Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

18 de junho de 2020*

«Incumprimento de Estado — Admissibilidade — Artigo 63.º TFUE — Liberdade de circulação de capitais — Existência de uma restrição — Ónus da prova — Discriminação indireta relacionada com a proveniência dos capitais — Artigo 12.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito à liberdade de associação — Legislação nacional que impõe obrigações de registo, de declaração e de publicidade, acompanhadas de sanções, às associações que recebem ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros — Artigo 7.º da Carta de Direitos Fundamentais — Direito ao respeito pela vida privada — Artigo 8.º, n.º 1, da Carta de Direitos Fundamentais — Direito à proteção dos dados pessoais — Legislação nacional que impõe a divulgação de informações relativas às pessoas que concedem ajuda financeira a associações e ao montante dessa ajuda — Justificação — Razão imperiosa de interesse geral — Transparência do financiamento associativo — Artigo 65.º TFUE — Ordem pública — Segurança pública — Luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e o crime organizado — Artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais»

No processo C-78/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 6 de fevereiro de 2018,

Comissão Europeia, representada inicialmente por V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari e K. Talabér-Ritz, e em seguida por V. Di Bucci, L. Havas e L. Malferrari, na qualidade de agentes,

demandante,

apoiada por:

Reino da Suécia, representado por A. Falk, C. Meyer-Seitz e H. Shev, na qualidade de agentes,

interveniente,

contra

Hungria, representada por M. Z. Fehér e G. Koós, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi e I. Jarukaitis, presidentes de secção, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (relator), D. Šváby e N. Piçarra, juízes,

* Língua do processo: húngaro.

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 22 de outubro de 2019,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de janeiro de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao ter adotado as disposições da külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Lei n.º LXXVI, de 2017, relativa à Transparência das Organizações que Recebem Ajuda Proveniente do Estrangeiro, a seguir «Lei da Transparência») que impõem obrigações de registo, de declaração e de publicidade a certas categorias de organizações da sociedade civil que beneficiam direta ou indiretamente de uma ajuda proveniente do estrangeiro que excede um determinado limite, e que preveem a possibilidade de serem aplicadas sanções às organizações que não respeitem estas obrigações, a Hungria introduziu restrições discriminatórias, injustificadas e desnecessárias em relação aos donativos estrangeiros concedidos às organizações da sociedade civil, em violação das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º TFUE, bem como dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

I. Legislação húngara

A. Lei da Transparência

2 O preâmbulo da Lei da Transparência indica nomeadamente que as organizações da sociedade civil «contribu[em] para o controlo democrático e para o debate público sobre os assuntos públicos», «desempenham um papel determinante na formação da opinião pública» e que «a sua transparência reveste grande interesse público».

3 Este preâmbulo também prevê que «o apoio prestado por fontes estrangeiras desconhecidas [às organizações da sociedade civil] é suscetível de ser utilizado por grupos de interesses estrangeiros para promover, através da influência social destas organizações, os seus próprios interesses em vez dos objetivos comunitários na vida social e política da Hungria» e que esse apoio «pode pôr em perigo os interesses políticos e económicos do país, bem como o funcionamento sem ingerências das instituições legais».

4 Nos termos do artigo 1.º desta lei:

«1. Para efeitos da aplicação da presente lei, entende-se por organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro qualquer associação ou fundação que beneficie de uma contribuição financeira conforme definida no n.º 2 (a seguir designadas, em conjunto, “organização que recebe ajuda proveniente do estrangeiro”).

2. Para efeitos da presente lei, considera-se que qualquer contribuição em dinheiro ou de outros ativos que provenham direta ou indiretamente do estrangeiro, independentemente do título jurídico, é uma ajuda quando atinja, por si só ou cumulativamente, num determinado exercício fiscal, o dobro do

montante fixado no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(Lei n.º LIII, de 2017, relativa à Prevenção e à Luta contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo)].

[…]

4. Estão excluídas do âmbito de aplicação da presente lei:

a) as associações e fundações que não são consideradas organizações da sociedade civil;

b) as associações abrangidas pela sportról szóló 2004. évi I. törvény [Lei n.º I, de 2004, relativa ao Desporto];

c) as organizações que exercem uma atividade religiosa;

d) as organizações e associações de minorias nacionais abrangidas pela nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(Lei n.º CLXXIX, de 2011, relativa aos Direitos das Minorias Nacionais)], bem como as fundações que exercem, em conformidade com o seu ato constitutivo, uma atividade diretamente relacionada com a autonomia cultural de uma minoria nacional ou que representam e defendem os interesses de uma determinada minoria nacional.»

5 O artigo 2.º da Lei da Transparência dispõe:

«1. Qualquer associação ou fundação, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, comunica, no prazo de 15 dias, a sua transformação em organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro quando o montante das ajudas que recebeu durante o ano em causa atinja o dobro do montante fixado no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º LIII, de 2017, relativa à Prevenção e à Luta contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo.

2. A organização beneficiária da ajuda proveniente do estrangeiro envia a declaração referida no n.º 1 ao tribunal competente da sua sede social (a seguir "tribunal do registo") e fornece os dados especificados no anexo I. O tribunal do registo anexa a declaração aos registos relativos à associação ou à fundação que constem do registo das organizações civis e outras organizações consideradas não comerciais (a seguir "registo") e regista a associação ou a fundação como organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro.

3. Aplicando por analogia as regras previstas no n.º 1, a organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro deve transmitir ao tribunal do registo, em simultâneo com o respetivo apuramento, uma declaração com os dados especificados no anexo I, relativos às ajudas recebidas durante o ano precedente. Da declaração devem constar, para o ano em causa:

a) para uma ajuda não superior a 500 000 forints [húngaros (HUF) (cerca de 1 500 euros)] por doador, as informações indicadas na parte II, ponto A), do anexo I,

b) para uma ajuda igual ou superior a 500 000 [HUF] por doador, as informações indicadas na parte II, ponto B), do anexo I.

4. Antes do dia 15 de cada mês, o tribunal do registo envia ao ministério responsável pela gestão do portal de informações civis o nome, a sede e a identificação fiscal das associações e fundações que tenha inscrito no registo como organizações beneficiárias de ajuda proveniente do estrangeiro durante o mês precedente. O ministério responsável pela gestão do portal de informações civis divulga de imediato as informações assim transmitidas com o objetivo de as tornar acessíveis pública e gratuitamente na plataforma eletrónica criada para o efeito.

5. Depois de entregar a sua declaração, na aceção do n.º 1, a organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro indica de imediato na página principal do seu sítio Internet, bem como nas suas publicações e noutros produtos de imprensa, na aceção da Lei sobre a Liberdade de Imprensa e das regras fundamentais aplicáveis aos conteúdos divulgados pelos *media*, que é considerada uma organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro, na aceção da presente lei.

6. A organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro continua sujeita à obrigação prevista no n.º 5 enquanto for considerada uma organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro, na aceção da presente lei.»

6 O artigo 3.º da Lei da Transparência enuncia:

«1. Se a associação ou a fundação não respeitar as obrigações que lhe são impostas pela presente lei, o procurador, logo que tenha conhecimento deste facto e de acordo com as regras que lhe são aplicáveis, ordena à associação ou à fundação que se conforme com as referidas obrigações nos 30 dias seguintes ao referido despacho.

2. Se a organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro não der cumprimento à obrigação indicada no despacho do procurador, o procurador emite novo despacho para cumprimento das obrigações que lhe são impostas pela presente lei no prazo de 15 dias. Se não tiverem sido obtidos resultados 15 dias após o termo deste prazo, o procurador requer ao tribunal do registo a aplicação de uma sanção pecuniária, em conformidade com o disposto no artigo 37.º, n.º 2, da civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(Lei n.º CLXXXI, de 2011, relativa ao Registo nos Tribunais das Organizações da Sociedade Civil e às Regras e Processos Aplicáveis)].

3. Depois de notificar o novo despacho à organização, em conformidade com o disposto no n.º 2, o procurador age no respeito pela exigência de proporcionalidade, aplicando por analogia as regras previstas na egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [Lei n.º CLXXV, de 2011, relativa ao Direito de Associação, ao Estatuto de Associação sem Fins Lucrativos e ao Financiamento das Organizações da Sociedade Civil)] e na Lei n.º CLXXXI, de 2011, relativa ao Registo nos Tribunais das Organizações da Sociedade Civil e às Regras e Processos Aplicáveis.»

