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-155/23,

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 A. Tokár, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Hungria, representada por M. Z. Fehér, na qualidade de agente,

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: húngaro.

Acórdão

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

– declare que, 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, ao não as ter comunicado à Comissão, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, dessa diretiva;

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

  – uma quantia fixa diária de 3 500 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 980 000 euros;

– no caso de o incumprimento declarado no primeiro travessão persistir até à data da prolação do acórdão no presente processo, condene a Hungria a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória no montante de 13 650 euros por dia de mora, a contar da data da prolação desse acórdão e até à data em que a Hungria cumpra as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2019/1937;

– condene a Hungria 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.

[…]

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.

[…]

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 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.

[…]»

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 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.

[…]»

11 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.º 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 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

[…]»

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 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 Hungria é fixado em 0,35. No ponto 5 desse anexo I, especifica-se que a quantia fixa mínima fixada para esse Estado-Membro é de 980 000 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 Hungria, 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 18 de março e de 3 de maio de 2022, a Hungria informou a Comissão de que as disposições exigidas estavam a ser elaboradas, uma vez que a transposição dessa diretiva para o direito nacional exigia a elaboração de uma nova lei e de uma regulamentação sob a forma de decreto governamental. A promulgação dessa lei estava prevista para o fim do mês de novembro de 2022.

17 Na falta de qualquer comunicação posterior relativa à transposição da Diretiva 2019/1937, a Comissão dirigiu, em 22 de julho de 2022, um parecer fundamentado à Hungria, 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 Em 13 de setembro de 2022, a Hungria notificou à Comissão a Lei CLXV de 2013, relativa às denúncias e às denúncias de interesse público, e o Decreto Governamental n.º 50/2013 (II.25), sobre o sistema de gestão da integridade nos órgãos da Administração Pública e as modalidades de acolhimento dos representantes de interesses, enquanto disposições que permitem a transposição parcial da Diretiva 2019/1937.

19 Na sua resposta ao parecer fundamentado de 15 de setembro de 2022, a Hungria indicou que estava em preparação o projeto de lei que permitia a transposição completa dessa diretiva.

20 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.

21 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 7 de janeiro de 2024, 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 30 de setembro de 2024, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que se podia considerar que a transposição da Diretiva 2019/1937 pela Hungria tinha sido concluída em 24 de julho de 2023, data de entrada em vigor da Lei XXV de 2023, sobre as regras relativas às queixas, às denúncias de interesse público e aos denunciantes, e do Decreto Governamental n.º 225/2023, de 8 de junho de 2023, que designa os organismos governamentais obrigados a criar um sistema distinto de denúncia de abusos. 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 2 040 500 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 Hungria não adotou essas disposições nem informou a Comissão da sua adoção antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 22 de julho de 2022.

26 A Hungria indica que a Lei XXV de 2023 foi publicada em 25 de maio de 2023 para entrar em vigor no 60.º dia seguinte a essa data. Precisa que era também nessa data que devia entrar em vigor o Decreto Governamental n.º 225/2023, adotado ao abrigo da habilitação dada pela Lei XXV de 2023. Este Estado-Membro alega igualmente que tomou medidas para notificar essa lei à Comissão imediatamente após a sua publicação, ou seja, em 26 de maio de 2023. Por conseguinte, a Hungria considera que a transposição da Diretiva 2019/1937 estava concluída à data da entrada em vigor da referida lei e do respetivo Decreto Governamental n.º 225/2023, pelo que a ação da Comissão deve ser julgada improcedente.

27 A título subsidiário, a Hungria recorda que, durante o procedimento pré-contencioso, notificou à Comissão a Lei CLXV de 2013 enquanto medida de transposição parcial da Diretiva 2019/1937. A este respeito, baseando-se no Acórdão de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais) (C-550/18, EU:C:2020:564), a Hungria alega que a falta de referência

a esta diretiva nas disposições nacionais notificadas não obsta à sua consideração como medidas de transposição parcial, uma vez que a referência à referida diretiva constitui uma simples formalidade.

28 Na réplica, a Comissão indica que a Lei XXV de 2023 e o Decreto Governamental n.º 225/2023 que lhe foram notificados pela Hungria como disposições que permitem a transposição da Diretiva 2019/1937 não tinham entrado em vigor à data da apresentação desse articulado, ou seja, em 12 de julho de 2023.

29 Além disso, no que respeita às disposições da legislação existente notificadas pela Hungria durante o procedimento pré-contencioso, a Comissão refere que este Estado-Membro não lhe transmitiu nenhuma tabela de correspondência. Ora, esse documento é tanto mais crucial quanto as disposições notificadas resultam de uma legislação vasta e geral, que não permite, por si só, à Comissão apreciar a sua relevância enquanto medidas de transposição das disposições da Diretiva 2019/1937.

