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-149/23,

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 14 de março de 2023,

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz e L. Mantl, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por J. Möller, J. Heitz e M. Hellmann, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

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

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

1 Com a sua ação, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que:

– declare que a República Federal da Alemanha não adotou as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para transpor a 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), ou, de qualquer forma, não as comunicou à Comissão, e, por conseguinte, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, desta diretiva;

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

  – uma quantia fixa diária de 61 600 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 17 248 000 euros;

– no caso de o incumprimento declarado no primeiro travessão persistir até à data da prolação do acórdão na presente instância, condene a República Federal da Alemanha a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória no montante de 240 240 euros por dia de mora, a contar da data da prolação desse acórdão e até à data em que a República Federal da Alemanha cumpra as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2019/1937, e

– condene a República Federal da Alemanha nas despesas.

Quadro jurídico

Diretiva 2019/1937

2 Os considerandos 1 e 33 da Diretiva 2019/1937 enunciam:

«(1) […] [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.

[…]

(33) Em geral, os denunciantes sentem-se mais à vontade para denunciar internamente, exceto se tiverem motivos para o fazer externamente. Estudos empíricos mostram que a maioria dos denunciantes tende a denunciar internamente, na organização em que trabalha. A denúncia interna é também a melhor forma de fazer chegar as informações às pessoas que podem contribuir para a eliminação rápida e eficaz dos riscos para o interesse público. Simultaneamente, o denunciante deverá poder escolher o canal de denúncia mais adequado, em função das circunstâncias específicas do caso. […]»

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 8.º da referida diretiva está redigido nos seguintes termos:

«1. Os Estados-Membros asseguram que as entidades jurídicas dos setores privado e público estabeleçam canais e procedimentos para denúncia interna e para o seguimento, após consultas e em acordo com os parceiros sociais, sempre que previsto no direito nacional.

2. Os canais e procedimentos a que se refere o n.º 1 do presente artigo devem possibilitar que os trabalhadores da entidade comuniquem informações sobre violações. Os canais e procedimentos podem possibilitar que outras pessoas, referidas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas b), c) e d), e n.º 2, que estejam em contacto com a entidade no contexto das atividades profissionais, também comuniquem informações sobre violações.

3. O n.º 1 aplica-se a entidades jurídicas do setor privado com 50 ou mais trabalhadores

[…]

9. O n.º 1 aplica-se a todas as entidades jurídicas do setor público, inclusive às entidades que são detidas ou controladas por essas entidades.

[…]»

5 O artigo 23.º, n.º 1, da mesma diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros devem prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, aplicáveis a pessoas singulares ou coletivas que:

[…]

c) Instaurem processos vexatórios contra as pessoas a que se refere o artigo 4.º;

[…]»

6 O artigo 26.º da Diretiva 2019/1937 prevê:

«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.

2. Em derrogação do n.º 1, no que diz respeito a entidades jurídicas do setor privado com 50 a 249 trabalhadores, os Estados-Membros põem em vigor, até 17 de dezembro de 2023, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à obrigação de criar canais de denúncia interna ao abrigo do artigo 8.º, n.º 3.

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

7 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».

8 A secção 3.2 dessa comunicação, 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.

[…]»

9 A secção 3.2.2 da mesma 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 […]»

10 Nos termos da secção 3.3 da Comunicação de 2023, 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.

[…]»

11 A secção 3.4 da Comunicação de 2023, 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.

[…]»

12 A secção 4.2 da referida comunicação 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

[…]»

13 A secção 4.2.1 da mesma 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].

[…]»

14 Nos termos da secção 4.2.2 da mesma 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.

[…]»

15 O anexo I da Comunicação de 2023, 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 referida comunicação 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 Federal da Alemanha é fixado em 6,16. No ponto 5 desse anexo I, especifica-se que a quantia fixa mínima fixada para esse Estado-Membro é de 17 248 000 euros.

Procedimento pré-contencioso e tramitação processual no Tribunal de Justiça

16 Em 27 de janeiro de 2022, a Comissão enviou uma notificação para cumprir à República Federal da Alemanha, acusando-a de não lhe ter comunicado 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. Nas suas respostas de 28 de março e de 3 de maio de 2022, a República Federal da Alemanha informou a Comissão de que essas disposições estavam a ser elaboradas.

17 Não tendo havido nenhuma comunicação posterior relativa à transposição desta diretiva, a Comissão dirigiu, em 15 de julho de 2022, um parecer fundamentado à República Federal da Alemanha, convidando-a a dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força da referida diretiva no prazo de dois meses a contar da receção desse parecer.

18 A República Federal da Alemanha, tendo obtido uma prorrogação do prazo de resposta ao referido parecer até 15 de dezembro de 2022, indicou, por ofícios de 7 de dezembro de 2022 e de 6 de janeiro de 2023, que a lei de transposição da Diretiva 2019/1937 seria adotada de forma definitiva em 10 de fevereiro de 2023.

19 Considerando que esse Estado-Membro ainda não tinha cumprido as suas obrigações, a Comissão decidiu, em 14 de março de 2023, propor a presente ação no Tribunal de Justiça.

20 Em 2 de junho de 2023, a República Federal da Alemanha notificou à Comissão a Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Lei Federal para a Melhoria da Proteção dos Denunciantes e que transpõe a Diretiva relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União), de 31 de maio de 2023 (BGBl. 2023 I, n.º 140, a seguir «HinSchG»), cujas disposições entraram em vigor em 2 de julho de 2023.

21 Por outro lado, a República Federal da Alemanha notificou à Comissão, por ofícios de 17 de julho de 2023 e de 10 de agosto de 2023, as leis regionais relativas, respetivamente, aos *Länder* de Hesse e da Baviera, que entraram em vigor, respetivamente, em 2 de julho e 1 de agosto de 2023, destinadas a transpor a Diretiva 2019/1937 à escala regional. A República Federal da Alemanha indicava, de resto, que a adoção de leis regionais para os *Länder* de Berlim e de Hamburgo não era necessária dado o seu estatuto especial.

22 Por requerimento de 24 de outubro de 2023, a Comissão adaptou os seus pedidos indicando que, na sequência da entrada em vigor da HinSchG, se podia considerar que a Diretiva 2019/1937 tinha sido transposta a nível federal, mas que, em doze *Länder*, as medidas de transposição do artigo 8.º, n.os 1 e 9, desta diretiva, relativo aos canais de denúncia interna, ainda não tinham sido adotadas.

23 Consequentemente, a Comissão alterou o montante das sanções pedidas, preconizando a aplicação de um coeficiente de gravidade de 1 a partir de 2 de julho de 2023. Daí resultava que, para o período compreendido entre 18 de dezembro de 2021 e 1 de julho de 2023, o coeficiente de gravidade de 10 permanecia inalterado e o montante da quantia fixa proposta era de 34 557 600 euros. A partir de 2 de julho de 2023, o montante fixo diário proposto era de 6 160 euros. Além disso, pela aplicação do novo coeficiente de gravidade, o montante da sanção pecuniária compulsória pedida era reduzido para 24 024 euros por cada dia de atraso.

24 Entre 17 de julho de 2023 e 19 de julho de 2024, a República Federal da Alemanha notificou à Comissão várias leis regionais de transposição da Diretiva 2019/1937.

25 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.

26 Por requerimento de 18 de setembro de 2024, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que se podia considerar que a transposição da Diretiva 2019/1937 pela República Federal da Alemanha ficou concluída em 19 de julho de 2024. Por conseguinte, esta instituição, por um lado, desistiu parcialmente da sua ação, desistindo do seu pedido de fixação de uma sanção pecuniária compulsória, e, por outro, adaptou o seu pedido de condenação deste Estado-Membro no pagamento de uma quantia fixa, pedindo, a esse título, um montante de 34 557 600 euros para o período compreendido entre 18 de dezembro de 2021 e 1 de julho de 2023 e um montante de 2 353 120 euros para o período compreendido entre 2 de julho de 2023 e 18 de julho de 2024.

Quanto à ação

Quanto ao incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE

Argumentos das partes

27 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.

28 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.

29 Ora, no caso, a República Federal da Alemanha não adotou as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da Diretiva 2019/1937 nem informou a Comissão da sua adoção antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, prorrogado até 15 de dezembro de 2022.