7 O artigo 4.º da Lei da Transparência prevê:

«1. Se a contribuição em dinheiro ou de outros ativos que a organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro tenha recebido não atingir, durante o ano seguinte ao exercício fiscal a que se refere o artigo 2.º, n.º 3, o dobro do montante indicado no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º LIII, de 2017, relativa à Prevenção e à Luta contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo, a associação ou a fundação deixa de ser considerada uma organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro e comunica esta informação, aplicando por analogia as regras relativas à declaração, nos 30 dias seguintes à adoção do seu relatório anual relativo ao ano em que ocorrer esta circunstância. O tribunal do registo também comunica esta circunstância, em aplicação do artigo 2.º, n.º 4, ao ministério responsável pela gestão do portal de informações civis, que elimina de imediato da plataforma eletrónica criada para o efeito os dados da organização em causa.

2. Depois de efetuada a declaração prevista no n.º 1, o tribunal do registo elimina imediatamente do registo a indicação de que a associação ou a fundação é uma organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro.»

8 O anexo I da Lei da Transparência precisa, na sua parte I, que a declaração relativa à transformação de uma organização da sociedade civil numa organização que recebe ajuda proveniente do estrangeiro, prevista no artigo 2.º desta lei, deve indicar o ano durante o qual essa transformação ocorre e o nome, a sede social e o número de identificação da organização em causa.

9 Além disso, este anexo I prevê, na sua parte II, ponto A, que, se o total das ajudas provenientes do estrangeiro não atingir o limite previsto no artigo 2.º, n.º 3, da referida lei, a declaração em causa deve mencionar, primeiro, o total das contribuições recebidas em dinheiro, segundo, o total das contribuições recebidas sob a forma de outros ativos e, terceiro, o número total de doadores de que essas contribuições provêm.

10 Por último, na sua parte II, ponto B, o referido anexo I prevê que, se o total das ajudas recebidas do estrangeiro atingir ou ultrapassar o limite previsto no artigo 2.º, n.º 3, da mesma lei, a declaração deve detalhar o montante e a fonte de cada ajuda recebida, indicando, na hipótese de esta fonte ser uma pessoa singular, o nome, o país e a cidade de residência desta, ou, no caso de ser uma pessoa coletiva, a firma e a sede desta última.

B. Lei n.º CLXXV, de 2011

11 A Lei n.º CLXXV, de 2011, relativa ao Direito de Associação, ao Estatuto de Associação sem Fins Lucrativos, ao Funcionamento e ao Financiamento das Organizações da Sociedade Civil, à qual se refere o artigo 3.º da Lei da Transparência, dispõe, no seu artigo 3.º, n.º 3:

«O exercício do direito de associação […] não pode consistir numa infração ou numa incitação à prática de uma infração […]»

12 O artigo 11.º, n.º 4, desta lei prevê:

«Sob requerimento do procurador, o tribunal dissolverá a associação se o seu funcionamento ou a sua atividade violarem o artigo 3.º, n.ºs 3 a 5.»

C. Lei n.º CLXXXI, de 2011

13 A Lei n.º CLXXXI, de 2011, relativa ao Registo nos Tribunais das Organizações da Sociedade Civil e às Regras e Processos aplicáveis, à qual o artigo 3.º da Lei da Transparência também se refere, inclui nomeadamente um artigo 71/-G, n.º 2, ao abrigo do qual o tribunal competente pode adotar, relativamente a uma organização da sociedade civil, as seguintes medidas:

«a) aplicar uma sanção pecuniária de 10 000 a 900 000 [HUF (cerca de 30 a 2 700 euros)] à organização ou ao representante […];

b) anular a decisão […] irregular da organização e, se necessário, ordenar que seja adotada uma nova decisão, acompanhando este despacho da indicação de um prazo adequado;

c) se for provável que a organização volte a funcionar mediante convocatória do seu órgão principal, convocar o órgão decisório da organização ou atribuir essa tarefa a uma pessoa ou a uma organização adequada, a expensas da organização;

d) designar um administrador por uma duração máxima de 90 dias se o restabelecimento do funcionamento correto da organização não puder ser assegurado de outra forma e se tal se afigurar particularmente justificado tendo em conta o funcionamento da organização ou outras circunstâncias, tendo em conta o resultado obtido;

e) dissolver a organização.»

D. Lei n.º LIII, de 2017

14 O montante fixado no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º LIII, de 2017, relativa à Prevenção e à Luta contra o Branqueamento de Ccapitais e o Financiamento do Terrorismo, para o qual remetem os artigos 1.º, 2.º e 4.º da Lei da Transparência, é de 7,2 milhões de HUF (cerca de 20 800 euros).

II. Procedimento pré-contencioso

15 Em 14 de julho de 2017, a Comissão enviou à Hungria uma notificação para cumprir (a seguir «notificação para cumprir») na qual considerou que, ao ter adotado a Lei da Transparência, este Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º TFUE, bem como dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta, e concedeu-lhe um prazo de um mês para apresentar observações.

16 Em 17 de julho de 2017, a Hungria pediu uma prorrogação deste prazo, pedido esse que a Comissão recusou.

17 Em 14 de agosto e em 7 de setembro de 2017, a Hungria enviou à Comissão duas séries de observações relativas à notificação para cumprir, contestando o mérito das acusações que aí figuravam.

18 Em 5 de outubro de 2017, a Comissão emitiu um parecer fundamentado (a seguir «parecer fundamentado»), no qual considerou que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º TFUE, bem como dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta, por ter introduzido restrições discriminatórias, injustificadas e desnecessárias relativamente aos donativos estrangeiros concedidos às organizações da sociedade civil através das disposições da Lei da Transparência que impõem obrigações de registo, de declaração e de publicidade a certas categorias de organizações da sociedade civil que beneficiam direta ou indiretamente de uma ajuda proveniente do estrangeiro que excede um determinado limite, e que preveem a possibilidade de aplicar sanções às organizações que não respeitem essas obrigações. A Comissão também concedeu um prazo de um mês à Hungria para que esta tomasse as medidas necessárias para se conformar com o parecer fundamentado ou para lhe apresentar observações.

19 Em 12 de outubro de 2017, a Hungria pediu uma prorrogação deste prazo, pedido esse que a Comissão recusou.

20 Em 5 de dezembro de 2017, a Hungria enviou à Comissão observações sobre o parecer fundamentado, contestando o mérito das acusações que constavam do mesmo.

21 Não tendo ficado convencida por essas observações, a Comissão decidiu intentar a presente ação em 7 de dezembro de 2017.

III. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

22 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de agosto de 2018, o Reino da Suécia pediu para intervir no litígio em apoio dos pedidos da Comissão.

23 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de agosto de 2018, a Hungria apresentou as suas observações escritas sobre este pedido.

24 Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 26 de setembro de 2018, Comissão/Hungria (C-78/18, não publicado, EU:C:2018:790), este último deferiu o referido pedido.

IV. Quanto à admissibilidade

A. Argumentos das partes

25 Na sua contestação, a Hungria sustenta que a ação deve ser julgada inadmissível devido ao comportamento da Comissão durante o procedimento pré-contencioso e às ilegalidades daí decorrentes.

26 A este respeito, a Hungria expõe, por um lado, que a Comissão, primeiro, lhe impôs uma obrigação de apresentar as suas observações sobre a notificação para cumprir, e em seguida sobre o parecer fundamentado, no prazo de um mês, em vez do prazo de dois meses que é normalmente aplicado no âmbito dos procedimentos pré-contenciosos, segundo, indeferiu os seus pedidos de prorrogação deste prazo em termos sumários e estereotipados sem justificar a existência de uma urgência particular e, terceiro, tomou a decisão de intentar a presente ação apenas dois dias depois de ter recebido as observações da Hungria sobre o parecer fundamentado.

27 Por outro lado, a Hungria alega que o comportamento da Comissão feriu o procedimento pré-contencioso de ilegalidade. Com efeito, este comportamento demonstra que aquela instituição não procurou ouvir a Hungria de forma adequada, tendo violado o princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE e o direito a uma boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta. Além disso, o referido comportamento tornou mais difícil a refutação das acusações formuladas pela Comissão e constitui, assim, uma violação dos direitos de defesa.

28 Na sua tréplica, a Hungria observa, por outro lado, que a Comissão, para justificar do seu comportamento, invoca a circunstância de que as autoridades húngaras não pretendiam revogar a Lei da Transparência. Ora, tal circunstância pode verificar-se em todas as ações por incumprimento de Estado e, por conseguinte, não permite demonstrar que existe uma situação de urgência particular. Além disso, a referida urgência não pode ser invocada para justificar uma redução dos prazos aplicáveis ao procedimento pré-contencioso, sob pena de se violarem os objetivos deste último.

29 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, contesta a procedência desta argumentação.

B. Apreciação do Tribunal de Justiça

30 Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o facto de a Comissão submeter um procedimento pré-contencioso a prazos curtos não é, em si mesmo, suscetível de conduzir à declaração de inadmissibilidade da ação por incumprimento subsequente (v., neste sentido, Acórdão de 31 de janeiro de 1984, Comissão/Irlanda, 74/82, EU:C:1984:34, n.ºs 12 e 13). Com efeito, tal inadmissibilidade só se impõe se o comportamento da Comissão tiver tornado mais difícil a refutação das acusações desta instituição pelo Estado-Membro em causa e tiver, assim, violado os direitos de defesa, cabendo ao referido Estado-Membro fazer esta prova (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de maio de 2005, Comissão/Bélgica, C-287/03, EU:C:2005:282, n.º 14, e de 21 de janeiro de 2010, Comissão/Alemanha, C-546/07, EU:C:2010:25, n.º 22).

31 No presente caso, a Hungria não produziu prova de que o comportamento da Comissão tornou mais difícil a refutação das acusações desta instituição. De resto, o exame da tramitação do procedimento pré-contencioso, conforme recordado nos n.ºs 15 a 20 do presente acórdão, revela, antes de mais, que, depois de ter apresentado observações relativas à notificação para cumprir no prazo de um mês que lhe tinha sido concedido pela Comissão, a Hungria apresentou, três semanas mais tarde, novas observações

a este respeito, as quais foram aceites por esta instituição. Em seguida, este Estado-Membro apresentou observações relativas ao parecer fundamentado num prazo de dois meses, correspondente àquele que é normalmente aplicado no contexto dos procedimentos pré-contenciosos, apesar de lhe ter sido concedido um prazo de um mês para este efeito, e estas observações foram, também elas, aceites pela Comissão. Por último, a análise dos documentos trocados durante o procedimento pré-contencioso, bem como da petição inicial, revela que a Comissão tomou devidamente em consideração todas as observações formuladas pela Hungria nas diferentes fases deste procedimento.

32 Por conseguinte, não foi provado que o comportamento da Comissão tenha tornado mais difícil a refutação, pela Hungria, das acusações desta instituição e que esta, deste modo, tenha violado os direitos de defesa.

33 Consequentemente, há que julgar a ação admissível.

V. Quanto ao ónus da prova

A. Argumentos das partes

34 Na sua contestação, a Hungria alega que, caso seja julgada admissível, a ação deve ser julgada improcedente por não respeitar as exigências aplicáveis à produção de prova. Com efeito, incumbe à Comissão demonstrar a existência dos incumprimentos que imputa aos Estados, não se podendo basear em presunções. Ora, no presente caso, esta instituição não apresentou provas de que a Lei da Transparência teve efeitos práticos na liberdade de circulação de capitais, garantida no artigo 63.º TFUE.

35 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, contesta a procedência desta argumentação.

B. Apreciação do Tribunal de Justiça

36 Como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, incumbe à Comissão provar a existência dos incumprimentos que alega, sem que se possa basear numa qualquer presunção (Acórdãos de 25 de maio de 1982, Comissão/Países Baixos, 96/81, EU:C:1982:192, n.º 6, e de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2014:67, n.º 60).

37 No entanto, a existência de um incumprimento pode ser provada, no caso de este ter origem na adoção de uma medida legislativa ou regulamentar cuja existência e aplicação não sejam contestadas, através de uma análise jurídica das disposições dessa medida (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de novembro de 2010, Comissão/Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, n.ºs 52 e 55, e de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Bélgica, C-577/10, EU:C:2012:814, n.º 35).

38 Ora, no caso vertente, o incumprimento que a Comissão imputa à Hungria tem origem na adoção de uma medida legislativa cuja existência e aplicação não são contestadas por este Estado-Membro e cujas disposições foram objeto de uma análise jurídica na petição inicial.

39 Por conseguinte, a Hungria não pode acusar a Comissão de não ter feito prova dos efeitos práticos, na liberdade de circulação garantida no artigo 63.º TFUE, da Lei da Transparência.

VI. Quanto ao mérito

A. Quanto ao artigo 63.º TFUE

1. Quanto à existência de uma restrição à liberdade de circulação de capitais

a) Argumentos das partes

40 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, começa por alegar que a Lei da Transparência restringe a liberdade de circulação de capitais por conferir um tratamento indiretamente discriminatório aos movimentos de capitais entre a Hungria, por um lado, e os outros Estados-Membros e países terceiros, por outro. Com efeito, embora não se refira à nacionalidade, esta lei aplica-se com referência a um critério relativo à existência de movimentos de capitais de origem estrangeira, e, mais precisamente, de ajudas financeiras entregues às organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria por pessoas singulares ou coletivas cujo local de residência ou cuja sede se situe noutro Estado-Membro ou num país terceiro.

41 Em seguida, a Hungria não tem razão quando sustenta que o recurso a este critério reflete a existência de uma diferença objetiva entre a situação dos nacionais húngaros e a situação dos nacionais de outros Estados-Membros ou de países terceiros, apoiando-se no facto de que é mais fácil, para as autoridades húngaras competentes, controlar as ajudas financeiras concedidas pelos primeiros, cujo local de residência ou cuja sede se situe em território nacional, do que as ajudas financeiras concedidas pelos segundos. Com efeito, o local de estabelecimento não pode servir de parâmetro para apreciar a comparabilidade objetiva das duas situações.

42 Por último, a Comissão e o Reino da Suécia alegam, a título subsidiário, que, se a Lei da Transparência não for qualificada de medida indiretamente discriminatória, não deve ainda assim deixar de se constatar que a mesma instaura um conjunto de obrigações suscetíveis de dissuadir não apenas as organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria mas também as pessoas singulares ou coletivas que lhes podem conceder ajudas financeiras a partir de outros Estados-Membros ou de países terceiros de exercerem a liberdade de circulação de capitais que o artigo 63.º TFUE lhes garante. Com efeito, as obrigações impostas às organizações em causa de se registarem sob a denominação «organizações que recebem ajuda proveniente do estrangeiro» e de se apresentarem sistematicamente como tais dissuadem-nas de continuarem a aceitar tais ajudas. Além disso, as obrigações de declaração e de publicidade que acompanham as referidas ajudas dissuadem as pessoas que as concedem de continuarem a fazê-lo e desencorajam outras pessoas de o fazer.

43 Em sua defesa, a Hungria sublinha, por um lado, que a Lei da Transparência não pode ser qualificada de medida indiretamente discriminatória. Com efeito, a sua aplicação depende de um critério que não está relacionado com a nacionalidade das pessoas que concedem ajudas financeiras às organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria, mas com a origem de tais ajudas. Além disso, o recurso a este critério justifica-se pela circunstância de as ajudas financeiras pagas por pessoas estabelecidas na Hungria e de as ajudas concedidas por pessoas estabelecidas no estrangeiro estarem em situações diferentes, na medida em que as autoridades húngaras competentes controlam mais facilmente as primeiras do que as segundas e em que as regras em matéria de prevenção do branqueamento e de transparência não são necessariamente aplicáveis nos Estados-Membros ou nos países terceiros dos quais as segundas provêm.

44 Por outro lado, também não se pode considerar que as obrigações de registo, de declaração e de publicidade instauradas pela Lei da Transparência, bem como as sanções que as acompanham, têm um efeito dissuasor na liberdade de circulação de capitais. Com efeito, estas obrigações estão redigidas

em termos objetivos e neutros. Além disso, dizem exclusivamente respeito às pessoas singulares ou coletivas que entreguem ajudas financeiras cujo montante seja superior a determinados limites, as quais são pouco numerosas.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

45 O artigo 63.º TFUE enuncia, no seu n.º 1, que são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros.

46 Como decorre da redação desta disposição, a sua violação pressupõe a existência tanto de movimentos de capitais com dimensão transfronteiriça como de uma restrição à livre circulação destes últimos.

47 Em primeiro lugar, no que respeita à existência de movimentos de capitais, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, na falta de definição, no Tratado FUE, do conceito de «movimentos de capitais», este último é determinado tendo em conta, a título indicativo e não exaustivo, a nomenclatura que figura no anexo I da Diretiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1988, para a execução do artigo 67.º do Tratado [CE (artigo revogado pelo Tratado de Amesterdão)] (JO 1988, L 178, p. 5) [Acórdãos de 27 de janeiro de 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, n.º 24, e de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, n.º 54].