30 De qualquer modo, a Comissão recorda que a transposição de uma diretiva deve resultar de um ato positivo que contenha uma referência a essa diretiva. Não se trata de uma simples formalidade, uma vez que essa referência permite aos beneficiários dos direitos que retiram da medida de transposição conhecer a sua origem e as consequências que daí decorrem.

31 Na tréplica, a Hungria refere que transmitiu à Comissão, em 14 de junho de 2023, um quadro de correspondência que indicava as disposições de direito interno destinadas a transpor a Diretiva 2019/1937.

32 Além disso, a Comissão não pode concluir pela falta de transposição ou pela inexistência de qualquer notificação de disposições de transposição pelo simples facto de as disposições que lhe foram notificadas não conterem qualquer referência a essa diretiva.

33 Por último, este Estado-Membro indica, nas suas observações de 4 de novembro de 2024 em resposta ao pedido superveniente da Comissão de 30 de setembro de 2024, que essa instituição não pode manter o seu pedido de condenação desse Estado-Membro no pagamento de uma quantia fixa, tendo em conta os diversos atos de transposição da Diretiva 2019/1937 que lhe tinham sido notificados antes da adoção da Lei XXV de 2023 e do Decreto Governamental n.º 225/2023.

Apreciação do Tribunal de Justiça

34 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.

35 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].

36 Por outro lado, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que, se uma diretiva previr expressamente a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as disposições necessárias à sua transposição incluam uma remissão para essa diretiva ou sejam acompanhadas dessa remissão na sua publicação oficial é, de qualquer modo, 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].

37 No caso, depois de ter verificado que a Hungria não lhe tinha comunicado as disposições necessárias à transposição da Diretiva 2019/1937, a Comissão dirigiu a este Estado-Membro, em 22 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.

38 Ora, tal como resulta da contestação e da tréplica apresentadas pela Hungria no presente processo, no termo desse prazo, este Estado-Membro não tinha adotado essas disposições e, portanto, também não as tinha comunicado à Comissão.

39 É certo que a Hungria notificou à Comissão, em 13 de setembro de 2022, a Lei CLXV de 2013 relativa às denúncias e às indicações de interesse público e o Decreto Governamental n.º 50/2013 (II.25) como medidas de transposição parcial da Diretiva 2019/1937. Além disso, este Estado-Membro indicou, na sua resposta ao parecer fundamentado, que estava em curso a preparação do projeto de lei de transposição dessa diretiva.

40 Todavia, há que considerar, primeiro, que, ao indicar que a transposição da Diretiva 2019/1937 devia estar concluída em 2023, a Hungria reconhece que não tinha sido realizada uma transposição completa desta diretiva para o direito nacional, nem no termo do prazo previsto no seu artigo 26.º, n.º 1, a saber, 17 de dezembro de 2021, nem no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, 22 de setembro de 2022.

41 Segundo, no que respeita às disposições de direito nacional notificadas à Comissão durante o procedimento pré-contencioso, tendo em conta a jurisprudência mencionada no n.º 36 do presente acórdão, o facto de o direito de um Estado-Membro em vigor antes da entrada em vigor da Diretiva 2019/1937 já estar, segundo esse Estado-Membro, em conformidade com esta diretiva 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].

42 Com efeito, há que lembrar que as disposições de uma diretiva devem ser transpostas com caráter vinculativo incontestável e com a especificidade, precisão e clareza exigíveis, para estar cumprido o requisito de segurança jurídica que exige que, no caso de a diretiva se destinar a criar direitos para os particulares, os beneficiários estejam em condições de conhecer a sua plenitude dos seus direitos [Acórdão de 12 de maio de 2022 UI. (Representante aduaneiro indireto), C-714/20, EU:C:2022:374, n.º 59].

43 Ora, uma vez que as disposições de direito nacional notificadas pela Hungria durante o procedimento pré-contencioso não contêm nenhuma referência à Diretiva 2019/1937, não se pode considerar que cumprem os requisitos especificados no número anterior.

44 Por conseguinte, há que declarar que, ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado de 22 de julho de 2022 as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2019/1937 e, portanto, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, dessa diretiva.

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

Argumentos das partes

45 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 sanção pecuniária 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.

46 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.

47 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.

48 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 Hungria é de 0,35.

49 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 0,35. 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 3 500 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 980 000 euros, montante da quantia fixa mínima fixada para a Hungria no ponto 5 do anexo I da Comunicação de 2023.

50 Na contestação, a Hungria refere, antes de mais, que as propostas da Comissão relativas ao montante da quantia fixa não têm em conta, por um lado, que a Lei XXV de 2023 foi publicada em 25 de maio de 2023 e devia entrar em vigor, tal como o Decreto Governamental n.º 225/2023, em 24 de julho de 2023, assim concluindo a transposição da Diretiva 2019/1937, e, por outro, que os elementos da legislação existente que asseguram uma transposição parcial desta diretiva tinham sido notificados à Comissão durante o procedimento pré-contencioso.

51 Em seguida, a Hungria sublinha, a título de circunstância atenuante, que a presente ação constitui a primeira ação por incumprimento com fundamento no artigo 260.º, n.º 3, TFUE a seu respeito.

52 Por último, o facto de muitos Estados-Membros se terem atrasado na transposição da Diretiva 2019/1937 demonstra as dificuldades sérias com que os ordenamentos jurídicos nacionais são confrontados na adoção das disposições nacionais de transposição.

53 A Hungria pede, a título principal, que os pedidos da Comissão sejam julgados improcedentes e, a título subsidiário, que o montante da quantia fixa proposta seja reduzido.

54 Na réplica, a Comissão sublinha que, uma vez que a Hungria não lhe comunicou um quadro de correspondência aquando da notificação dos elementos da sua legislação existente que constituem medidas de transposição parcial da Diretiva 2019/1937, não pode apreciar a relevância dessas medidas.

55 Além disso, uma vez que as sanções financeiras devem ser determinadas em função de critérios objetivos, esta instituição alega que as circunstâncias invocadas pela Hungria na contestação não podem justificar uma diminuição do montante das sanções pecuniárias propostas.

56 Na tréplica, a Hungria refere que a Comissão não se pode abster de ter em conta a legislação existente que lhe notificou, no âmbito da determinação do montante das sanções pecuniárias. Entende que o critério da Comissão levaria a desencorajar os Estados-Membros de identificarem e notificarem, antes da transposição completa de uma diretiva, as disposições nacionais que, embora anteriores à adoção dessa diretiva, assegurariam uma transposição pelo menos parcial.

57 Por estas razões, a Hungria reitera o seu pedido principal de improcedência da ação da Comissão e, a título subsidiário, a redução do montante da quantia fixa proposta.

58 No seu pedido superveniente de 30 de setembro de 2024, a Comissão, considerando que a Diretiva 2019/1937 foi integralmente transposta em 24 de julho de 2023, altera o montante da quantia fixa pedida. Propõe que se considere que o número de dias de persistência da infração se situa entre 18 de dezembro de 2021, ou seja, o dia seguinte ao do termo do prazo de transposição dessa diretiva, e 23 de julho de 2023, ou seja, o dia anterior ao da entrada em vigor das medidas de transposição. Daí resulta que o montante diário proposto é de 3 500 euros (10 × 0,35 × 1000), que deve ser multiplicado pelo número de dias de persistência da infração, ou seja, 583 dias. O montante da quantia fixa pedida é, portanto, de 2 040 500 euros.

59 Nas observações de 4 de novembro de 2024 sobre essas conclusões, a Hungria recorda a posição que exprimiu na tréplica.

Apreciação do Tribunal de Justiça

60 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.

61 Uma vez que, como resulta do n.º 44 do presente acórdão, está demonstrado que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 22 de julho de 2022, a Hungria 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.

62 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].

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

64 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].

65 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)].

66 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].

67 No caso, há que considerar que, não obstante o facto de a Hungria 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 aplicação de uma quantia fixa. Antes de mais, só após a receção do parecer fundamentado de 22 de julho de 2022 é que a Hungria, em 13 de setembro de 2022, notificou a esta instituição disposições do seu direito nacional que considerava transporem certas disposições desta diretiva. Em seguida, esta notificação foi efetuada apenas alguns dias antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 22 de julho de 2022, apesar de as disposições notificadas nessa data já existirem no ordenamento jurídico nacional antes da adoção da referida diretiva. Por último, as disposições notificadas não permitiam uma transposição efetiva, específica e completa da mesma, como se concluiu no n.º 43 do presente acórdão.

68 Com efeito, refira-se, por um lado, que essas disposições, notificadas antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 22 de julho de 2022, não continham nenhuma referência à Diretiva 2019/1937. Ora, está assente que a comunicação a que os Estados-Membros devem proceder, em conformidade com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, visa facilitar o cumprimento da missão da Comissão que consiste, designadamente, segundo o artigo 17.º TUE, em velar pela aplicação das disposições dos Tratados, bem como das disposições adotadas pelas instituições ao abrigo destes. Por conseguinte, essa comunicação deve conter informações suficientemente claras e precisas quanto ao conteúdo das normas nacionais que transpõem uma diretiva. Assim, esta comunicação, que pode ser acompanhada de uma tabela de correspondências, deve indicar sem ambiguidade as disposições legislativas, regulamentares e administrativas através das quais o Estado-Membro considera ter cumprido as diferentes obrigações que essa diretiva lhe impõe. Ora, sem essa informação, a Comissão não está em condições de verificar se o Estado-Membro aplicou real e completamente a diretiva [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, n.º 51].

69 Por outro lado, conforme se lembra no n.º 36 do presente acórdão, se uma diretiva previr expressamente a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as disposições necessárias à sua transposição incluam uma remissão para essa diretiva ou sejam acompanhadas dessa remissão na sua publicação oficial é, de qualquer modo, necessário que os Estados-Membros adotem um ato positivo de transposição da diretiva em causa.

70 Por conseguinte, uma vez que as disposições notificadas pela Hungria antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 22 de julho de 2022 não continham qualquer referência à Diretiva 2019/1937 nem tinham sido acompanhadas de qualquer documento explicativo, não podem ser invocadas para pôr em causa a aplicação de uma quantia fixa no caso presente.

71 No que respeita ao cálculo do montante dessa 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 dispõe apenas 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].

72 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].

73 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].

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

75 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 de 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.

76 A Hungria contesta o nível desse coeficiente e a automaticidade da sua aplicação nas circunstâncias do incumprimento declarado.

77 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 dessas 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].

78 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].

79 Ora, a falta de transposição completa 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].

80 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 72 do presente acórdão.

81 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].

82 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].

83 No caso, a Hungria alegou, na contestação, que existiam na sua legislação determinadas regras que protegiam as pessoas que denunciam violações do direito antes da adoção da Lei XXV de 2023 e do Decreto Governamental n.º 225/2023.

84 Assim, em 12 de junho de 2023, a Hungria notificou à Comissão onze leis que este Estado alega permitirem a transposição de certas disposições da Diretiva 2019/1937.

85 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].

86 Não deixa de ser verdade que as disposições notificadas pela Hungria estão dispersas pelo ordenamento jurídico nacional e não contêm, contrariamente ao que exige o artigo 26.º, n.º 3, da Diretiva 2019/1937, uma referência expressa à proteção prescrita por esta diretiva.

87 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 essa diretiva [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 94].

88 Com efeito, conforme recordado no n.º 78 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].

89 Ora, como se indica no n.º 79 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 a denunciar, uma vez que, ao fazê-lo, podem ficar expostas a represálias [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 96].

90 Assim, tendo em conta o objetivo enunciado no artigo 1.º da Diretiva 2019/1937, conjugado com o seu considerando 1, a falta de adoção das disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição completa e precisa dessa diretiva tem uma gravidade particularmente séria [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 97].

91 No que respeita às circunstâncias atenuantes invocadas pela Hungria, importa sublinhar que o argumento de que este Estado-Membro é, pela primeira vez, objeto de uma ação por incumprimento com base no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, não tem nenhuma relação com as consequências da não transposição da Diretiva 2019/1937 para os interesses privados e públicos. Por outro lado, no processo C-310/12, este Estado-Membro teve de se defender de uma ação por incumprimento ao abrigo da referida disposição até ao momento em que, tendo em conta a notificação pela Hungria da transposição completa da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos (JO 2008, L 312, p. 3), a Comissão desistiu da sua ação.

92 Além disso, segundo jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode justificar o incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado pelo facto de outros Estados-Membros também não cumprirem as suas obrigações (Acórdão de 11 de julho de 2018, Comissão/Bélgica, C-356/15, EU:C:2018:555, n.º 106 e jurisprudência referida).

93 Consequentemente, a Hungria não pode invocar como circunstância que atenua a gravidade do seu incumprimento o atraso de certos Estados-Membros na transposição da Diretiva 2019/1937.

94 Em segundo lugar, 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, a saber, 17 de dezembro de 2021 [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 80 e jurisprudência referida].

95 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 Hungria não tinha adotado todas as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas necessárias para permitir uma transposição específica e completa dessa 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 24 de julho de 2023, com a entrada em vigor da Lei XXV de 2023 e do Decreto Governamental n.º 225/2023, perdurou por mais de um ano e meio.

96 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].

97 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].

98 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].

99 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].

100 Por conseguinte, de acordo com a jurisprudência lembrada no n.º 96 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 Hungria dos três últimos anos na fixação do montante da quantia fixa.

101 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 1 750 000 euros.

Quanto às despesas

102 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 Hungria 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 (Sexta Secção) decide:

1) **Ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado da Comissão Europeia de 22 de julho 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 Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 26.º, n.ºs 1 e 3, desta diretiva.**

2) **A Hungria é condenada a pagar à Comissão Europeia uma quantia fixa no montante de 1 750 000 euros.**

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

Assinaturas