30 Não deixando de reconhecer o incumprimento em causa, a República Federal da Alemanha expõe três razões que justificam o atraso na transposição da Diretiva 2019/1937 para o seu ordenamento jurídico interno. Antes de mais, alega que não existia um sistema uniforme de proteção dos denunciantes no direito alemão. Por conseguinte, teria sido necessário instituir um regime coerente aplicável para além do âmbito de aplicação desta diretiva.

31 Em seguida, a transposição da referida diretiva poderia ter repercussões económicas consideráveis nos operadores obrigados a criar células de alerta. Por conseguinte, para realizar uma transposição responsável e ponderada, revelava-se necessário um longo processo.

32 Por último, a República Federal da Alemanha invoca as dificuldades encontradas durante o processo legislativo de transposição da Diretiva 2019/1937. Assim, devido às eleições para o Bundestag (Câmara Baixa do Parlamento Federal) realizadas em 2021, a atividade legislativa foi interrompida em junho de 2021. Por conseguinte, a primeira leitura do projeto de lei de transposição da Diretiva 2019/1937 pela Câmara Baixa do Parlamento Federal realizou-se em 29 de setembro de 2022. Posteriormente, o texto dessa lei foi aprovado em 16 de dezembro de 2022. No entanto, tendo sido rejeitado pelo Bundesrat (Conselho Federal), o Comité de Conciliação teve de ser consultado com vista a chegar a um compromisso. Por conseguinte, a aprovação pelo Conselho Federal só ocorreu em 12 de maio de 2023. Em todo o caso, a Diretiva 2019/1937 passou a ser transposta a nível federal pela HinSchG.

33 Por outro lado, a República Federal da Alemanha sublinha que a criação de canais de denúncia interna para os municípios, as associações de municípios e os empregadores controlados por essas entidades, previstos na Diretiva 2019/1937, é da competência dos legisladores regionais. No entanto, os denunciantes empregados nessas entidades municipais poderiam, na prática, independentemente da existência de canais de denúncia interna, utilizar os canais de denúncia externa, pelo que lhes seria garantida uma proteção efetiva.

34 Na réplica, a Comissão recorda, por um lado, que, por força de jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar circunstâncias do seu ordenamento jurídico interno ou dificuldades práticas para justificar a não transposição nos prazos fixados.

35 Por outro lado, a Comissão refere que, apesar dos atos de transposição notificados pela República Federal da Alemanha na pendência do processo, a transposição completa da Diretiva 2019/1937, na aceção do seu artigo 26.º, n.º 1, não estava concluída na data da apresentação da réplica, ou seja, em 5 de julho de 2023.

36 Assim, primeiro, as regras que especificam a organização e o procedimento que regem os canais de denúncia externa no Bundesamt für Justiz (Serviço Federal da Justiça, Alemanha) não foram comunicadas à Comissão.

37 Segundo, a inexistência de regras regionais que regulem os canais de denúncia interna no âmbito das entidades municipais não pode ser compensada pela existência de canais de denúncia externa postos à disposição dos trabalhadores dessas entidades. Com efeito, esta simples possibilidade não responde à segurança jurídica que a transposição das disposições de uma diretiva exige.

38 Terceiro, a Comissão sublinha que a legislação alemã que lhe foi notificada não prevê sanções em caso de processos judiciais abusivos dirigidos contra os denunciantes, apesar de essas sanções estarem previstas no artigo 23.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2019/1937.

39 Esta instituição conclui daí que as disposições até então notificadas pela República Federal da Alemanha só permitiam uma transposição parcial da referida diretiva tanto à escala federal como à escala regional.

40 Na tréplica, a República Federal da Alemanha sublinha, primeiro, que, a nível federal, os canais de denúncia externa estão operacionais desde a entrada em vigor do regulamento sobre a organização desses canais, em 11 de agosto de 2023.

41 Segundo, a HinSchG prevê que o exercício de represálias contra os denunciantes constitui uma infração passível de coima. O conceito de «represálias» engloba, a este respeito, os processos judiciais abusivos.

42 Terceiro, o âmbito de aplicação da HinSchG estende-se, em princípio, aos trabalhadores das entidades municipais, o que garante a sua proteção em caso de denúncia, independentemente da transposição da Diretiva 2019/1937 pelas entidades regionais.

43 Na sequência da apresentação do pedido superveniente da Comissão de 18 de setembro de 2024, em que esta instituição indicou que considerava que a transposição da Diretiva 2019/1937 pela República Federal da Alemanha podia ser considerada concluída em 19 de julho de 2024, este Estado-Membro apresentou, em 1 de outubro de 2024, observações em que mantém que essa diretiva foi integralmente transposta logo com a entrada em vigor da lei de transposição, a saber, 2 de julho de 2023.

Apreciação do Tribunal de Justiça

44 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 do artigo 26.º, n.º 3, cabia aos Estados-Membros comunicarem à Comissão o texto dessas disposições nacionais.

45 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].

46 No caso, depois de ter verificado que a República Federal da Alemanha não lhe tinha comunicado as disposições necessárias à transposição 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, prorrogado até 15 de dezembro de 2022.

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

48 Para justificar o atraso na adoção das disposições necessárias à transposição da Diretiva 2019/1937, este Estado-Membro invoca, primeiro, os longos debates técnicos e políticos que tiveram de ser levados a cabo para determinar em que medida o âmbito de aplicação material das disposições de transposição devia ser alargado para além do previsto nessa diretiva, de modo a proporcionar um elevado nível de proteção aos denunciantes. Além disso, o mesmo Estado-Membro refere dificuldades ligadas às repercussões económicas da referida diretiva, bem como ao processo legislativo necessário à adoção dessas disposições.

49 A este respeito, há que lembrar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações do seu ordenamento jurídico interno para justificar o incumprimento das obrigações decorrentes do direito da União, tais como a não transposição de uma diretiva no prazo previsto [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 33 e jurisprudência referida].

50 Além disso, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1937, o legislador da União considerou que um prazo de transposição de dois anos era suficiente para permitir aos Estados-Membros cumprirem as suas obrigações, pelo que a República Federal da Alemanha não pode invocar dificuldades ligadas ao âmbito de aplicação e às repercussões económicas da transposição desta diretiva.

51 Segundo, no que respeita à transposição das disposições dessa diretiva, relativas aos canais de denúncia interna nas entidades municipais, a República Federal da Alemanha sublinha que, na falta de tais canais, nada se opõe a que os trabalhadores pertencentes a essas entidades utilizem os canais de denúncia externa criados a nível federal.

52 Contudo, como resulta do considerando 33 da Diretiva 2019/1937, o legislador da União considerou que as denúncias internas revestiam especial importância no que respeita à prevenção de violações do direito da União.

53 É por esta razão que o artigo 8.º, n.º 1, dessa diretiva prevê a obrigação de estabelecer canais de denúncia interna, nomeadamente no âmbito das entidades jurídicas do setor público.

54 Além disso, na medida em que a República Federal da Alemanha alega que, na prática, os trabalhadores das entidades municipais podem utilizar os canais de denúncia externa, refira-se que uma prática desprovida de publicidade adequada é, por natureza, modificável por vontade da administração, pelo que não pode ser considerada uma transposição adequada das disposições de uma diretiva [Acórdão de 3 de dezembro de 2020, Comissão/Bélgica (Mercados da eletricidade e do gás natural), C-767/19, EU:C:2020:984, n.º 57 e jurisprudência referida].

55 Assim, a República Federal da Alemanha não pode invocar utilmente essas circunstâncias para justificar a falta de transposição da Diretiva 2019/1937 no prazo fixado.

56 Por conseguinte, há que declarar que, não tendo adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, prorrogado até 15 de dezembro de 2022, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2019/1937 e, logo, não tendo comunicado essas disposições à Comissão, a República Federal da Alemanha 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

57 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.

58 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.

59 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 a 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 o dia em que a infração cessou.

60 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 esse ponto 3, o fator «n» da República Federal da Alemanha é de 6,16.

61 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 6,16. 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 61 600 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 17 248 000 euros, montante da quantia fixa mínima fixada para a República Federal da Alemanha no ponto 5 do anexo I da Comunicação de 2023.

62 Na contestação, a República Federal da Alemanha alega que a Comunicação de 2023 não é aplicável à presente ação por incumprimento. Considera que a secção 7 dessa comunicação, nos termos da qual as suas disposições são aplicáveis às decisões de propositura de ação no Tribunal de Justiça adotadas após 4 de janeiro de 2023, é contrária ao Acórdão de 24 de maio de 2011, Comissão/Alemanha (C-54/08, EU:C:2011:339), cujo n.º 126 especifica que a situação do Estado-Membro em causa deve ser apreciada no termo do prazo previsto no parecer fundamentado. No caso, tendo o termo desse prazo sido fixado em 15 de dezembro de 2022, o montante das sanções financeiras deve ser calculado segundo as modalidades estabelecidas na Comunicação 2022/C 74/02 da Comissão, intitulada «Atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito dos processos por infração», de 15 de fevereiro de 2022 (JO 2022, C 74, p. 2).

63 De qualquer forma, a aplicação automática de um coeficiente de gravidade de 10 não permite ter em conta as particularidades da situação em causa. Com efeito, por um lado, o processo legislativo de adoção das disposições necessárias à transposição da Diretiva 2019/1937 foi concluído antes do termo da fase escrita no Tribunal de Justiça. Por outro, à data da apresentação da contestação, o prazo de transposição previsto no artigo 26.º, n.º 2, desta diretiva, relativo à obrigação de estabelecer canais de denúncia interna prevista no seu artigo 8.º, n.º 3, não tinha expirado. Ora, estas circunstâncias justificam, na medida em que são constitutivas de circunstâncias atenuantes, a aplicação de um coeficiente de 3 no máximo.

64 Na réplica, a Comissão refere, por um lado, que só na fase do processo contencioso pode ser pedida a aplicação de uma quantia fixa. No caso, tendo o Tribunal de Justiça sido chamado a pronunciar-se em 14 de março de 2023, a Comunicação de 2023 é aplicável por força da sua secção 7. Esta regra garante a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, em especial quando pedem uma prorrogação do prazo fixado no parecer fundamentado, tal como pedido pela República Federal da Alemanha no caso presente.

65 Por outro lado, a Comissão indica que a aplicação sistemática de um coeficiente de gravidade de 10 na escala de 1 a 20 garante a previsibilidade e a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros. Entende que tal coeficiente é moderado, tendo em conta as consequências da não transposição da Diretiva 2019/1937, que garante a proteção das pessoas que denunciam uma violação do direito da União.

66 Com o seu pedido superveniente de 24 de outubro de 2023, a Comissão propõe, na sequência da notificação pela República Federal da Alemanha da HinSchG, determinar dois períodos de infração e aplicar, consequentemente, dois coeficientes de gravidade, um de 10 para o período de 18 de dezembro de 2021 a 1 de julho de 2023 e o outro de 1 para o período entre 2 de julho de 2023 e o dia de regularização da infração ou, na falta de regularização, o dia da prolação do acórdão no presente processo. Daí resulta que, para o primeiro período, o montante diário proposto é de 61 600 euros (10 × 6,16 × 1000), que deve ser multiplicado pelo número de dias de persistência da infração, ou seja, 561 dias. O montante da quantia fixa pedida é, portanto, de 34 557 600 euros. Para o segundo período, o montante fixo diário proposto de 6 160 euros (1 × 6,16 × 1000) deve ser multiplicado pelo número de dias de persistência da infração.

67 Nas suas observações de 4 de dezembro de 2023 sobre este pedido superveniente, a República Federal da Alemanha mantém a posição que expôs na contestação e recordou na tréplica.

68 Através do seu pedido superveniente de 18 de setembro de 2024, a Comissão indica que considera que a transposição da Diretiva 2019/1937 para o direito alemão pode ser considerada concluída em 19 de julho de 2024. Consequentemente, considera que está em condições de propor o montante da quantia fixa relativo ao segundo período, estando este compreendido entre 2 de julho de 2023 e 18 de julho de 2024, ou seja, 382 dias de persistência da infração, segundo a Comissão. O montante da quantia fixa pedida para esse período é de 2 353 120 euros (6 160 × 382).

69 A República Federal da Alemanha apresentou, em 1 de outubro de 2024, observações nas quais mantém que essa diretiva foi integralmente transposta logo com a entrada em vigor da lei de transposição, ou seja, em 2 de julho de 2023. Por outro lado, este Estado-Membro contesta o método de cálculo do montante da quantia fixa pedida, baseando-se no Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Apreciação do Tribunal de Justiça

70 A título preliminar, a República Federal da Alemanha alega que a Comunicação de 2023 não é aplicável *ratione temporis* ao presente pedido de condenação no pagamento de uma quantia fixa, uma vez que o processo por incumprimento foi iniciado em 28 de janeiro de 2022, na sequência da notificação para cumprir de 27 de janeiro de 2022, e as disposições aplicáveis são as que estavam em vigor no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022. Refira-se, porém, que, por força da secção 7 desta comunicação, as regras e os critérios nela enunciados são aplicáveis a todas as decisões da Comissão de recorrer ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 260.º TFUE, tomadas após a publicação da referida comunicação, ou seja, depois de 4 de janeiro de 2023.

71 Tendo a Comissão decidido intentar no Tribunal de Justiça a presente ação por incumprimento em 14 de março de 2023, a mesma comunicação constitui a base jurídica para determinar o montante da quantia fixa pedida no caso presente.

72 A este respeito, é irrelevante a jurisprudência do Tribunal de Justiça, invocada pela República Federal da Alemanha, no sentido de que 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 as alterações posteriormente ocorridas ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça.

73 Com efeito, primeiro, a Comissão só pode propor a adoção de sanções pecuniárias quando propõe no Tribunal de Justiça uma ação ao abrigo do artigo 258.º TFUE, pelo que o montante dessas sanções deve ser determinado pela aplicação das normas em vigor à data dessa propositura.

74 Segundo, as orientações adotadas pela Comissão, como as contidas nas suas comunicações, visam explicitar as normas em que fixa os montantes das sanções pecuniárias que propõe ao Tribunal de Justiça, caso este declare o incumprimento imputado ao Estado-Membro em causa.

75 Ora, há que distinguir as modalidades relativas à declaração da existência de um incumprimento das relativas à aplicação de sanções pecuniárias.

76 Com efeito, como resulta da jurisprudência referida no n.º 45 do presente acórdão, 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 da Comissão. Em contrapartida, na fixação do montante de uma quantia fixa, há que determinar a duração do incumprimento imputado. Para o efeito, por um lado, a data a reter para determinar o ponto de partida do incumprimento em causa não é a do termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão, mas sim a data em que terminou 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]. Por outro lado, a data em que a Comissão está em melhores condições para apreciar a gravidade da infração, a sua duração e o efeito dissuasivo da sanção proposta é aquela em que decide propor no Tribunal de Justiça uma ação por incumprimento, podendo a Comissão, de resto, durante o processo contencioso, adaptar o montante da quantia fixa pedida em função da evolução da situação ilícita no Estado-Membro em causa.

77 Por conseguinte, a jurisprudência a que se refere a República Federal da Alemanha, mencionada no n.º 62 do presente acórdão, não se opõe a que a Comissão aplique, no caso, as regras previstas na Comunicação de 2023 para determinar o montante da sanção pecuniária que propõe que Tribunal de Justiça decrete.

78 No caso, há que lembrar que 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 de 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.

79 Uma vez que, como resulta do n.º 56 do presente acórdão, está demonstrado que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, prorrogado até 15 de dezembro de 2022, a República Federal da Alemanha não tinha adotado nem, consequentemente, comunicado à Comissão 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.

80 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].

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

82 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].

83 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].

84 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].

85 No caso, há que considerar que, não obstante o facto de a República Federal da Alemanha ter cooperado com os serviços da Comissão no procedimento pré-contencioso, 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 aplicação de uma quantia fixa. Refira-se, a este respeito, que, tanto no termo do prazo previsto no artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1937 como no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, prorrogado até 15 de dezembro de 2022, nenhuma disposição legislativa, regulamentar e administrativa que permitisse uma transposição efetiva dessa diretiva tinha sido comunicada à Comissão.

86 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].

87 No exercício do seu poder de apreciação na matéria, tal como enquadrado pelas propostas da Comissão, cabe ao Tribunal de Justiça, como recordado no n.º 84 do presente acórdão, 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].

88 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].

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

90 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 para o período entre 18 de dezembro de 2021 e 1 de julho de 2023. Na sequência das alterações legislativas notificadas à Comissão, esta instituição considera que há que aplicar um coeficiente de gravidade de 1 para o período entre 2 de julho de 2023 e 19 de julho de 2024.

91 A República Federal da Alemanha contesta o nível desse coeficiente e a automaticidade da sua aplicação nas circunstâncias do incumprimento declarado.

92 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].

93 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].

94 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].

95 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 87 do presente acórdão.

96 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].

97 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].

98 No caso, a Comissão propôs, no seu pedido superveniente de 24 de outubro de 2023, a aplicação de um coeficiente de gravidade de 1 a partir de 2 de julho de 2023, na sequência da entrada em vigor da HinSchG, que assegurava, em seu entender, a transposição completa da Diretiva 2019/1937 ao nível federal. Como foi exposto no n.º 68 do presente acórdão, determinou, portanto, dois períodos de infração e pede, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça que aplique dois coeficientes de gravidade, um de 10 para o período de 18 de dezembro de 2021 a 1 de julho de 2023 e o outro de 1 para o período de 2 de julho de 2023 a 18 de julho de 2024. Todavia, esta instituição não apreciou concretamente, de acordo com o n.º 79 do Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes) (C-147/23, EU:C:2024:346), as consequências

da infração declarada para os interesses privados e públicos, que justificariam a aplicação de um coeficiente de gravidade de 10 ao primeiro do período. No entanto, o Tribunal de Justiça já declarou que o incumprimento da obrigação de adotar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição completa da Diretiva 2019/1937, bem como da obrigação de comunicar essas disposições à Comissão, deve ser considerado particularmente grave [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 89].

99 Além disso, há que recordar que, de qualquer modo, incumbe aos Estados-Membros uma obrigação de cooperação leal com a Comissão por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE, o que implica que qualquer Estado-Membro é obrigado a facilitar o cumprimento, por esta instituição, da sua missão que, de acordo com o artigo 17.º TUE, consiste em velar, enquanto guardiã dos Tratados, pela aplicação do direito da União sob a fiscalização do Tribunal de Justiça. Por conseguinte, só uma cooperação com a Comissão que se caracterize por diligências que demonstrem a intenção de dar cumprimento o mais rapidamente possível às obrigações que decorrem de uma diretiva pode ser tida em conta como circunstância atenuante no âmbito da apreciação da gravidade da infração [v., neste sentido, Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 98 e jurisprudência referida].

100 Ora, não se pode considerar demonstrativo dessa circunstância atenuante o argumento da República Federal da Alemanha exposto no n.º 63 do presente acórdão, de que o processo legislativo de transposição da Diretiva 2019/1937 terminou antes do encerramento da fase escrita no Tribunal de Justiça, não permite demonstrar a existência dessa circunstância. Além disso, o argumento invocado por esse Estado-Membro e mencionado nesse n.º 63, segundo o qual, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, dessa diretiva, certos preceitos dessa diretiva não tinham que ser transpostos até 17 de dezembro de 2021, mas sim 17 de dezembro de 2023, deve, em todo o caso, ser julgado inoperante, na medida em que a presente ação não tem por objeto essa disposição.

101 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].

102 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 Federal da Alemanha não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas necessárias para assegurar a transposição desta diretiva e, portanto, também não tinha comunicado essas disposições à Comissão, contra o disposto no artigo 26.º, n.º 3, dessa diretiva. Além disso, como resulta dos n.ºs 51 a 54 do presente acórdão, a transposição completa da mesma diretiva não estava assegurada com a entrada em vigor da HinSchG, na falta de adoção de medidas de transposição em certos *Länder*. Daí resulta que o incumprimento em causa, que só terminou em 18 de julho de 2024, perdurou durante mais de dois anos e meio.

103 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].

104 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 de 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].

105 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 11 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].

106 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].

107 Por conseguinte, de acordo com a jurisprudência lembrada no n.º 103 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 do Grão-Ducado do Luxemburgo dos três últimos anos na fixação do montante da quantia fixa.

108 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.ºs 1 e 3, 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 34 000 000 de euros.

Quanto às despesas

109 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 Federal da Alemanha nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas da Comissão.

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

1) **Ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado da Comissão Europeia de 15 de julho de 2022, prorrogado até 15 de dezembro de 2022, 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, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 26.º, n.ºs 1 e 3, desta diretiva.**

2) **A República Federal da Alemanha é condenada a pagar à Comissão Europeia uma quantia fixa no montante de 34 000 000 de euros.**

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

Assinaturas