48 Assim, o Tribunal de Justiça já declarou que as sucessões e os donativos, que se inserem na rubrica XI daquele anexo I, intitulada «Movimentos de capitais de caráter pessoal», se incluem no conceito de movimentos de capitais, com exceção dos casos em que os elementos que os integram se situem no interior de um só Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de abril de 2012, van Putten, C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, n.º 29, e de 16 de julho de 2015, Comissão/França, C-485/14, não publicado, EU:C:2015:506, n.º 22).

49 Além disso, este conceito engloba os empréstimos ou os créditos financeiros, bem como as cauções ou outras garantias, concedidos por não residentes a residentes, como os enumerados nos pontos VIII e IX do referido anexo I.

50 Ora, no presente caso, a Lei da Transparência aplica-se, nos termos do seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, sob reserva dos casos de exclusão previstos no n.º 4 deste artigo, quando uma associação ou fundação estabelecida na Hungria receba uma «contribuição em dinheiro ou de outros ativos que provenham direta ou indiretamente do estrangeiro, independentemente do título jurídico» e que atinja um determinado limite durante um determinado exercício fiscal.

51 Daqui decorre que esta lei se aplica a movimentos de capitais que apresentem uma dimensão transfronteiriça e que sejam suscetíveis, atendendo à menção segundo a qual estes estão abrangidos «independentemente do título jurídico», de revestir a forma de donativos, dotações, sucessões, empréstimos, créditos, garantias ou ainda cauções concedidos por pessoas singulares ou coletivas.

52 Em segundo lugar, no que diz respeito à existência de uma restrição à liberdade de circulação de capitais, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o conceito de «restrição» que figura no artigo 63.º TFUE abrange, de modo geral, qualquer entrave aos movimentos de capitais quer entre Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 22 de outubro de 2013, Essent e o., C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, n.º 39 e jurisprudência referida) quer entre Estados-Membros e países terceiros [v., neste sentido, Acórdãos de 18 de janeiro de 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, n.ºs 19 a 21, e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros), C-135/17, EU:C:2019:136, n.º 26].

53 Em especial, este conceito inclui as medidas estatais que sejam de natureza discriminatória por instituírem, direta ou indiretamente, uma diferença de tratamento entre os movimentos nacionais de capitais e os movimentos transfronteiriços de capitais, que não corresponde a uma diferença objetiva de situações (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de dezembro de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, n.º 46, e de 16 de julho de 2015, Comissão/França, C-485/14, não publicado, EU:C:2015:506, n.os 25 e 26), e que, por conseguinte, sejam adequadas a dissuadir pessoas singulares ou coletivas de outros Estados-Membros ou de países terceiros de efetuarem movimentos transfronteiriços de capitais.

54 No caso vertente, há que começar por constatar que a Lei da Transparência submete todas as associações ou fundações abrangidas pelo seu âmbito de aplicação e que recebem uma ajuda financeira proveniente de um Estado-Membro que não a Hungria ou de um país terceiro a um conjunto de obrigações específicas que consistem em se registarem, como «organização beneficiária de ajuda proveniente do estrangeiro», junto dos tribunais do registo (artigo 2.º, n.º 1), em enviarem anualmente a estes últimos uma declaração que contenha um conjunto de dados relativos à sua identidade, às ajudas financeiras que atinjam ou ultrapassem determinados montantes que recebem de pessoas singulares ou coletivas cuja residência ou cuja sede se situe noutro Estado-Membro ou num país terceiro, bem como à identidade dessas pessoas (artigo 2.º, n.os 2 e 3), e a indicarem, no seu sítio Internet, bem como nas suas publicações e noutros produtos de imprensa, a informação segundo a qual constituem organizações que recebem ajuda proveniente do estrangeiro (artigo 2.º, n.º 5).

55 Em seguida, esta lei impõe a divulgação, por parte do ministério responsável pela gestão do portal de informações civis, de informações relativas às referidas associações e fundações numa plataforma eletrónica dedicada ao público e que é de acesso gratuito (artigo 2.º, n.º 4).

56 Por último, esta lei prevê que a inobservância das obrigações aplicáveis às associações e às fundações em causa as sujeita a um conjunto de sanções entre as quais a adoção de despachos para cumprimento por parte do procurador competente, a aplicação de sanções pecuniárias de montante compreendido entre 10 000 HUF e 900 000 HUF (cerca de 30 euros e de 2 700 euros) pelo tribunal competente e a possibilidade de este mesmo tribunal ordenar a dissolução, a pedido do procurador (artigo 3.º).

57 Estas diferentes medidas, que foram instauradas de forma conjunta e que prosseguem um objetivo comum, implementam um conjunto de obrigações que, atendendo ao respetivo conteúdo e à respetiva combinação, são suscetíveis de entravar a liberdade de circulação de capitais que pode ser invocada tanto pelas organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria, enquanto destinatárias de movimentos de capitais que revestem a forma de ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros, como pelas pessoas singulares ou coletivas que lhes concedem essas ajudas financeiras e que estão assim na origem dos referidos movimentos de capitais.

58 Mais precisamente, as disposições visadas nos n.os 50 e 54 a 56 do presente acórdão instauram um regime que é aplicável, de forma circunscrita e exclusiva, às associações e às fundações que recebem, em proveniência de outros Estados-Membros ou de países terceiros, ajudas financeiras de um montante que atinja os limites previstos na Lei da Transparência. Em particular, as referidas disposições diferenciam-nas, enquanto «organizações que recebem ajuda proveniente do estrangeiro», impondo-lhes uma obrigação de se declararem, de se registarem e de se apresentarem sistematicamente ao público com esta denominação, sob pena de sanções que podem ir até à sua dissolução. Ao estigmatizar desta forma estas associações e fundações, as referidas disposições são suscetíveis de criar um clima de desconfiança a respeito destas últimas, que pode dissuadir pessoas singulares ou coletivas de outros Estados-Membros ou de países terceiros de lhes concederem uma ajuda financeira.

59 Por outro lado, este regime implica formalidades e encargos administrativos suplementares, que impendem exclusivamente sobre as referidas associações e fundações, devido à origem «estrangeira» das ajudas financeiras colocadas à sua disposição.

60 Além disso, as referidas disposições circunscrevem-se às pessoas que concedem ajudas financeiras a estas mesmas associações ou fundações a partir de outros Estados-Membros ou de países terceiros, prevendo a divulgação pública de informações relativas a essas pessoas e a essas ajudas financeiras, o que também é suscetível de dissuadir as referidas pessoas de concederem tais ajudas.

61 Deste modo, as disposições em causa, apreendidas como um todo, conferem um tratamento diferente não apenas às associações e às fundações estabelecidas na Hungria que recebem ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros, relativamente às que recebem ajudas financeiras de fontes húngaras, mas também às pessoas que concedem ajudas financeiras a essas associações e fundações a partir de outro Estado-Membro ou de um país terceiro, face às que o fazem a partir de um local de residência ou de uma sede que se situe na Hungria.

62 Ora, estas diferenças de tratamento em função da proveniência nacional ou «estrangeira» das ajudas financeiras em causa, e por conseguinte do local da residência ou da sede das pessoas singulares ou coletivas que as concedem, constituem uma discriminação indireta em razão da nacionalidade (v., por analogia, no domínio da livre circulação de trabalhadores, Acórdãos de 24 de setembro de 1998, Comissão/França, C-35/97, EU:C:1998:431, n.os 38 e 39, e de 5 de maio de 2011, Comissão/Alemanha, C-206/10, EU:C:2011:283, n.os 37 e 38).

63 Ao contrário de que a Hungria sustenta, o local de residência ou o estabelecimento das pessoas singulares ou coletivas que concedem as referidas ajudas financeiras não pode, por definição, constituir um critério válido para concluir pela existência de uma diferença objetiva entre as situações em causa e, consequentemente, para excluir a existência de tal discriminação indireta (v., neste sentido, Acórdão de 16 de junho de 2011, Comissão/Áustria, C-10/10, EU:C:2011:399, n.º 35).

64 Por conseguinte, as disposições nacionais em causa constituem medidas indiretamente discriminatórias por instituírem diferenças de tratamento que não correspondem a diferenças objetivas de situações.

65 Daqui resulta que as obrigações de registo, de declaração e de publicidade que impendem sobre as «organizações que recebem ajuda proveniente do estrangeiro», ao abrigo dos artigos 1.º e 2.º da Lei da Transparência, bem como as sanções previstas no artigo 3.º desta lei, constituem, consideradas em conjunto, uma restrição à liberdade de circulação de capitais, proibida pelo artigo 63.º TFUE, exceto se a referida restrição for justificada ao abrigo do Tratado FUE e da jurisprudência.

2. Quanto à existência de justificações

a) Argumentos das partes

66 A Comissão e o Reino da Suécia sustentam que a restrição à liberdade de circulação de capitais que a Lei da Transparência prevê não pode ser justificada nem por uma das razões referidas no artigo 65.º TFUE nem por uma razão imperiosa de interesse geral.

67 A este respeito, essa instituição e esse Estado-Membro admitem que os objetivos invocados pela Hungria, que consistem em aumentar a transparência do financiamento das organizações da sociedade civil, por um lado, e proteger a ordem pública e a segurança pública através da luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e, de forma mais ampla, o crime organizado, por outro, são, em princípio, legítimos.

68 No entanto, no caso vertente, é claro que estes objetivos não são suscetíveis de justificar obrigações como as implementadas pela Lei da Transparência.

69 Com efeito, o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE autoriza os Estados-Membros a adotarem medidas justificadas por razões de ordem pública ou de segurança pública, mas estas razões devem ser entendidas estritamente e não podem justificar uma legislação cujas disposições estigmatizem por defeito e de forma indiferenciada as «organizações que recebem ajuda proveniente do estrangeiro». Além disso, a Hungria não provou que existe uma ameaça real, atual e suficientemente grave para a ordem pública e para a segurança pública e não demonstrou que as obrigações implementadas pela Lei da Transparência permitem, de forma efetiva, lutar contra o branqueamento de capitais, contra o financiamento do terrorismo e, mais amplamente, contra o crime organizado.

70 No que se refere ao objetivo de transparência e, mais ainda, de rastreabilidade dos movimentos de capitais destinados às organizações que participam na vida pública, este poderia ser considerado uma razão imperiosa de interesse geral. No entanto, este objetivo não pode justificar, numa União Europeia baseada em valores comuns e que promove a participação ativa dos seus cidadãos na vida pública, incluindo num Estado-Membro diferente daquele em que estão estabelecidos, que uma legislação nacional parta do princípio de que as organizações da sociedade civil que beneficiam de ajudas financeiras provenientes de pessoas estabelecidas noutros Estados-Membros são suspeitas.

71 Em todo o caso, as disposições da Lei da Transparência excedem o que é necessário e proporcionado para atingir os objetivos invocados pela Hungria.

72 Em sua defesa, esse Estado-Membro sustenta, em primeiro lugar, que esta lei se justifica, a título principal, por uma razão imperiosa de interesse geral e, a título acessório, por algumas das razões mencionadas no artigo 65.º TFUE.

73 Com efeito, por um lado, a referida lei inscreve-se num contexto de aumento do montante do financiamento das organizações da sociedade civil por capitais provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros, que passou de 68,4 mil milhões de HUF (cerca de 228 milhões de euros) no ano de 2010 para 169,6 mil milhões de HUF (cerca de 565 milhões de euros) no ano de 2015, e de trabalhos legislativos levados a cabo quer a nível europeu quer nacional, com o objetivo de assegurar uma rastreabilidade acrescida dos movimentos de capitais. Assim, a lei em causa justifica-se por uma razão imperiosa de interesse geral que consiste em aumentar a transparência do financiamento das organizações da sociedade civil, devido à influência destas últimas na vida pública.

74 Por outro lado, a mesma lei também se justifica por razões de ordem pública e de segurança pública, na aceção do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, que consistem em lutar contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e, mais amplamente, o crime organizado, aumentando a transparência em relação a financiamentos suscetíveis de dissimular atividades suspeitas.

75 Em segundo lugar, a Lei da Transparência é necessária e proporcionada a estes diferentes objetivos.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

76 Como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma medida estatal que restringe a liberdade de circulação de capitais só pode ser admitida na condição, em primeiro lugar, de ser justificada por uma das razões mencionadas no artigo 65.º TFUE ou por uma razão imperiosa de interesse geral e, em segundo lugar, de respeitar o princípio da proporcionalidade, o que implica que seja adequada para garantir, de forma coerente e sistemática, a realização do objetivo prosseguido e

que não ultrapasse o que é necessário para o alcançar [v., neste sentido, Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, n.os 59 a 61 e jurisprudência referida].

77 Por outro lado, incumbe ao Estado-Membro em causa demonstrar que estas duas condições cumulativas são respeitadas (v., neste sentido, Acórdão de 10 de fevereiro de 2009, Comissão/Itália, C-110/05, EU:C:2009:66, n.º 62 e jurisprudência referida). No que se refere, em particular, à condição de as disposições em causa deverem ser justificadas por uma das razões enumeradas no artigo 65.º TFUE ou por uma razão imperiosa de interesse geral, este Estado-Membro deve provar, de forma concreta relativamente às circunstâncias do caso concreto, que as referidas disposições são justificadas (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de maio de 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, n.os 66 a 69, e de 16 de julho de 2009, Comissão/Polónia, C-165/08, EU:C:2009:473, n.os 53 e 57).

78 No caso em apreço, no que respeita à justificação invocada a título principal pela Hungria, o Tribunal de Justiça já salientou que o objetivo que consiste em aumentar a transparência das ajudas financeiras concedidas a pessoas singulares ou coletivas a partir de fundos públicos concedidos pela União, através de obrigações de declaração e de publicidade, pode ser considerado, tendo em conta os princípios da abertura e da transparência que devem orientar a atividade das instituições da União, em conformidade com o artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, com o artigo 10.º, n.º 3, TUE e com o artigo 15.º, n.os 1 e 3, TFUE, uma razão imperiosa de interesse geral. Com efeito, tal objetivo é suscetível de melhorar a informação dos cidadãos a este respeito e de permitir que estes tenham uma melhor participação no debate público (v., neste sentido, Acórdão de 9 de novembro de 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.os 68 a 71 e jurisprudência referida).

79 Na medida em que, como reconhecem tanto a Comissão e o Reino da Suécia como a Hungria, certas organizações da sociedade civil são suscetíveis, tendo em conta os objetivos que prosseguem e os meios de que dispõem, de ter uma influência importante na vida pública e no debate público (TEDH, 14 de abril de 2009, Társaság a Szabadságjogokért c. Hungria, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36 e 38, e TEDH, 8 de novembro de 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hungria, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166 e 167), importa considerar que o objetivo que consiste em aumentar a transparência das ajudas financeiras concedidas a essas organizações também pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral.

80 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, como razão imperiosa de interesse geral, este objetivo de aumento da transparência do financiamento associativo é suscetível de justificar a adoção de uma legislação nacional que introduz uma restrição mais importante à liberdade de circulação de capitais provenientes de países terceiros do que à circulação dos capitais provenientes de outros Estados-Membros. Com efeito, os movimentos de capitais provenientes de países terceiros distinguem-se dos movimentos de capitais provenientes de outros Estados-Membros na medida em que não estão sujeitos, no seu país de origem, às medidas de harmonização regulamentar e de cooperação entre autoridades nacionais que se aplicam em todos os Estados-Membros [v., neste sentido, Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, n.os 36 e 37, e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros), C-135/17, EU:C:2019:136, n.º 90].

81 No caso em apreço, importa todavia salientar, em primeiro lugar, que as obrigações de registo, de declaração e de publicidade, bem como as sanções instituídas pelas disposições da Lei da Transparência referidas no n.º 65 do presente acórdão, se aplicam de forma indiferenciada a todas as organizações da sociedade civil que recebam, em proveniência de qualquer Estado-Membro que não da Hungria ou de qualquer país terceiro, ajudas financeiras num montante que atinja os limites previstos nesta lei.

82 Ora, a Hungria não explica, não obstante o ónus da prova que sobre si incumbe em matéria de justificação, as razões pelas quais o objetivo, por si invocado, que consiste em aumentar a transparência do financiamento associativo justifica que as referidas obrigações se apliquem de forma indiferenciada a qualquer ajuda financeira proveniente de qualquer outro Estado-Membro ou de qualquer país terceiro, quando o respetivo montante atinja os limites previstos na Lei da Transparência. Além disso, a Hungria também não expõe as razões pelas quais este mesmo objetivo justifica que as obrigações em causa se apliquem de forma indiferenciada a todas as organizações abrangidas pelo âmbito de aplicação desta lei, em vez de se circunscreverem às organizações que, atendendo aos objetivos que prosseguem e aos meios de que dispõem, são realmente suscetíveis de ter uma influência importante na vida pública e no debate público.

83 Em segundo lugar, a Lei da Transparência impõe que cada uma das referidas organizações se registe e se apresente, de forma sistemática, sob a denominação específica de «organização que recebe ajuda proveniente do estrangeiro». Por outro lado, o preâmbulo desta lei enuncia que o apoio concedido às organizações da sociedade civil por pessoas estabelecidas «no estrangeiro» «é suscetível de ser utilizado por grupos de interesses estrangeiros para promover, através da influência social destas organizações, os seus próprios interesses em vez dos objetivos comunitários na vida social e política da Hungria» e que esse apoio «pode pôr em perigo os interesses políticos e económicos do país, bem como o funcionamento sem ingerências das instituições legais».

84 Daqui decorre que a Hungria pretendeu aumentar a transparência do financiamento associativo porque considera que as ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros são suscetíveis de pôr em perigo os seus interesses importantes.

85 Ora, ainda que se admita que se possa considerar que algumas das ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros concedidas às organizações às quais se aplica a Lei da Transparência são suscetíveis de pôr em perigo os interesses importantes da Hungria, não deixa de ser certo que os motivos invocados por este Estado-Membro para aumentar a transparência do financiamento associativo, como expostos no n.º 83 do presente acórdão, não podem justificar as obrigações visadas neste número.

86 Com efeito, o objetivo de crescimento da transparência do financiamento associativo, por muito legítimo que seja, não pode justificar uma legislação de um Estado-Membro que se baseie numa presunção de princípio e indiferenciada, segundo a qual qualquer ajuda financeira paga por uma pessoa singular ou coletiva estabelecida noutro Estado-Membro ou num país terceiro e qualquer organização da sociedade civil que receba essa ajuda financeira são, em si mesmas, suscetíveis de pôr em perigo os interesses políticos e económicos do primeiro destes Estados-Membros, bem como o funcionamento sem ingerência das suas instituições.

87 Por conseguinte, no caso em apreço, o objetivo de aumento da transparência do financiamento associativo não é suscetível de justificar a Lei da Transparência, atendendo ao conteúdo e à finalidade das suas disposições.

88 No que diz respeito às razões de ordem pública e de segurança pública referidas no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, invocadas pela Hungria a título subsidiário, há que recordar que, como decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça, tais razões podem ser invocadas num determinado domínio desde que o legislador da União não tenha procedido à harmonização completa das medidas destinadas a assegurar a sua proteção (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de outubro de 2007, Comissão/Alemanha, C-112/05, EU:C:2007:623, n.ºs 72 e 73, e de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, n.º 60).

89 Ora, como o Tribunal de Justiça já observou, o legislador da União procedeu apenas a uma harmonização parcial das medidas que visam lutar contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, de tal modo que os Estados-Membros continuam a ter o direito de

invocar como razões de ordem pública a luta contra o branqueamento e o financiamento do terrorismo para justificar disposições nacionais que restrinjam a liberdade de circulação de capitais (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, n.os 61 a 64, e de 31 de maio de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, n.º 38).

90 De igual modo, não havendo harmonização mais geral neste domínio, a luta contra o crime organizado pode ser invocada pelos Estados-Membros como razão de segurança pública, na aceção do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE.

91 Todavia, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, uma vez que as razões de ordem pública e de segurança pública mencionadas no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE permitem derrogar uma liberdade fundamental prevista no Tratado FUE, as mesmas devem ser entendidas estritamente, razão pela qual o seu alcance não pode ser determinado unilateralmente por cada um dos Estados-Membros, sem controlo por parte das instituições da União. Assim, estas razões só podem ser invocadas perante uma ameaça real, atual e suficientemente grave, que afete um interesse fundamental da sociedade (v., neste sentido, Acórdão de 14 de março de 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, n.º 17).

92 Ora, no caso em apreço, a Hungria indica números agregados relativos ao aumento, durante os anos de 2010 a 2015, do financiamento das organizações da sociedade civil estabelecidas no seu território através de capitais provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros, mas não apresenta nenhum argumento suscetível de demonstrar, concretamente, que desse aumento resultou semelhante ameaça.

93 Com efeito, como decorre dos n.os 83 e 86 do presente acórdão, a Hungria não baseia a Lei da Transparência na existência de uma ameaça real, mas numa presunção de princípio e indiferenciada segundo a qual as ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros e as organizações da sociedade civil que recebem esses apoios financeiros são suscetíveis de produzir essa ameaça.

94 Por outro lado, ainda que se admita que, contrariamente ao que resulta da jurisprudência referida no n.º 91 do presente acórdão, teria sido possível admitir uma ameaça que, embora não sendo real e atual, não deixa de ser possível, essa ameaça apenas poderia justificar, tendo em conta a exigência de interpretação estrita recordada naquele número, a adoção de medidas que correspondessem à sua natureza e à sua gravidade. Ora, no caso em apreço, os limites financeiros que desencadeiam a aplicação das obrigações implementadas pela Lei da Transparência foram fixados em montantes que manifestamente não correspondem à hipótese de uma ameaça suficientemente grave, que afete um interesse fundamental da sociedade, que essas obrigações alegadamente devem prevenir.

95 Por conseguinte, não foi feita prova de que existe uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afeta um interesse fundamental da sociedade, que permita invocar as razões de ordem pública e de segurança pública mencionadas no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE.

96 Consequentemente, a Lei da Transparência não pode ser justificada nem por uma razão imperiosa de interesse geral relativa ao aumento da transparência do financiamento associativo nem pelas razões de ordem pública e de segurança pública mencionadas no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE.

97 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que concluir que, ao ter adotado as disposições da Lei da Transparência referidas no n.º 65 do presente acórdão, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º TFUE.

B. Quanto aos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta

1. Quanto à aplicabilidade da Carta

a) Argumentos das partes

98 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, alega, nos seus articulados, que, uma vez que a Lei da Transparência restringe uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE, deve, por outro lado, ser compatível com a Carta.

99 Interrogada pelo Tribunal de Justiça, na audiência de alegações, sobre o alcance desta exigência, conforme esclarecida pelo Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufrutos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432), proferido depois de encerrada a fase escrita do presente processo, a Comissão acrescentou que esta exigência implica que se determine se a Lei da Transparência limita os direitos ou as liberdades consagrados na Carta, e em seguida, em caso afirmativo, que se aprecie, com base na argumentação invocada pela Hungria, se, não obstante, esta lei é justificada.

100 Tendo igualmente sido questionada a este respeito pelo Tribunal de Justiça na audiência de alegações, a Hungria tomou nota do referido acórdão.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

101 Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando um Estado-Membro alega que uma medida de que é autor, e que restringe uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE, se justifica ao abrigo deste Tratado ou de uma razão imperiosa de interesse geral reconhecida pelo direito da União, deve considerar-se que essa medida implementa o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, pelo que a mesma deve ser conforme com os direitos fundamentais consagrados nesta última [Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.os 63 e 64, e de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas) C-235/17, EU:C:2019:432, n.os 64 e 65].

102 No caso em apreço, como salientado nos n.os 72 a 74 do presente acórdão, a Hungria alega que as obrigações implementadas pelas disposições da Lei da Transparência referidas no n.º 65 deste acórdão se justificam tanto por uma razão imperiosa de interesse geral como pelas razões mencionadas no artigo 65.º TFUE.

103 Por conseguinte, como a Comissão e o Reino da Suécia observam acertadamente, as disposições desta lei devem ser conformes com a Carta, sendo que esta exigência implica que as referidas disposições não introduzam restrições aos direitos e às liberdades consagrados pela Carta ou, se tal suceder, que essas restrições sejam justificadas à luz das exigências enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.os 66 e 70, e de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.os 39 e 41).

104 Por conseguinte, há que examinar se estas disposições limitam os direitos a que a Comissão se refere e se, em caso de resposta afirmativa, são ainda assim justificadas, conforme a Hungria contrapõe.

2. Quanto à existência de restrições aos direitos consagrados pela Carta

a) Argumentos das partes

105 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, alega que a Lei da Transparência limita, em primeiro lugar, o direito à liberdade de associação garantido no artigo 12.º, n.º 1, da Carta e, em segundo lugar, o direito ao respeito pela vida privada e familiar, bem como o direito à proteção dos dados pessoais, previstos, respetivamente, no artigo 7.º e no artigo 8.º, n.º 1, da Carta.

106 A respeito do direito à liberdade de associação, a Comissão começa por expor que o exercício deste direito engloba não apenas a faculdade de criar e de dissolver uma associação mas também, entretanto, a possibilidade de a deixar existir e funcionar sem ingerência estatal injustificada. Em seguida, alega que a capacidade de receber recursos financeiros é essencial para o funcionamento das associações. Por último, considera, no caso em apreço, primeiro, que as obrigações de declaração e de publicidade impostas pela Lei da Transparência são suscetíveis de tornar significativamente mais difícil a atuação das organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria, segundo, que as obrigações de registo e de utilização da denominação «organização que recebe a ajuda proveniente do estrangeiro» que as acompanham são suscetíveis de estigmatizar essas organizações e, terceiro, que as sanções associadas à inobservância destas diferentes obrigações fazem recair um risco jurídico sobre a sua própria existência por incluírem uma possibilidade de dissolução.

107 No que respeita ao direito ao respeito pela vida privada e familiar, bem como ao direito à proteção dos dados pessoais, a Comissão considera que a Lei da Transparência limita estes direitos ao prever obrigações de declaração e de publicidade que implicam a comunicação aos órgãos jurisdicionais competentes e ao ministério responsável pela gestão do portal de informações civis, bem como a divulgação posterior ao público, de informações que incluem, consoante os casos, o nome, o país e o local de residência das pessoas singulares ou a firma e o local da sede das pessoas coletivas que tenham concedido, a partir de outro Estado-Membro ou de um país terceiro, ajudas financeiras cujo montante atinja determinados limites às organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria.

108 Em sua defesa, a Hungria alega, em primeiro lugar, que a Lei da Transparência não limita o direito à liberdade de associação. Com efeito, esta lei limita-se a estabelecer regras relativas ao exercício das atividades das organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria e a acompanhar de sanções a respetiva inobservância. Além disso, as obrigações de registo e de publicidade nela previstas estão redigidas em termos neutros e referem-se a um dado objetivo, relativo ao facto de que as ajudas financeiras de origem estrangeira que essas organizações recebem revestem uma determinada importância. Por último, nem estas obrigações nem a denominação «organização que recebe a ajuda proveniente do estrangeiro» que lhes está associada são estigmatizantes. Pelo contrário, resulta claramente do preâmbulo da Lei da Transparência que o facto de receber ajudas financeiras de origem estrangeira não é repreensível em si mesmo.

109 Em segundo lugar, os dados cuja comunicação aos tribunais do registo esta lei prevê e a divulgação ao público não podem ser qualificados, isoladamente, de dados pessoais abrangidos pelo artigo 8.º, n.º 1, da Carta ou de dados cuja comunicação e divulgação limitam o direito ao respeito pela vida privada e familiar garantido no artigo 7.º da Carta. Por outro lado, deve considerar-se que as pessoas que prestam assistência financeira às organizações da sociedade civil, na medida em que pretendem influenciar, através deste comportamento, a vida pública, são pessoas públicas que gozam de uma proteção dos respetivos direitos que é inferior à dos meros particulares.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

110 Em primeiro lugar, no que respeita ao direito à liberdade de associação, este está consagrado no artigo 12.º, n.º 1, da Carta, que enuncia que todas as pessoas têm direito à liberdade de associação a todos os níveis, nomeadamente nos domínios político, sindical e cívico.

111 Este direito corresponde ao direito garantido no artigo 11.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950. Deve, por conseguinte, ser-lhe reconhecido o mesmo sentido e o mesmo âmbito que a este último, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, da Carta.

112 A este respeito, antes de mais, resulta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que o direito à liberdade de associação constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e pluralista, na medida em que permite aos cidadãos agir coletivamente em domínios de interesse comum e, deste modo, contribuir para o bom funcionamento da vida pública (TEDH, 17 de fevereiro de 2004, Gorzelik e o. c. Polónia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 e 92, e TEDH, 8 de outubro de 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti e Israfilov c. Azerbaijão, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303,§§ 52 e 53).

113 Em seguida, este direito não inclui apenas a faculdade de criar ou de dissolver uma associação (TEDH, 17 de fevereiro de 2004, Gorzelik e o. c. Polónia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, e TEDH, 8 de outubro de 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti e Israfilov c. Azerbaijão, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), mas engloba igualmente a possibilidade de essa associação agir entretanto, o que implica, nomeadamente, que possa prosseguir as suas atividades e funcionar sem ingerência estatal injustificada (TEDH, 5 de outubro de 2006, Ramo de Moscovo do Exército de Salvação c. Rússia, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73 e 74).

114 Por último, decorre da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que, embora possam eventualmente ser justificadas, legislações que tornem significativamente mais difíceis a atuação ou o funcionamento das associações, reforçando as exigências relativas ao seu registo (TEDH, 12 de abril de 2011, Partido Republicano da Rússia c. Rússia, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ 79 a 81), limitando a sua capacidade para receber recursos financeiros (TEDH, 7 de junho de 2007, Partido Nacionalista Basco — Organização Regional de Iparralde c. França, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37 e 38), sujeitando-as a obrigações declarativas e de publicidade suscetíveis de delas dar uma imagem negativa (TEDH, 2 de agosto de 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Itália, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13 e 15) ou expondo-as a um risco de sanção, nomeadamente de dissolução (TEDH, 5 de outubro de 2006, Ramo de Moscovo do Exército de Salvação c. Rússia, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), não deixam de ser qualificáveis de ingerências ao direito à liberdade de associação e, por conseguinte, como restrições deste direito, conforme consagrado no artigo 12.º da Carta.

115 É à luz destas indicações que há que determinar se, no caso em apreço, as obrigações implementadas pelas disposições da Lei da Transparência referidas no n.º 65 do presente acórdão constituem restrições ao direito à liberdade de associação, nomeadamente na medida em que tornam significativamente mais difíceis a atuação e o funcionamento das associações e das fundações que a ela estão sujeitas, como sustenta a Comissão.

116 A este respeito, por um lado, há que salientar que as obrigações de declaração e de publicidade que estas disposições instituíram são suscetíveis de limitar a capacidade das associações e das fundações em causa de receberem ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros, atendendo ao efeito dissuasivo de tais obrigações e das sanções associadas ao seu incumprimento.

117 Por outro lado, as obrigações sistemáticas impostas às associações e às fundações abrangidas pelo âmbito de aplicação da Lei da Transparência de se registarem e de se apresentarem sob a denominação «organização que recebe ajuda proveniente do estrangeiro» devem, como a Hungria admite, ser entendidas à luz do preâmbulo desta lei, cujo conteúdo foi recordado no n.º 83 do presente acórdão.

118 Neste contexto, as obrigações sistemáticas em questão são, como salientou o advogado-geral nos n.os 120 a 123 das suas conclusões, suscetíveis de ter um efeito dissuasivo na participação de doadores que residam noutros Estados-Membros ou em países terceiros no financiamento das organizações da sociedade civil abrangidas pelo âmbito de aplicação da Lei da Transparência e de, desta forma, entravar as atividades dessas organizações e a realização dos objetivos que prosseguem. Além disso, são suscetíveis de criar, na Hungria, um clima de desconfiança generalizada relativamente às associações e às fundações em causa, bem como de as estigmatizar.

119 A este título, as disposições da Lei da Transparência referidas no n.º 65 do presente acórdão limitam o direito à liberdade de associação protegido no artigo 12.º, n.º 1, da Carta.

120 Em segundo lugar, a Comissão invoca, de forma combinada, o direito ao respeito pela vida privada e familiar, bem como o direito à proteção dos dados pessoais, que ficam limitados pelas obrigações de declaração e de publicidade previstas na Lei da Transparência.

121 Nos termos do artigo 7.º da Carta, todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações. Por outro lado, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, da Carta, todas as pessoas têm direito à proteção dos dados pessoais que lhes digam respeito.

122 O direito ao respeito pela vida privada e familiar, consagrado no artigo 7.º da Carta, corresponde ao direito garantido no artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e deve, por conseguinte, ser-lhe reconhecido o mesmo sentido e alcance [Acórdãos de 5 de outubro de 2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, n.º 53, e de 26 de março de 2019, SM (Menor colocado em kafala argelina), C-129/18, EU:C:2019:248, n.º 65].

123 Segundo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, este direito impõe aos poderes públicos que se abstenham de qualquer ingerência injustificada na vida privada e familiar das pessoas, bem como nas relações entre elas. Impõe, assim, uma obrigação negativa e incondicional às autoridades públicas, que não necessita de ser implementada através de disposições específicas, mas à qual pode, todavia, acrescer uma obrigação positiva de adotar medidas jurídicas destinadas a proteger a vida privada e familiar (TEDH, 24 de junho de 2004, Von Hannover c. Alemanha, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, e TEDH, 20 de março de 2007, Tysiąc c. Polónia, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109 e 110).

