprir de 27 de janeiro de 2022 é que a República Checa notificou a esta instituição disposições do seu direito nacional que considerava transporem certas disposições da Diretiva 2019/1937. Seguidamente, as notificações prosseguiram até 14 de setembro de 2022, ou seja, apenas um dia antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, apesar de as disposições notificadas estarem em vigor no ordenamento jurídico nacional antes da adoção da Diretiva 2019/1937. Por último, há que observar que, até à entrada em vigor, em 1 de agosto de 2023, das Leis 171/2023 e 172/2023, as disposições notificadas não permitiam uma transposição efetiva, específica e completa dessa diretiva, como foi recordado no n.º 64 do presente acórdão.

84 No que respeita ao cálculo do montante da quantia fixa, há que lembrar que, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, só o Tribunal de Justiça é competente para aplicar uma sanção pecuniária a um Estado-Membro. Todavia, no âmbito de um processo intentado ao abrigo dessa disposição, o Tribunal de Justiça apenas dispõe de um poder de apreciação enquadrado, uma vez que, caso declare o incumprimento, as propostas da Comissão o vinculam quanto à natureza da sanção pecuniária que pode aplicar e quanto ao montante máximo da sanção que pode decretar [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 67 e jurisprudência referida].

85 No exercício do seu poder de apreciação na matéria, tal como enquadrado pelas propostas da Comissão, cabe ao Tribunal de Justiça fixar o montante da quantia fixa em cujo pagamento um Estado-Membro pode ser condenado nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, de forma que esse montante seja, por um lado, adequado às circunstâncias e, por outro, proporcional à infração cometida. Entre os fatores relevantes para esse efeito figuram elementos como a gravidade do incumprimento declarado, o período durante o qual este subsistiu, bem como a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.ºs 68 e 87 e jurisprudência referida].

86 Importa igualmente recordar que, no âmbito desse poder de apreciação, as orientações como as comunicações da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça, mas contribuem para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação empreendida pela própria Comissão quando esta instituição apresenta propostas ao Tribunal de Justiça [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 69 e jurisprudência referida].

87 No caso, a Comissão baseou-se na Comunicação de 2023 para justificar o seu pedido de condenação da República Checa no pagamento de uma quantia fixa, bem como para fixar o seu montante.

88 Em primeiro lugar, quanto à gravidade do incumprimento declarado, resulta da secção 3.2 da Comunicação de 2023 que, segundo a Comissão, a falta de comunicação das disposições que permitam a transposição de uma diretiva adotada ao abrigo de um processo legislativo é sempre considerada grave. Por conseguinte, este incumprimento justifica a aplicação automática de um coeficiente de gravidade de 10.

89 A República Checa contesta o nível desse coeficiente e a automaticidade da sua aplicação nas circunstâncias do incumprimento declarado.

90 A este respeito, há que recordar que a obrigação de adotar disposições para assegurar a transposição completa de uma diretiva e a obrigação de as comunicar à Comissão constituem obrigações essenciais dos Estados-Membros para assegurar a plena efetividade do direito da União, e que o incumprimento destas obrigações deve, como tal, ser considerado indubitavelmente grave [v., neste sentido, Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 72 e jurisprudência referida].

91 No presente caso, refira-se que a Diretiva 2019/1937 é um instrumento crucial do direito da União, uma vez que aprova, no seu artigo 1.º, lido em conjugação com o seu considerando 1, normas mínimas comuns que asseguram um nível elevado de proteção equilibrada e eficaz das pessoas que denunciam violações desse direito nos domínios em que tais violações podem lesar especialmente o interesse geral. Com efeito, ao instituir um sistema de proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União num contexto profissional, esta diretiva contribui para prevenir as lesões do interesse público, em domínios particularmente sensíveis, como o dos contratos públicos, da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, da proteção do ambiente ou dos interesses financeiros da União. Assim, as disposições da referida diretiva preveem a obrigação de as entidades tanto do setor público como do setor privado implementarem canais de denúncia interna, procedimentos para a receção e seguimento das denúncias, garantindo ao mesmo tempo os direitos das pessoas que denunciam

violações do direito da União e as condições em que estas podem beneficiar da proteção dessa forma prevista [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 73].

92 Ora, a falta de transposição das disposições da Diretiva 2019/1937 no prazo fixado viola necessariamente o direito da União e a sua aplicação uniforme e efetiva, uma vez que as violações deste direito podem não ser objeto de denúncia se as pessoas que delas tenham conhecimento não beneficiarem de proteção contra eventuais represálias [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 74].

93 Contudo, o montante das sanções pecuniárias aplicadas a um Estado-Membro nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE deve ser adaptado às circunstâncias e proporcionado à infração cometida [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 75], como foi recordado no n.º 85 do presente acórdão.

94 Foi por esta razão que o Tribunal de Justiça declarou que a aplicação automática do mesmo coeficiente de gravidade em todos os casos de falta de transposição completa de uma diretiva e, portanto, de não comunicação das medidas de transposição desta diretiva obsta necessariamente à adaptação do montante das sanções pecuniárias às circunstâncias que caracterizam a infração e à aplicação de sanções proporcionadas [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 76].

95 A este respeito, o Tribunal de Justiça precisou que, ao presumir que se deve considerar que a violação da obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva tem a mesma gravidade, seja qual for a diretiva em causa, a Comissão não está em condições de adaptar as sanções pecuniárias em função das consequências do não cumprimento dessa obrigação para os interesses privados e públicos, como prevê a secção 3.2.2 da Comunicação de 2023 [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 77].

96 No caso, a República Checa alegou, na contestação, que a Diretiva 2019/1937 já estava parcialmente transposta para a lei checa.

97 Através de duas comunicações, uma de 21 de março de 2022 e a outra de 14 de setembro de 2022, a República Checa notificou à Comissão disposições contidas, nomeadamente, no Código Civil, no Código de Procedimento Administrativo, no Código do Trabalho e no Regulamento do Governo n.º 145/2015 que este Estado-Membro alega permitirem a transposição de 49 disposições da Diretiva 2019/1937.

98 Nestas condições, há que concluir que não se demonstrou que as consequências do incumprimento declarado no caso presente para os interesses privados e públicos fossem tão negativas como no caso de falta de transposição completa da Diretiva 2019/1937 [v., neste sentido, Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 92].

99 Não deixa de ser verdade que a própria República Checa reconheceu, na contestação, que, antes da entrada em vigor das Leis 171/2023 e 172/2023, as normas que protegem as pessoas que denunciam violações do direito estão dispersas no ordenamento jurídico checo e não contêm, contrariamente ao que exige o artigo 26.º, n.º 3, da Diretiva 2019/1937, uma referência expressa à proteção dessas pessoas.

100 Ora, a inexistência de normas específicas e claras relativas à proteção das pessoas que denunciam as violações do direito da União, conforme prevista na Diretiva 2019/1937, obsta a uma proteção efetiva dessas pessoas e é, portanto, suscetível de pôr em causa a aplicação uniforme e efetiva desse direito nos domínios abrangidos por esta diretiva [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 94].

101 Com efeito, como referido no n.º 91 do presente acórdão, ao instituir um sistema de proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União num contexto profissional, a Diretiva 2019/1937 contribui para prevenir as lesões do interesse público, em domínios particularmente sensíveis, como o dos contratos públicos, da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, da proteção do ambiente ou dos interesses financeiros da União [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 95]

102 No entanto, como foi indicado no n.º 92 do presente acórdão, na falta de proteção efetiva, as pessoas que tenham conhecimento de uma violação do direito da União nesses domínios podem ser dissuadidas de as assinalar, uma vez que, ao fazê-lo, são suscetíveis de se expor a represálias [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 96].

103 Assim, tendo em conta o objetivo enunciado no artigo 1.º da Diretiva 2019/1937, lido em conjugação com o seu considerando 1, a não adoção das disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição completa e precisa da referida diretiva é particularmente grave [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 97].

104 Segundo, na apreciação da duração da infração, há que lembrar que, no que respeita ao início do período a ter em conta para fixar o montante da quantia fixa, a data a reter para a avaliação da duração do incumprimento em causa não é a do termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão, mas sim a data em que termina o prazo de transposição previsto na diretiva em questão [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 80 e jurisprudência referida].

105 Ora, é facto assente que, no termo do prazo de transposição previsto no artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1937, a saber, em 17 de dezembro de 2021, a República Checa não tinha adotado todas as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas necessárias para assegurar uma transposição específica e completa desta diretiva e, portanto, também não tinha comunicado essas disposições à Comissão, contra o disposto no artigo 26.º, n.º 3, dessa diretiva. Daí resulta que o incumprimento em causa, que só terminou em 1 de agosto de 2023, com a entrada em vigor das Leis 171/2023 e 172/2023, perdurou mais de um ano e meio.

106 Em terceiro lugar, no que se refere à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, sem prejuízo da possibilidade de a Comissão propor sanções financeiras baseadas numa pluralidade de critérios, para permitir, nomeadamente, a manutenção de uma diferenciação razoável entre os diversos Estados-Membros, há que ter em conta o PIB desse Estado enquanto fator predominante, para efeitos da apreciação da sua capacidade de pagamento e da fixação de sanções suficientemente dissuasivas e proporcionadas, a fim de prevenir de forma efetiva a repetição futura de infrações análogas ao direito da União [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 81 e jurisprudência referida].

107 A este propósito, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que se devia ter em conta a evolução recente do PIB do Estado-Membro, conforme esta se apresenta à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 82 e jurisprudência referida].

108 No caso, o fator «n», que representa a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa em comparação com a capacidade de pagamento dos demais Estados-Membros, aplicado pela Comissão nos termos das secções 3.4 e 4.2 da Comunicação de 2023, define-se como uma média geométrica ponderada do PIB do Estado-Membro em causa em comparação com a média dos PIB dos Estados-Membros, que representa dois terços do cálculo do fator «n», e da população do Estado-Membro em causa em comparação com a média da população dos Estados-Membros, que representa um terço do cálculo do fator «n», como resulta da equação mencionada no n.º 9 do presente acórdão. A Comissão justifica este método de cálculo do fator «n» simultaneamente com o objetivo de manter uma diferenciação razoável entre os fatores «n» dos Estados-Membros, em comparação com um cálculo baseado exclusivamente no PIB dos Estados-Membros e com o objetivo de garantir uma certa estabilidade no cálculo do fator «n», uma vez que é pouco provável que a população varie significativamente numa base anual [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 83 e jurisprudência referida].

109 Contudo, o Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que a determinação da capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa não pode incluir no método de cálculo do fator «n» a consideração de um critério demográfico segundo as modalidades previstas nas secções 3.4 e 4.2 da Comunicação de 2023 [v., neste sentido, Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.ºs 84 a 86].

110 Por conseguinte, de acordo com a jurisprudência lembrada no n.º 106 do presente acórdão e na falta de um critério pertinente apresentado pela Comissão para garantir uma estabilidade de cálculo e manter uma diferença razoável dos fatores «n» dos Estados-Membros, há que ter em conta a média do PIB da República Checa dos três últimos anos na fixação do montante da quantia fixa.

111 Em face destas considerações e à luz do poder de apreciação reconhecido ao Tribunal de Justiça no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que prevê que este não pode, no que respeita à quantia fixa, aplicar um montante que exceda o montante indicado pela Comissão, há que considerar que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas à que resulta da violação do artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1937 e que prejudiquem a plena efetividade do direito da União exige a aplicação de uma quantia fixa cujo montante deve ser fixado em 2 300 000 euros.

Quanto às despesas

112 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Checa nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas da Comissão.

113 O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo dispõe que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Nos termos desta disposição, o Reino da Bélgica suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) decide:

1) **Ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado da Comissão Europeia de 15 de julho de 2022, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, e, por conseguinte, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão Europeia, a República Checa, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, dessa diretiva.**

2) **A República Checa é condenada a pagar à Comissão Europeia uma quantia fixa no montante de 2 300 000 euros.**

3) **A República Checa é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**

4) **O Reino da Bélgica suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas