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 e de uma sanção pecuniária compulsória diária — Critérios de fixação do montante das sanções — Aplicação automática de um coeficiente de gravidade»

No processo C-154/23,

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. Maran, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República da Estónia, representada por N. Grünberg e M. Kriisa, 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: estónio.

Acórdão

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

– declare que a República da Estónia, 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, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, dessa diretiva;

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

  – uma quantia fixa diária de 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 168 000 euros;

– no caso de o incumprimento declarado no primeiro travessão persistir até à data da prolação do acórdão no presente processo, condene a República da Estónia a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória de 2 340 euros por dia de mora, a contar da data da prolação desse acórdão e até à data em que a República da Estónia cumpra as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2019/1937, e

– condene a República da Estónia nas despesas.

Quadro jurídico

Diretiva 2019/1937

2 Os considerandos 1 e 4 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.

[…]

4) A proteção dispensada atualmente aos denunciantes na União está fragmentada pelos Estados-Membros e difere consoante o domínio de intervenção. As consequências das violações do direito da União que assumem dimensão transfronteiriça e são denunciadas ilustram como a insuficiência da proteção num Estado-Membro afeta negativamente as políticas da União não só nesse Estado-Membro, mas também noutros Estados-Membros e na União como um todo.»

3 Nos termos do artigo 1.º dessa diretiva:

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

4 O artigo 26.º dessa diretiva 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

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

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

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

[…]»

7 A secção 3.2.2 dessa comunicação enuncia:

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

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

8 Nos termos da secção 3.3 da 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.

[…]»

9 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.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.

[…]»

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

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

– Multiplicando um montante fixo por um coeficiente de gravidade;

– Multiplicando o resultado pelo fator n;

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

[…]»

11 A secção 4.2.1 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].

[…]»

12 Nos termos da secção 4.2.2 dessa comunicação:

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

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

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

[…]»

13 O anexo I da Comunicação de 2023, intitulado «Dados utilizados para determinar as sanções financeiras propostas ao Tribunal», prevê, no seu ponto 1, que o montante fixo para a sanção pecuniária compulsória referida na secção 3 dessa comunicação é fixado em 3 000 euros por dia, no seu ponto 2, que a quantia fixa mencionada na secção 4.2.2 da referida comunicação é fixada 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 da Estónia é fixado em 0,06. No ponto 5 desse anexo I, especifica-se que a quantia fixa mínima fixada para esse Estado-Membro é de 168 000 euros.

Procedimento pré-contencioso e tramitação processual no Tribunal de Justiça

14 Em 27 de janeiro de 2022, a Comissão enviou uma notificação para cumprir à República da Estónia, 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. Na sua resposta de 28 de março de 2022, a República da Estónia, reconhecendo as acusações formuladas contra ela, indicou que o projeto de lei que permitia a transposição desta diretiva tinha sido submetido para apreciação ao Parlamento estónio e que a lei de transposição devia entrar em vigor em 1 de junho de 2022.

15 Na falta de qualquer comunicação posterior relativa à transposição da Diretiva 2019/1937, a Comissão dirigiu, em 15 de julho de 2022, um parecer fundamentado à República da Estónia, 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.

16 Na sua resposta ao referido parecer datada de 13 de setembro de 2022, a República da Estónia, que não contestou o incumprimento que lhe era imputado, precisou o estado de adiantamento do processo legislativo de adoção da lei de transposição da Diretiva 2019/1937.

17 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.

18 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 4 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.

Quanto à ação

Quanto ao incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE

Argumentos das partes

19 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.

20 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.

21 Ora, no caso, a República da Estónia 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 de 15 de julho de 2022.

22 Na contestação, a República da Estónia reconhece o incumprimento que lhe é imputado e precisa que, devido às eleições legislativas de 5 de março de 2023, o exame do projeto de lei de transposição da Diretiva 2019/1937 foi adiado para junho de 2023. Este Estado-Membro expõe, além disso, que a legislação nacional existente contém certas disposições que permitem, em domínios específicos, a proteção dos denunciantes, sem que, todavia, possam ser qualificadas de disposições de transposição desta diretiva.

23 Na réplica, a Comissão recorda que, segundo jurisprudência constante, disposições, práticas ou situações abrangidas pelo ordenamento jurídico nacional não podem justificar o atraso na transposição de uma diretiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

24 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.

25 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].

26 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].

27 No caso, depois de ter verificado que a República da Estónia 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.

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

29 A República da Estónia, que não contesta o incumprimento que lhe é imputado, indica que o atraso na transposição e, portanto, na comunicação das medidas de transposição é nomeadamente imputável às eleições legislativas de 5 de março de 2023.

30 A este respeito, há que recordar 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].

31 Além disso, como resulta dos próprios 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.

32 Por conseguinte, há que declarar que, ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2019/1937 e, portanto, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, a República da Estónia 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

33 Considerando que o incumprimento imputado à República da Estónia subsistia na data em que a Comissão intentou a presente ação no Tribunal de Justiça, esta instituição propõe, com base no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, a condenação desse Estado-Membro no pagamento de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária compulsória diária.

34 Para efeitos da determinação dos montantes dessas sanções pecuniárias, 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 desses montantes 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.

35 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.

36 Em segundo lugar, no que respeita à duração da infração, a Comissão refere que, nos termos da secção 3.3 da Comunicação de 2023, o coeficiente de duração é expresso na forma de um multiplicador compreendido entre 1 e 3 e é calculado à razão de 0,10 por mês a contar do dia seguinte ao termo do prazo de transposição da diretiva em causa até que a Comissão decida recorrer ao Tribunal de Justiça. No caso, sendo a duração deste período de 13 meses, o coeficiente de duração a adotar é de 1,3.

37 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 da Estónia é de 0,06.

38 Por conseguinte, primeiro, quanto ao cálculo do montante da quantia fixa, 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 0,06. 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 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 deve ser imposto o pagamento dessa quantia fixa desde que seja superior a 168 000 euros, montante da quantia fixa mínima fixada para a República da Estónia no ponto 5 do anexo I da Comunicação de 2023.

39 Segundo, no que respeita à fixação do montante da sanção pecuniária compulsória, a Comissão propõe que se multiplique o montante fixo da sanção pecuniária compulsória fixado no ponto 1 do anexo I da Comunicação de 2023, que ascende a 3 000 euros por dia, pelo coeficiente de gravidade de 10, pelo coeficiente de duração de 1,3 e pelo fator «n» de 0,06. Daqui resulta uma sanção pecuniária compulsória no montante de 2 340 euros por dia.

40 Por fim, a Comissão propõe que se considere que a data em que a obrigação de pagamento produz efeitos é a da prolação do acórdão a proferir no presente processo.

41 Na contestação, a República da Estónia refere que as propostas da Comissão relativas aos montantes das sanções pecuniárias vão além do necessário para assegurar o caráter eficaz e dissuasivo dessas sanções.

42 Quanto ao montante da quantia fixa, este Estado-Membro considera que a quantia proposta pela Comissão não tem em conta os efeitos reais do incumprimento nos interesses públicos e privados.

43 Por um lado, a aplicação sistemática de um coeficiente de gravidade de 10 não permite à Comissão ter em conta a legislação existente relativa à proteção dos denunciantes. Assim, o artigo 3.º da töölepingu seadus (Lei do Contrato de Trabalho) (RT I, 7 de março de 2023) e o artigo 13.º da avaliku teenistuse seadus (Lei da Função Pública) (RT I, 7 de março de 2023) preveem a proibição geral de represálias contra os denunciantes, conforme previsto no artigo 19.º da Diretiva 2019/1937. Além disso, é assegurada uma proteção das pessoas autoras de denúncias pelo artigo 6.º, n.º 2, da korristsioonivastane seadus (Lei Anticorrupção) (RT I, 13 de abril de 2021), pelos artigos 49.º, 51.º, 52.º[1] da rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus (Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Terrorismo) (RT I, 10 de fevereiro de 2023), os artigos 50[2] e 50[3] da finantsinspektsiooni seadus (Lei da Autoridade de Supervisão e Financeira) (RT I, 30 de novembro de 2022), bem como os artigos 201[1], 201[2] e 237[49] da väärtpaberituru seadus (Lei do Mercado de Valores Mobiliários) (RT I, 17 de março de 2023). Além disso, várias autoridades públicas criaram canais de denúncia interna.

44 Por outro lado, este Estado-Membro recorda os numerosos esforços que desenvolveu para transpor a Diretiva 2019/1937 e expõe que a duração do exame do projeto de lei de transposição desta diretiva foi mais longa do que a inicialmente prevista devido à realização, em 5 de março de 2023, das eleições legislativas.

45 Por último, a República da Estónia alega que, tendo em conta o número extremamente baixo de casos de não transposição que sempre a caracterizou, a prevenção da repetição de um comportamento ilícito não justifica o montante pedido pela Comissão.

46 Daí resulta que, para atingir o objetivo de persuasão e de dissuasão, a aplicação de um coeficiente de gravidade igual ou inferior a 5 seria suficiente.

47 Pelas mesmas razões, o montante da sanção pecuniária compulsória proposto pela Comissão deve igualmente ser reduzido.

48 Na réplica, a Comissão refere que o coeficiente de gravidade de 10 que propôs é moderado e corresponde ao nível previsto na secção 3.2.2 da Comunicação de 2023.

49 Considera que as diferentes disposições de direito nacional mencionadas pela República da Estónia na contestação não podem ser tidas em conta para efeitos da determinação desse coeficiente, uma vez que não são relevantes para determinar o estado de transposição da Diretiva 2019/1937 para o direito nacional.

50 Com efeito, estas disposições nacionais não foram notificadas à Comissão. Além disso, não contêm qualquer referência a essa diretiva nem constituem, portanto, um ato positivo de transposição.

51 Ao fazê-lo, as referidas disposições nacionais não respondem às exigências de clareza e de precisão exigidas pela jurisprudência para que sejam garantidas a segurança jurídica dos beneficiários dos direitos reconhecidos pela Diretiva 2019/1937 e a plena aplicação das suas disposições.

52 Por conseguinte, a Comissão confirma os montantes das sanções pecuniárias que propôs na petição.

53 Na tréplica, a República da Estónia refere, por um lado, que as disposições nacionais a que se referiu na contestação demonstram que os efeitos negativos para os interesses públicos e privados do incumprimento que lhe é imputado devem ser relativizados. Por conseguinte, os montantes das sanções pecuniárias propostas devem ser adaptados às circunstâncias e proporcionais à infração cometida. Por outro lado, a determinação do nível de persuasão e de dissuasão destas sanções exige uma consideração das circunstâncias específicas de cada caso concreto.

54 A este respeito, a Comissão não pode justificar o automatismo da aplicação de um coeficiente de gravidade pela necessidade de garantir a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros. Pelo contrário, este princípio impõe uma apreciação diferenciada em função do conteúdo normativo de cada diretiva e da situação específica de cada Estado-Membro.

55 No caso, a República da Estónia já dispõe de uma legislação setorial que corresponde, em certa medida, ao regime de proteção imposto pela Diretiva 2019/1937. Este Estado-Membro remete, a este respeito, para o considerando 4 dessa diretiva, nos termos do qual esta última visa colmatar as lacunas que podem resultar de um nível de proteção fragmentado e desigual.

56 Além disso, o número limitado das infrações cometidas por este Estado-Membro justifica uma redução desses montantes, uma vez que o risco de reincidência é limitado.

57 Por conseguinte, a República da Estónia pede, por um lado, que o montante da quantia fixa seja determinado multiplicando um montante diário de 300 euros pelo número de dias compreendidos entre o dia seguinte ao do termo do prazo de transposição e o dia em que é posto termo ao incumprimento ou, na falta de regularização, o dia da prolação do acórdão no presente processo. Por outro lado, pede que o montante da sanção pecuniária compulsória seja fixado em 1 170 euros por cada dia de atraso a contar da data da prolação do acórdão no presente processo até à data de transposição completa da Diretiva 2019/1937.

Apreciação do Tribunal de Justiça

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

58 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.

59 Uma vez que, como resulta do n.º 32 do presente acórdão, está demonstrado que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, a República da Estónia 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.

60 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].

61 A fim de alcançar esse objetivo, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE prevê a aplicação de dois tipos de sanções pecuniárias, ou seja, uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória diária.

62 Embora a condenação no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária se afigure adaptada para incentivar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento, a condenação no pagamento de uma quantia fixa assenta mais 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].

63 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)].

64 No caso, a Comissão baseou-se na Comunicação de 2023 para justificar o seu pedido de condenação da República da Estónia no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária e de uma quantia fixa, bem como para fixar os respetivos montantes.

65 No que se refere à oportunidade de aplicar essas sanções pecuniárias, 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, decretar 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].

66 No caso, quanto à aplicação de uma quantia fixa, não obstante o facto de a República da Estónia ter mantido os serviços da Comissão informados do estado de adiantamento do processo de transposição das disposições da Diretiva 2019/1937 para o direito nacional, 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. Com efeito, a República da Estónia não tinha adotado nenhuma disposição que permitisse a transposição desta diretiva no termo do prazo previsto no artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1937. Além disso, nenhuma dessas disposições foi notificada à Comissão no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 15 de julho de 2022, nem mesmo na data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça.

67 Segundo, no que respeita à aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, tal sanção só se impõe, em princípio, na medida em que persista o incumprimento que essa sanção visa punir até ao exame dos factos pelo Tribunal de Justiça, o qual deve ser considerado como ocorrido à data do encerramento do processo. Importa precisar que, num caso em que, como no caso presente, não foi realizada audiência, a data a ter em conta a este respeito é a do encerramento da fase escrita do processo [Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 64].

68 Daí resulta que, para determinar se, no caso presente, pode ser prevista a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, há que examinar se o incumprimento declarado no n.º 32 do presente acórdão persistiu até à data do encerramento da fase escrita, que ocorreu em 14 de agosto de 2023.

69 No caso, não é impugnado que, nessa data, a República da Estónia não tinha adotado nem, portanto, comunicado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da Diretiva 2019/1937 para o seu direito interno. Por conseguinte, há que declarar que o incumprimento desse Estado-Membro perdurou até à análise dos factos pelo Tribunal de Justiça.

70 O Tribunal de Justiça considera, portanto, que a condenação da República da Estónia no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária, como pedida pela Comissão, constitui um meio financeiro adequado para assegurar que este Estado-Membro põe termo, o mais rapidamente possível, ao incumprimento declarado e cumpre as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2019/1937. Contudo, uma vez que não se pode excluir a possibilidade de, à data da prolação do acórdão na presente lide, a transposição dessa diretiva estar totalmente concluída, só será apropriado aplicar uma sanção pecuniária compulsória na medida em o incumprimento persista à data dessa prolação [v., neste sentido, Acórdão de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia (Diretiva Denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, n.º 66].

– *Quanto ao montante das sanções pecuniárias*

71 No que respeita ao cálculo dos montantes das sanções pedidas pela Comissão, há que recordar 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].

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 das sanções pecuniárias aplicadas a um Estado-Membro 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.º 68 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 fixar o montante das sanções pecuniárias pedidas.

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 República da Estónia contesta o nível desse coeficiente e a automaticidade da sua aplicação nas circunstâncias do caso.

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 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].

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 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 proporcional 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 República da Estónia alegou, na contestação, que a sua legislação já continha certas disposições, expostas no n.º 43 do presente acórdão, destinadas a proteger as pessoas que assinalassem violações do direito da União, que entende estarem em conformidade com as exigências da Diretiva 2019/1937.

84 Assim, o artigo 3.º da Lei do Contrato de Trabalho e o artigo 13.º da Lei da Função Pública preveem a proibição geral de represálias contra os denunciantes, conforme previsto no artigo 19.º da Diretiva 2019/1937. Além disso, a proteção dos denunciantes é assegurada pelo artigo 6.º, n.º 2, da Lei Anticorrupção, pelos artigos 49.º, 51.º, 52.º e 52^1 da Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Terrorismo, pelos artigos 50^2 e 50^3 da Lei da Autoridade de Supervisão e Financeira, bem como pelos artigos 201^1, 201^2 e 237^{49} da Lei do Mercado de Valores Mobiliários. Além disso, várias autoridades públicas criaram canais de denúncia interna.

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. Na medida em que a Comissão alega que não é de ter em conta essa legislação nacional na apreciação do nível do coeficiente de gravidade aplicado, dado não lhe ter sido notificada, basta observar que a falta de notificação dessa legislação não pode, só por si, ter influência nas consequências que esta tem efetivamente nesses interesses [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 é menos verdade que a própria República da Estónia reconheceu na contestação que as normas que protegem as pessoas que denunciam violações do direito da União se encontram dispersas no ordenamento jurídico estónio e não contêm, contrariamente ao que exige o artigo 26.º, n.º 3, da Diretiva 2019/1937, qualquer referência expressa à proteção dessas pessoas.

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, como recordado no n.º 78 do presente acórdão, ao instituir um nível elevado 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 Refira-se igualmente que o facto de a República da Estónia ser pela primeira vez objeto de uma ação por incumprimento baseada no artigo 260.º, n.º 3, TFUE não pode ser tido em conta na determinação do montante da quantia fixa a aplicar-lhe. Com efeito, o comportamento passado de um Estado-Membro não tem nenhuma relação com as consequências da não transposição da diretiva em causa para os interesses privados e públicos.

92 Em segundo lugar, na apreciação da duração da infração, há que recordar, por um lado, 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].

93 Por outro lado, no que respeita à fixação de uma sanção pecuniária compulsória, a duração da infração deve ser avaliada tendo em conta o momento em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos e não o momento em que a Comissão intenta a ação nesse Tribunal [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 87].

94 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 da Estónia não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas necessárias para transpor esta 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 não terminou no dia da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, perdura há três anos.

95 Em terceiro lugar, no que se refere à capacidade de pagamento da República da Estónia, 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].

96 A este propósito, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que se deve 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].

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

98 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].

99 Por conseguinte, de acordo com a jurisprudência lembrada no n.º 95 do presente acórdão e na falta de um critério pertinente apresentado pela Comissão para garantir uma estabilidade de cálculo e manter uma diferença razoável dos fatores «n» dos Estados-Membros, há que ter em conta a média do PIB da República da Estónia dos três últimos anos na fixação do montante das sanções pecuniárias.

100 Em face do exposto e tendo em conta o poder de apreciação reconhecido ao Tribunal de Justiça pelo artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que prevê que este não pode, no que respeita às sanções financeiras cujo pagamento aplica, fixar um montante que exceda o montante indicado pela Comissão, há que considerar, por um lado, 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 prejudica a plena efetividade do direito da União exige a aplicação de uma quantia fixa cujo montante deve ser fixado em 500 000 euros e, por outro lado, que, no caso de o incumprimento declarado no n.º 32 do presente acórdão subsistir na data da prolação desse acórdão, condenar a República da Estónia a pagar à Comissão, a partir dessa data e até que esse Estado-Membro ponha termo a esse incumprimento, uma sanção pecuniária compulsória diária no montante de 1 500 euros.

Quanto às despesas

101 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 da Estónia 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 15 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 República da Estónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 26.º, n.os 1 e 3, desta diretiva.**

2) **Ao não ter adotado, à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, as medidas necessárias para transpor para o seu direito interno as disposições da Diretiva 2019/1937, nem, por conseguinte, comunicado essas medidas à Comissão Europeia, a República da Estónia persistiu no seu incumprimento.**

3) **A República da Estónia é condenada a pagar à Comissão Europeia:**

   – **uma quantia fixa no montante de 500 000 euros;**

   – **no caso de o incumprimento declarado no ponto 1 do dispositivo subsistir à data da prolação do presente acórdão, uma sanção pecuniária compulsória diária de 1 500 euros a contar dessa data e até que esse Estado-Membro ponha termo a esse incumprimento.**

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

Assinaturas