124 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que disposições que impõem ou permitem a comunicação de dados pessoais como o nome, o local de residência ou os recursos financeiros de pessoas singulares a uma autoridade pública devem, na falta de consentimento dessas pessoas singulares e independentemente da utilização posterior dos dados em causa, ser qualificadas de ingerências na sua vida privada e, por conseguinte, de restrições ao direito garantido no artigo 7.º da Carta, sem prejuízo da sua eventual justificação. Sucede o mesmo com disposições que prevejam a divulgação de tais dados ao público (v., neste sentido, Acórdãos de 20 de maio de 2003, Österreichischer Rundfunk e o., C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, n.os 73 a 75 e 87 a 89; de 9 de novembro de 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.os 56 a 58 e 64; e de 2 de outubro de 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, n.os 48 e 51).

125 Em contrapartida, a comunicação a uma autoridade pública de dados nominativos e financeiros relativos a pessoas coletivas e a difusão desses dados ao público só são suscetíveis de limitar o direito garantido no artigo 7.º da Carta se a denominação legal dessas pessoas coletivas identificar o nome de uma ou mais pessoas singulares (Acórdão de 9 de novembro de 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 53).

126 Por seu turno, o direito à proteção de dados pessoais consagrado no artigo 8.º, n.º 1, da Carta, que está estreitamente ligado ao direito ao respeito pela vida privada e familiar garantido no artigo 7.º da Carta (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de novembro de 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 47, e de 24 de novembro de 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 e C-469/10, EU:C:2011:777, n.º 41), opõe-se a que informações relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis sejam divulgadas a terceiros, quer se trate de autoridades públicas ou do público em geral, a menos que esta divulgação ocorra ao abrigo de um tratamento leal que respeite as exigências previstas no artigo 8.º, n.º 2, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 9 de novembro de 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 49). Excetuada esta hipótese, deve considerar-se que a referida divulgação, que constitui um tratamento de dados pessoais, limita o direito à proteção dos dados pessoais garantido pelo artigo 8.º, n.º 1, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 2 de outubro de 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, n.º 51).

127 No caso em apreço, há que constatar, antes de mais, que as informações sobre as quais incidem as obrigações de declaração e de publicidade previstas na Lei da Transparência incluem o nome, o país e o local de residência das pessoas singulares que concedem ajudas financeiras de um montante que atinja certos limites às organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria, bem como o montante dessas ajudas financeiras, como resulta dos n.os 5 e 10 do presente acórdão. Incluem igualmente, como é indicado nos mesmos números, além da denominação legal e da sede das pessoas coletivas que concedem esses apoios financeiros, a firma dessas pessoas coletivas, a qual pode, ela própria, incluir o nome de pessoas singulares.

128 Ora, tais dados são abrangidos pelo direito à proteção da vida privada garantido pelo artigo 7.º da Carta, como resulta da jurisprudência recordada nos n.os 124 e 125 do presente acórdão.

129 Em seguida, é certo que, como a Hungria salienta, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reconheceu que, na medida em que existe um direito dos cidadãos a serem informados e em que esse direito, em circunstâncias particulares, pode até incidir sobre aspetos da vida privada de uma pessoa pública, como uma personalidade política, as pessoas públicas não podem pretender beneficiar de uma proteção da sua vida privada idêntica à das pessoas privadas [TEDH, 24 de junho de 2004, Von Hannover c. Alemanha, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, e TEDH, 7 de fevereiro de 2012, Von Hannover c. Alemanha (n.º 2) CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110].

130 No entanto, o conceito de «pessoa pública» está definido de forma estrita, tendo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem excluído, por exemplo, como resulta dos acórdãos referidos no número anterior, considerar como pessoa pública uma pessoa que não exerce uma função política, não obstante a sua grande notoriedade.

131 Ora, o facto de pessoas singulares ou coletivas que tenham residência ou sede noutro Estado-Membro ou num país terceiro concederem a organizações da sociedade civil estabelecidas na Hungria ajudas financeiras de um montante que atinge os limites previstos na Lei da Transparência não permite considerar que essas pessoas são pessoas públicas. Com efeito, ainda que se admita que, tendo em conta os objetivos concretos que prosseguem, algumas dessas organizações e das referidas pessoas devem ser vistas como pessoas que participam na vida pública na Hungria, não é menos certo que a concessão de tais ajudas financeiras não se enquadra no exercício de uma função política.

132 Consequentemente, as obrigações de declaração e de publicidade previstas na Lei da Transparência limitam o direito ao respeito pela vida privada e familiar consagrado no artigo 7.º da Carta.

133 Por último, embora se possa considerar que o objetivo que consiste em aumentar a transparência do financiamento associativo corresponde a um interesse geral, como decorre do n.º 79 do presente acórdão, a sua implementação não deixa de ter de respeitar, quando se traduza num tratamento de dados pessoais, as exigências de tratamento leal enunciadas no artigo 8.º, n.º 2, da Carta. Ora, no caso em apreço, a Hungria não alega de forma nenhuma que as disposições que preveem essas obrigações satisfazem estas exigências.

134 Nestas condições, tendo em conta as considerações expostas nos n.ºs 126 e 127 do presente acórdão, há igualmente que considerar que as referidas obrigações limitam o direito à proteção dos dados pessoais garantido no artigo 8.º, n.º 1, da Carta.

3. Quanto à existência de justificações

a) Argumentos das partes

135 A Comissão e o Reino da Suécia sustentam que as restrições que a Lei da Transparência impõe aos direitos consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º e 7.º, bem como no artigo 8.º, n.º 1, da Carta, não se justificam à luz das exigências enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

136 Com efeito, embora os objetivos de transparência e de proteção da ordem pública assim como da segurança pública invocados pela Hungria possam em princípio ser considerados objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, para efeitos desta disposição, este Estado-Membro não demonstra, no caso em apreço, que estes objetivos justificam a restrição do direito à liberdade de associação, do direito ao respeito pela vida privada e familiar, bem como do direito à proteção dos dados pessoais, como faz a Lei da Transparência.

137 Em todo o caso, esta lei não respeita a exigência de proporcionalidade enunciada no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

138 Em sua defesa, a Hungria considera que se deve considerar que o aumento da transparência do financiamento associativo é um objetivo de interesse geral reconhecido pela União, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Além disso, as medidas instituídas pela Lei da Transparência respeitam as demais exigências enunciadas nesta disposição.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

139 Resulta do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, nomeadamente, que qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União.

140 Ora, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 96 do presente acórdão, que as disposições da Lei da Transparência, referidas no n.º 65 deste acórdão, não podem ser justificadas por nenhum dos objetivos de interesse geral reconhecidos pela União e que a Hungria invocou.

141 Daqui resulta que estas disposições, que, além das restrições à liberdade fundamental protegida no artigo 63.º TFUE, introduzem restrições aos direitos consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º e 7.º, bem como no artigo 8.º, n.º 1, da Carta, como o Tribunal de Justiça declarou nos n.ºs 119, 132 e 134 do presente acórdão, não correspondem, seja como for, aos referidos objetivos de interesse geral.

142 Daqui resulta que, ao ter adotado as referidas disposições, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta.

C. Conclusão

143 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que declarar que, ao ter adotado as disposições da Lei da Transparência referidas no n.º 65 do presente acórdão, que impõem obrigações de registo, de declaração e de publicidade a certas categorias de organizações da sociedade civil que beneficiam direta ou indiretamente de uma ajuda proveniente do estrangeiro que excede um determinado limite, e que preveem a possibilidade de aplicar sanções às organizações que não respeitem estas obrigações, a Hungria introduziu restrições discriminatórias e injustificadas em relação aos donativos estrangeiros concedidos às organizações da sociedade civil, em violação das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º TFUE, bem como dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta.

VII. Quanto às despesas

144 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. No presente caso, tendo a Hungria sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

145 Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, deste regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, o Reino da Suécia suportará as suas próprias despesas.

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

1) **Ao ter adotado as disposições da külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Lei n.º LXXVI, de 2017, relativa à Transparência das Organizações que Recebem Ajuda Proveniente do Estrangeiro) que impõem obrigações de registo, de declaração e de publicidade a certas categorias de organizações da sociedade civil que beneficiam diretamente ou indiretamente de uma ajuda proveniente do estrangeiro que excede um determinado limite, e que preveem a possibilidade de aplicar sanções às organizações que não respeitem estas obrigações, a Hungria introduziu restrições discriminatórias e injustificadas em relação aos donativos estrangeiros concedidos às organizações da sociedade civil, em violação das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º TFUE, bem como dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.**

2) **A Hungria é condenada nas despesas.**

3) **O Reino da Suécia suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas