



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

25 de fevereiro de 2021 \*

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Diretiva (UE) 2016/680 — Tratamento dos dados pessoais — Prevenção e investigação, deteção ou repressão de infrações penais — Falta de transposição e de 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»

No processo C-658/19,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 3, TFUE, que deu entrada em 4 de setembro de 2019,

**Comissão Europeia**, representada por D. Nardi, G. von Rintelen e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

**Reino de Espanha**, representado por L. Aguilera Ruiz, na qualidade de agente,

demandado,

apoiado por:

**República da Polónia**, representada por B. Majczyna, na qualidade de agente,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: N. Wahl, presidente de secção, F. Biltgen (relator) e L. S. Rossi, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

\* Língua do processo: espanhol.

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

profere o presente

### Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
  - declarar que o Reino de Espanha, ao não ter adotado, até 6 de maio de 2018, as disposições legais, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho (JO 2016, L 119, p. 89), ou, em todo o caso, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º, n.º 1, da Diretiva 2016/680,
  - condenar este Estado-Membro, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária de 89 548,20 euros, com efeitos a partir da data da prolação do presente acórdão, por incumprimento da obrigação de comunicar as medidas de transposição desta diretiva,
  - condenar o referido Estado-Membro, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, no pagamento de uma quantia fixa baseada num montante diário de 21 321 00 euros multiplicado pelo número de dias decorridos entre o dia seguinte ao do termo do prazo de transposição fixado na referida diretiva e o dia da regularização da infração, ou, na falta de regularização, do dia da prolação do presente acórdão, desde que esse montante seja superior à quantia fixa mínima de 5 290 000 euros; e
  - condenar o Reino de Espanha nas despesas.

### Quadro jurídico

- 2 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2016/680:
  - «1. A presente diretiva estabelece as regras relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública.
  2. Nos termos da presente diretiva, os Estados-Membros asseguram:
    - a) A proteção dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas singulares e, em especial, o seu direito à proteção dos dados pessoais; e

b) Que o intercâmbio de dados pessoais entre autoridades competentes na União, caso seja previsto pelo direito da União ou do Estado-Membro, não seja limitado nem proibido por razões relacionadas com a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais.

3. A presente diretiva não obsta a que os Estados-Membros prevejam garantias mais elevadas do que as nela estabelecidas para a proteção dos direitos e liberdades do titular dos dados no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes.»

3 O artigo 63.º, n.º 1, da Diretiva 2016/680 prevê:

«1. Os Estados-Membros adotam e publicam, até 6 de maio de 2018, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto dessas disposições. Os Estados-Membros aplicam as referidas disposições a partir de 6 de maio de 2018.

Quando os Estados-Membros adotarem essas disposições, estas incluem uma referência à presente diretiva ou são acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.

2. Em derrogação do n.º 1, um Estado-Membro pode estabelecer que, excecionalmente, quando o esforço envolvido for desproporcionado, os sistemas de tratamento automatizado estabelecidos antes de 6 de maio de 2016 seja[m] tornado[s] conforme[s] com o artigo 25.º, n.º 1, até 6 de maio de 2023.

3. Em derrogação dos n.ºs 1 e 2 do presente artigo, um Estado-Membro pode, em circunstâncias excecionais, tornar um sistema de tratamento automatizado, referido no n.º 2 do presente artigo, conforme com o artigo 25.º, n.º 1, num prazo fixado após o período a que se refere o n.º 2 do presente artigo, caso, de outra forma, sejam causadas graves dificuldades ao funcionamento desse sistema de tratamento automatizado. O Estado-Membro em causa notifica a Comissão dos motivos para essas graves dificuldades e dos motivos para o prazo especificado em que tornará esse particular sistema de tratamento automatizado conforme com o artigo 25.º, n.º 1. O prazo fixado não pode, em caso algum, ir além de 6 de maio de 2026.

4. Os Estados-Membros comunicam à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.»

### **Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

4 Não tendo recebido do Reino de Espanha nenhuma informação relativa à adoção e à publicação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2016/680 no termo do prazo de transposição previsto no artigo 63.º desta diretiva, ou seja, em 6 de maio de 2018, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 20 de julho de 2018, uma notificação para cumprir.

- 5 A resposta do Reino de Espanha, de 26 de setembro de 2018, revelou que, nesta data, ainda não tinha sido adotada nenhuma medida de transposição. Por conseguinte, em 25 de janeiro de 2019, a Comissão enviou um parecer fundamentado ao referido Estado-Membro, convidando-o a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento aos requisitos da Diretiva 2016/680 no prazo de dois meses a contar da receção deste parecer.
- 6 Na sua resposta ao parecer fundamentado, de 27 de março de 2019, o Reino de Espanha indicou que estava em curso o procedimento administrativo para a adoção das medidas de transposição da Diretiva 2016/680 e que devia ficar concluído no fim do mês de julho de 2019. Precisou que o processo parlamentar devia ficar concluído no final de março de 2020. Este Estado-Membro indicou, por outro lado, que o atraso na transposição resultava essencialmente do contexto político particular e da necessidade de transpor esta diretiva através de uma lei orgânica.
- 7 Considerando que o Reino de Espanha não tinha adotado as medidas nacionais de transposição da Diretiva 2016/680, nem comunicado essas medidas, a Comissão intentou, em 4 de setembro de 2019, a presente ação.
- 8 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 2019, a República da Polónia foi admitida a intervir em apoio do Reino de Espanha.

## **Quanto à ação**

### ***Quanto ao incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE***

#### ***Argumentos das partes***

- 9 Segundo a Comissão, ao não ter adotado, o mais tardar até 6 de maio de 2018, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2016/680 ou, em todo o caso, ao não lhe ter comunicado essas disposições, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º desta diretiva.
- 10 A Comissão alega também que este Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações ao não adotar um ato positivo de transposição, uma vez que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando uma diretiva prevê expressamente, tal como o artigo 63.º da Diretiva 2016/680, que as disposições que a transpõem devem conter uma referência a esta diretiva ou ser acompanhadas dessa referência na sua publicação oficial, é, em todo o caso, necessário adotar um ato positivo de transposição.
- 11 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou, no seu 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)], que os Estados-Membros são obrigados a fornecer à Comissão informações claras e precisas e a indicar sem ambiguidade as medidas legislativas, regulamentares e administrativas através das quais consideram ter cumprido as diferentes obrigações que uma diretiva lhes impõe.
- 12 No caso em apreço, a Comissão considera que nenhuma dessas obrigações foi cumprida pelo Reino de Espanha.

- 13 O Reino de Espanha não contesta ter faltado ao cumprimento das suas obrigações de adotar e comunicar as medidas de transposição da Diretiva 2016/680.
- 14 Contudo, este Estado-Membro explica que um conjunto de circunstâncias muito excecionais atrasou as atividades do Governo e do Parlamento nacional com vista à adoção das medidas de transposição necessárias, que serão comunicadas à Comissão em conformidade com o artigo 63.º da Diretiva 2016/680 desde a sua adoção. Embora reconhecendo que as circunstâncias institucionais do caso em apreço não permitem, em virtude da jurisprudência do Tribunal de Justiça, justificar o incumprimento imputado, o Reino de Espanha sustenta que essas circunstâncias são particularmente pertinentes para apreciar a proporcionalidade das sanções propostas pela Comissão.

### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 15 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, 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 sendo as alterações posteriores tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça [Acórdãos 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 23; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 19; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 30].
- 16 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 aquando da sua publicação oficial é, de qualquer modo, necessário que os Estados-Membros adotem um ato positivo de transposição da diretiva em causa [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 20, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 31].
- 17 No caso em apreço, tendo a Comissão transmitido o parecer fundamentado ao Reino de Espanha em 25 de janeiro de 2019, o prazo de dois meses que lhe tinha sido fixado para dar cumprimento às suas obrigações terminava em 25 de março de 2019. Por conseguinte, há que apreciar a existência ou não do incumprimento alegado à luz do estado da legislação interna em vigor nessa data [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 21, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 32].
- 18 A este respeito, como resulta tanto da resposta do Reino de Espanha à notificação para cumprir como da resposta apresentada por este Estado-Membro no presente processo, é facto assente que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, ou seja, em 25 de março de 2019, o Reino de Espanha não tinha adotado as medidas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2016/680 nem, por conseguinte, comunicado essas medidas à Comissão.
- 19 Quanto aos argumentos invocados pelo Reino de Espanha para justificar o incumprimento do prazo de transposição em causa e relativos, principalmente, ao caráter provisório do Governo espanhol durante o período relevante, basta recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da

sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento das obrigações decorrentes do direito da União, tais como a não transposição de uma diretiva no prazo previsto (Acórdão de 4 de outubro de 2018, Comissão/Espanha, C-599/17, não publicado, EU:C:2018:813, n.º 23).

- 20 Desta forma, há que concluir que, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, o Reino de Espanha não tinha adotado as medidas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2016/680 nem, portanto, comunicado essas medidas à Comissão.
- 21 Por conseguinte, há que declarar que, ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2016/680 e, portanto, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º desta diretiva.

### ***Quanto ao incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE***

### ***Quanto à aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE***

#### ***– Argumentos das partes***

- 22 A Comissão recorda que o Tribunal de Justiça declarou, nos n.ºs 53 a 59 do seu 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), que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE abrange tanto a situação em que um Estado-Membro não tenha comunicado qualquer medida de transposição como a situação em que tenha comunicado tais medidas apenas parcialmente. Esta situação pode verificar-se quer quando as medidas de transposição comunicadas à Comissão não cobrem todo o território do Estado-Membro, quer quando a comunicação é incompleta no que respeita às medidas de transposição correspondentes a uma parte da diretiva.
- 23 Por outro lado, esta instituição sublinha que, na sua comunicação intitulada «O direito da União: uma melhor aplicação para melhores resultados» (JO 2017, C 18, p. 10), recordou que atribui grande importância a que as diretivas sejam transpostas dentro dos prazos. Tendo verificado que os Estados-Membros continuam a não cumprir os prazos de transposição, a Comissão anunciou que ia adaptar a sua prática nos processos submetidos ao Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE e pedir sistematicamente ao Tribunal de Justiça que aplique uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória. A Comissão precisou igualmente que, ao estabelecer o montante da quantia fixa em conformidade com a sua prática, tem em conta o grau de transposição para determinar a gravidade da não transposição.
- 24 No caso em apreço, trata-se precisamente de punir, além da falta de comunicação à Comissão das medidas de transposição, o facto de o Reino de Espanha não ter adotado nem publicado todas as disposições jurídicas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2016/680 para o direito nacional.

- 25 O Reino de Espanha considera que, embora as circunstâncias institucionais nacionais não permitam justificar o incumprimento que lhe é imputado, elas devem ser tidas em conta para apreciar a proporcionalidade das sanções propostas pela Comissão no caso em apreço, uma vez que o prazo de resposta de dois meses fixado na notificação para cumprir terminou menos de um mês antes da dissolução do parlamento nacional e do início do processo eleitoral.
- 26 O Reino de Espanha alega que, tendo em conta a situação governamental nessa data (o governo apenas geria os assuntos correntes enquanto aguardava pela formação de um novo governo e as características do sistema parlamentar espanhol), a propositura de uma ação por incumprimento acompanhada de um pedido de condenação numa sanção pecuniária compulsória e numa quantia fixa nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE constitui um precedente grave, suscetível de afetar os direitos dos Estados-Membros. Em apoio da sua argumentação, invoca os artigos 4.º e 5.º TUE, mais especificamente o artigo 4.º, n.º 2, TUE, que prevê a obrigação de respeitar a identidade nacional dos Estados-Membros. Em circunstâncias excecionais como as do presente processo, o Reino de Espanha considera necessário conciliar, por um lado, as exigências do artigo 4.º, n.º 2, TUE e do princípio da proporcionalidade, bem como, por outro, o poder de apreciação de que dispõe a Comissão quanto à propositura de uma ação ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE. Na falta dessa conciliação, o recurso ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE poderia tornar-se um instrumento que altera o processo democrático nos Estados-Membros e afeta o funcionamento constitucional destes últimos.
- 27 A República da Polónia alega que, ao intentar a presente ação, a Comissão não respeitou as condições previstas no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, na medida em que não demonstrou, por um lado, de maneira concreta e individual, que o pedido de aplicação de uma sanção pecuniária era justificado e, por outro, a necessidade de impor ao Reino de Espanha o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária e de uma quantia fixa.

#### – *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 28 Há que recordar que o artigo 260.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TFUE prevê que, quando a Comissão propuser 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 medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo, a Comissão 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 de Justiça declarar o incumprimento, pode condenar o Estado-Membro em causa ao 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 de Justiça no seu acórdão.
- 29 No que diz respeito ao alcance do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o Tribunal de Justiça declarou que se deve seguir uma interpretação desta disposição que, por um lado, permita garantir simultaneamente as prerrogativas da Comissão com vista a assegurar a aplicação efetiva do direito da União e proteger os direitos de defesa e a posição processual de que beneficiam os Estados-Membros ao abrigo da aplicação conjugada do artigo 258.º e do artigo 260.º, n.º 2, TFUE e, por outro, coloque o Tribunal de Justiça em posição de exercer a sua função jurisdicional de apreciar, no âmbito de um único processo, se o Estado-Membro visado cumpriu as suas obrigações em matéria de comunicação das medidas de transposição da diretiva em causa e, quando necessário, avaliar a gravidade do incumprimento assim declarado e aplicar a sanção pecuniária que considere mais adequada às circunstâncias do caso concreto [Acórdãos 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 58; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 45; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 55].

- 30 Neste contexto, o Tribunal de Justiça interpretou os termos «obrigação de comunicar as medidas de transposição», que figuram no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, no sentido de que se referem à obrigação de os Estados-Membros transmitirem informações suficientemente claras e precisas quanto às medidas de transposição de uma diretiva. A fim de cumprir a obrigação de segurança jurídica e assegurar a transposição de todas as disposições dessa diretiva na totalidade do território em causa, os Estados-Membros devem indicar, por cada disposição da referida diretiva, a disposição ou as disposições nacionais que asseguram a sua transposição. Uma vez feita essa comunicação, eventualmente acompanhada da apresentação de uma tabela de correspondência, incumbe à Comissão demonstrar, com vista a pedir a aplicação ao Estado-Membro em causa de uma sanção pecuniária prevista no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que manifestamente faltam certas medidas de transposição ou estas não abrangem todo o território do Estado-Membro em causa, entendendo-se que não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo jurisdicional desencadeado nos termos desta disposição, examinar se as medidas nacionais comunicadas à Comissão asseguram uma transposição correta das disposições da diretiva em causa [Acórdãos 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 59; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 46; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 56].
- 31 Na medida em que, como resulta dos n.ºs 20 e 21 do presente acórdão, está demonstrado que, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, o Reino de Espanha não tinha comunicado à Comissão nenhuma medida de transposição da Diretiva 2016/680 no sentido do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o incumprimento assim declarado está abrangido pelo âmbito de aplicação dessa disposição.
- 32 No que respeita à questão de saber se, como argumentou a República da Polónia, a Comissão deve fundamentar caso a caso a sua decisão de pedir uma sanção pecuniária ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE, ou se essa instituição pode fazê-lo sem fundamentação, em todos os casos abrangidos pelo âmbito de aplicação desta disposição, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça decidiu que a Comissão dispõe, enquanto guardiã dos Tratados nos termos do artigo 17.º, n.º 1, segundo período, TUE, de poder discricionário para adotar tal decisão [Acórdão de 13 de janeiro de 2021, Comissão/Eslovénia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, n.º 47]. Resulta também de jurisprudência constante que as condições de aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE não podem ser mais restritivas do que as que presidem à aplicação do artigo 258.º TFUE [v., neste sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 49, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 59]. Além disso, 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. Quando o Tribunal de Justiça adota essa decisão no termo de um debate contraditório, deve fundamentá-la. Por conseguinte, a falta de fundamentação pela Comissão da sua escolha de pedir ao Tribunal de Justiça a aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE não afeta as garantias processuais do Estado-Membro em causa [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 50, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 60].

- 33 Importa acrescentar que o facto de a Comissão não ter de fundamentar caso a caso a sua decisão de solicitar uma sanção pecuniária nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE não isenta esta instituição da obrigação de fundamentar a natureza e o montante da sanção pecuniária solicitada, tendo em conta, a este respeito, as orientações que adotou, como as contidas nas comunicações da Comissão, que, embora não vinculem o Tribunal de Justiça, contribuem para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação da Comissão [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roméia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 51, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 61].
- 34 Esta exigência de fundamentação da natureza e do montante da sanção pecuniária solicitada é tanto mais importante quanto, contrariamente ao previsto no artigo 260.º, n.º 2, TFUE, o n.º 3 deste artigo prevê que, no âmbito de um processo intentado ao abrigo desta disposição, o Tribunal de Justiça apenas dispõe de um poder de apreciação limitado, uma vez que, caso declare o incumprimento, as propostas da Comissão vinculam o Tribunal de Justiça quanto à natureza da sanção pecuniária que pode aplicar e quanto ao montante máximo da sanção que pode impor [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roméia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 52, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 62].
- 35 Com efeito, resulta do artigo 260.º, n.º 3, TFUE que cabe à Comissão indicar «o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória [...] a pagar» pelo Estado-Membro em causa, mas que o Tribunal de Justiça só pode condenar no pagamento de uma sanção pecuniária «no limite do montante indicado» pela Comissão. Os autores do Tratado FUE estabeleceram, assim, uma correlação direta entre a sanção exigida pela Comissão e a que pode ser aplicada pelo Tribunal de Justiça em aplicação dessa disposição [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roméia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 53, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 63].
- 36 No que se refere à argumentação do Reino de Espanha relativa ao facto de, no caso em apreço, o procedimento pré-contencioso ter sido iniciado por uma notificação para cumprir cujo prazo de resposta terminava menos de um mês antes da dissolução do Parlamento nacional e do início do processo eleitoral, há que salientar, por um lado, que a notificação para cumprir foi enviada após o termo do prazo de transposição estabelecido na Diretiva 2016/680 e que cabe aos Estados-Membros aplicar o procedimento de adoção das medidas necessárias para assegurar a transposição de uma diretiva sem esperar que a Comissão emita uma notificação para cumprir. Com efeito, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a emissão de uma notificação para cumprir, em aplicação do artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE, pressupõe, previamente, que a Comissão possa validamente alegar um incumprimento de uma obrigação que incumbe ao Estado-Membro em causa [Acórdão de 5 de dezembro de 2019, Comissão/Espanha (Planos de gestão de resíduos), C-642/18, EU:C:2019:1051, n.º 17 e jurisprudência referida].
- 37 Por outro lado, e em todo o caso, as considerações que levaram a Comissão a intentar uma ação por incumprimento contra o Reino de Espanha, e a fazê-lo na data que escolheu, não podem prejudicar a aplicabilidade do artigo 260.º, n.º 3, TFUE ou a admissibilidade da ação intentada ao abrigo desta disposição [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roméia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 55, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 65].

- 38 Por conseguinte, há que considerar que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE se aplica a uma situação como a que está em causa no presente processo.

### ***Quanto à aplicação de sanções pecuniárias no caso em apreço***

#### ***– Argumentos das partes***

- 39 No que diz respeito ao montante das sanções pecuniárias a aplicar, a Comissão considera, em conformidade com a posição refletida no ponto 23 da comunicação publicada em 15 de janeiro de 2011, intitulada «Aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE» (JO 2011, C 12, p. 1), que, na medida em que um incumprimento da obrigação de comunicar medidas de transposição de uma diretiva não é menos grave do que um incumprimento que possa ser objeto das sanções referidas no artigo 260.º, n.º 2, TFUE, as modalidades de cálculo das sanções financeiras previstas no artigo 260.º, n.º 3, TFUE devem ser as mesmas aplicadas no âmbito do processo definido no n.º 2 deste artigo.
- 40 No caso em apreço, tendo em conta, primeiro, a importância das disposições do direito da União que foram violadas, sendo a proteção dos dados pessoais um direito fundamental, como resulta do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e do artigo 16.º TFUE, segundo, a existência de atos jurídicos da União específicos relativos à proteção dos dados pessoais, nomeadamente o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1), a Diretiva 2016/680, mas também a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, de 27 de novembro de 2008, relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (JO 2008, L 350, p. 60), através da regulamentação nacional que a transpõe, e, terceiro, o facto de o Reino de Espanha não ter adotado nenhuma medida de transposição da Diretiva 2016/680, a Comissão propõe que seja adotado um coeficiente de gravidade de 10 numa escala de 1 a 20. No que respeita à duração da infração, considera adequado um coeficiente de 1,4 numa escala de 1 a 3. Aplicando a estes coeficientes o multiplicador «n» adotado para o Reino de Espanha, a saber, 2,06, e o montante fixo de 3 105 euros, a Comissão pede a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória diária no montante de 89 548,20 euros ( $3\ 105 \times 10 \times 1,4 \times 2,06$ ) por cada dia de atraso na transposição da Diretiva 2016/680.
- 41 Por outro lado, esta instituição solicita igualmente a aplicação de uma quantia fixa cujo montante é calculado em conformidade com as orientações contidas na sua comunicação de 13 de dezembro de 2005, intitulada «Aplicação do artigo 228.º do Tratado CE» [SEC(2005) 1658], atualizada pela comunicação de 13 de dezembro de 2017, intitulada «Atualização dos dados utilizados para o cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça no âmbito dos processos por infração» [C(2017) 8720], e a sua comunicação de 25 de fevereiro de 2019, intitulada «Modificação do método de cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias diárias propostas pela Comissão em processos por infração no Tribunal de Justiça da União Europeia» (JO 2019, C 70, p. 1, a seguir «Comunicação de 2019»). Como resulta do anexo II desta última comunicação, a quantia fixa mínima para o Reino de Espanha é de 5 290 000 euros. Sob reserva de esta quantia ser ultrapassada no caso em apreço, a Comissão propõe que se determine o montante diário que serve de cálculo, multiplicando o montante fixo de base uniforme pelo coeficiente de gravidade e pelo fator «n». No caso em apreço, o montante diário ascende, por conseguinte, a  $1\ 035 \times 10 \times 2,06 = 21\ 321$  euros por dia.

- 42 Nestas condições, a Comissão propõe ao Tribunal de Justiça que condene o Reino de Espanha no pagamento de uma quantia fixa com base num montante diário de 21 321 euros, multiplicado pelo número de dias decorridos entre 7 de maio de 2018, ou seja, o dia seguinte ao do termo do prazo de transposição previsto na Diretiva 2016/680, e o dia de regularização da infração ou, na falta de regularização, o dia da prolação do acórdão proferido nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE.
- 43 O Reino de Espanha considera que o facto de a Comissão pedir a aplicação de sanções financeiras é desproporcionado tendo em conta as circunstâncias institucionais do caso em apreço.
- 44 Tal como o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, nos seus Acórdãos de 30 de maio de 2013, Comissão/Suécia (C-270/11, EU:C:2013:339), e de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda (C-279/11, não publicado, EU:C:2012:834), há que considerar que as circunstâncias específicas que caracterizam o presente processo constituem circunstâncias atenuantes e, conseqüentemente, reduzir as sanções propostas pela Comissão. Aliás, as propostas da Comissão relativas às sanções pecuniárias não vinculam o Tribunal de Justiça e constituem apenas uma base de referência útil. Da mesma forma, orientações como as que constam das diversas comunicações da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça, mas contribuem apenas para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação da própria Comissão, quando esta instituição faz propostas ao Tribunal de Justiça.
- 45 Com efeito, segundo o Reino de Espanha, no âmbito de um processo com base no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o Tribunal de Justiça deve continuar a ter a liberdade de fixar a sanção pecuniária compulsória aplicada no montante e sob a forma que considere adequados para incentivar o Estado-Membro em causa a pôr termo ao incumprimento. No exercício do seu poder de apreciação na matéria, cabe ao Tribunal de Justiça fixar a sanção pecuniária compulsória de modo a que esta seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada tanto ao incumprimento verificado como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa.
- 46 No presente processo, por um lado, para respeitar o artigo 4.º, n.º 2, TUE, é desproporcionado obrigar o Reino de Espanha a pagar uma sanção pecuniária compulsória diária, quando o Governo não dispunha de uma maioria na Câmara dos Deputados e só geria os assuntos correntes. No entanto, se essa sanção pecuniária compulsória devesse ser aplicada, seria necessário, para garantir o seu caráter proporcionado e razoável, calcular o seu montante no período compreendido entre a data de formação de um governo que goza de todos os seus poderes e a data de execução completa do acórdão.
- 47 Por outro lado, há que ter em conta que, na medida em que o prazo para responder à notificação para cumprir terminava um mês antes da dissolução do Parlamento, era impossível pôr termo ao incumprimento imputado recorrendo ao processo legislativo ordinário para adotar as disposições exigidas. Ao impor, nessas circunstâncias, uma quantia fixa ao Reino de Espanha, em conformidade com o pedido da Comissão, o Tribunal de Justiça criaria um «precedente perigoso». Importa evitar que, na sequência do presente processo, a Comissão possa utilizar o procedimento do artigo 260.º, n.º 3, TFUE de forma a permitir uma influência desproporcionada no funcionamento constitucional dos Estados-Membros. A condenação no pagamento de uma quantia fixa não é, por conseguinte, razoável, uma vez que, no caso em apreço, o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária é suficiente.
- 48 Não obstante, no caso de o Tribunal de Justiça considerar que a aplicação de uma quantia fixa é adequada, o Reino de Espanha alega que o montante proposto pela Comissão é desproporcionado. Entre os fatores que o Tribunal de Justiça é chamado a ter em conta na

determinação da quantia fixa figuram elementos como a gravidade da infração declarada e o período durante o qual esta persistiu. No que diz respeito ao período da infração, este Estado-Membro considera que, para respeitar as exigências estabelecidas no artigo 4.º, n.º 2, TUE, há que excluir os períodos durante os quais o Governo apenas realizava a gestão dos assuntos correntes. No presente processo, sustenta que o período que decorreu a partir de 4 de março de 2019 não deve ser tido em conta para determinar a duração da infração.

- 49 A configuração dos critérios de quantificação das sanções pecuniárias a aplicar pelo Tribunal de Justiça suscita ainda a questão importante do método de determinação do coeficiente «n» segundo as modalidades definidas pela Comissão na sua Comunicação de 2019. No caso em apreço, esta questão não é anódina uma vez que, em aplicação do método adotado pela Comissão, o montante da quantia fixa mínima daí resultante para o Reino de Espanha coloca este Estado-Membro no quarto lugar dos Estados-Membros cuja contribuição a este título é a mais elevada. Em contrapartida, se o Tribunal de Justiça decidir adotar o produto interno bruto (PIB) como «fator predominante» no cálculo do coeficiente «n», o Reino de Espanha situar-se-ia então, tendo em conta o PIB *per capita*, no décimo quarto lugar. Assim, segundo o referido Estado-Membro, o método de cálculo desse coeficiente gerará, porventura, diferenças injustificadas entre os Estados-Membros, quando a Comissão, segundo a sua Comunicação de 2019, procurava precisamente evitá-las.
- 50 A República da Polónia alega, nomeadamente, que a jurisprudência relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE não pode ser automaticamente aplicada ao n.º 3 do mesmo artigo, uma vez que este n.º 3 tem por objeto punir uma infração menos grave do que a referida neste n.º 2, que consiste em não ter respeitado um primeiro acórdão do Tribunal de Justiça que declara o incumprimento. Em todo o caso, o coeficiente de gravidade de 10 adotado pela Comissão é desproporcionado perante a gravidade do incumprimento alegado, na medida em que não tem em conta o risco real das consequências do incumprimento alegado para os interesses públicos e privados. Aliás, a Comissão não teve em conta o facto de a própria Diretiva 2016/680 prever que os sistemas de tratamento automatizado instituídos antes de 6 de maio de 2016 podem, sob certas condições, ser conformes às exigências da diretiva o mais tardar em 6 de maio de 2023 ou num prazo mais longo. Por conseguinte, o montante da quantia fixa proposta pela Comissão deve ser reduzido.

#### – *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 51 A título preliminar, há que recordar que, por um lado, o incumprimento, por um Estado-Membro, da sua obrigação de comunicação das medidas de transposição de uma diretiva, seja por falta total ou parcial de informação ou por uma informação insuficientemente clara e precisa, pode, por si só, justificar a abertura do procedimento previsto no artigo 258.º TFUE com vista à declaração desse incumprimento [Acórdãos de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de elevado débito), C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 51; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 64; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 74].
- 52 Por outro lado, o objetivo prosseguido pela introdução do mecanismo que figura no artigo 260.º, n.º 3, TFUE é não só incentivar os Estados-Membros a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, tenderia a persistir, mas também aligeirar e acelerar o procedimento de aplicação de sanções pecuniárias nos casos de incumprimento da obrigação de comunicação de uma medida nacional de transposição de uma diretiva adotada em conformidade com o processo legislativo, sendo especificado que, antes da introdução desse

mecanismo, a aplicação de uma sanção financeira aos Estados-Membros que não tivessem dado cumprimento, dentro do prazo, a um acórdão anterior do Tribunal de Justiça e não tivessem cumprido a sua obrigação de transposição podia ocorrer vários anos depois da prolação deste último acórdão [Acórdãos 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 52; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 64; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 74].

- 53 Ora, importa observar que, para alcançar o objetivo prosseguido pelo artigo 260.º, n.º 3, TFUE, estão previstos dois tipos de sanções pecuniárias, a saber, a quantia fixa e a sanção pecuniária compulsória.
- 54 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a aplicação de uma ou outra destas duas medidas depende da aptidão de cada uma para cumprir o objetivo prosseguido em função das circunstâncias do caso concreto. Se a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória se afigura especialmente adaptada para incentivar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, tenderia a persistir, a condenação no pagamento de uma quantia fixa assenta sobretudo na apreciação das consequências do incumprimento das obrigações do Estado-Membro em causa para os interesses privados e públicos, em especial quando o incumprimento tiver persistido por um longo período [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 66, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 76].
- 55 No que se refere, em primeiro lugar, à oportunidade de aplicar uma sanção pecuniária compulsória no caso em apreço, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a aplicação dessa sanção pecuniária compulsória só se justifica, em princípio, na medida em que o incumprimento que esta sanção visa punir persista até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça [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 60].
- 56 O Tribunal de Justiça declarou que esta jurisprudência, relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE, deve ser aplicada por analogia ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE, uma vez que as sanções pecuniárias compulsórias ao abrigo destas duas disposições prosseguem o mesmo objetivo, a saber, incentivar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, teria tendência para persistir [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 61].
- 57 De resto, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que se deve considerar que essa apreciação dos factos por este Tribunal ocorre na data do encerramento do processo [v., nomeadamente, Acórdão de 13 de janeiro de 2021, Comissão/Eslovénia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, n.º 81 e jurisprudência referida].
- 58 Daqui resulta que, para determinar se, no caso vertente, pode ser considerada a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, importa, antes de mais, apreciar se o incumprimento imputado ao Reino de Espanha nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, conforme referido no n.º 21 do presente acórdão, se manteve até à data do encerramento do processo, ocorrido em 6 de maio de 2020.

- 59 A este respeito, resulta das observações escritas e dos documentos apresentados ao Tribunal de Justiça que, à data do encerramento da fase escrita do processo, o Reino de Espanha não tinha adotado nem, por conseguinte, comunicado as medidas necessárias para assegurar a transposição das disposições da Diretiva 2016/680 para o direito espanhol.
- 60 Nestas condições, há que declarar que o Reino de Espanha, não tendo, nessa data, adotado as medidas necessárias para transpor para o direito interno as disposições da Diretiva 2016/680 nem, *a fortiori*, comunicado à Comissão essas medidas de transposição, persistiu no seu incumprimento.
- 61 Logo, o Tribunal de Justiça considera que a condenação do Reino de Espanha no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória, solicitada pela Comissão, constitui um meio financeiro adequado para assegurar que este Estado-Membro ponha termo, o mais rapidamente possível, ao incumprimento declarado e cumpra as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2016/680. Em contrapartida, uma vez que não se pode excluir que, à data da prolação do acórdão no presente processo, a transposição da referida diretiva esteja totalmente concluída, esta sanção pecuniária compulsória só deve ser aplicada na medida em que o incumprimento persista na data da prolação deste acórdão.
- 62 Importa recordar que, no exercício do seu poder de apreciação na matéria, incumbe ao Tribunal de Justiça estabelecer a sanção pecuniária compulsória de modo a que esta, por um lado, seja adaptada às circunstâncias e proporcionada ao incumprimento declarado e à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa e, por outro, não ultrapasse, em conformidade com o artigo 260.º, n.º 3, segundo parágrafo, TFUE, o montante indicado pela Comissão [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 83].
- 63 No âmbito da apreciação do Tribunal de Justiça para efeitos da fixação do montante da sanção pecuniária compulsória, os critérios a ter em consideração para assegurar a sua natureza coerciva, tendo em vista uma aplicação uniforme e efetiva do direito da União, são, em princípio, a duração da infração, o seu grau de gravidade e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. Para aplicar estes critérios, o Tribunal de Justiça deve ter em conta, em especial, as consequências do incumprimento para os interesses públicos e privados em causa, bem como a urgência em levar o Estado-Membro em causa a cumprir as suas obrigações [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 84].
- 64 No que diz respeito à gravidade da infração, há que recordar que a obrigação de adotar as medidas nacionais para assegurar a transposição completa de uma diretiva e a obrigação de comunicar essas medidas 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 de uma certa gravidade [Acórdãos 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 85; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 73; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 82].
- 65 No caso em apreço, importa observar que, como resulta do n.º 21 do presente acórdão, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, ou seja, em 25 de março de 2019, o Reino de Espanha não tinha cumprido as obrigações de transposição que lhe incumbiam, pelo que a

efetividade do direito da União não esteve sempre assegurada. A gravidade deste incumprimento é acrescida pelo facto de, nesta última data, o Reino de Espanha ainda não ter comunicado nenhuma medida de transposição da Diretiva 2016/680.

- 66 Quanto à duração da infração, esta deve ser avaliada atendendo à data em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos e não à data em que a Comissão intenta a ação neste 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].
- 67 No caso em apreço, como decorre do n.º 57 do presente acórdão, o incumprimento imputado ainda não tinha cessado à data do encerramento da fase escrita do processo no Tribunal de Justiça. Por conseguinte, há que considerar que este incumprimento se mantém desde o termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, ou seja, o dia 25 de março de 2019. Ora, uma duração de infração superior a um ano e meio é considerável tendo em conta que, por força do artigo 63.º da Diretiva 2016/680, os Estados-Membros tinham a obrigação de transpor as disposições da referida diretiva até 6 de maio de 2018.
- 68 Atendendo às considerações precedentes 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 à sanção pecuniária compulsória que aplica, ultrapassar o montante indicado pela Comissão, no caso de o incumprimento declarado no n.º 21 do presente acórdão persistir na data da prolação do presente acórdão, há que condenar o Reino de Espanha a pagar à Comissão, a partir dessa data e até que este Estado-Membro ponha termo ao incumprimento declarado, uma sanção pecuniária compulsória diária no montante de 89 000 euros.
- 69 Em segundo lugar, no que respeita à oportunidade de impor uma quantia fixa no caso em apreço, cabe recordar que incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso que deve apreciar, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que considere necessário, decretar as sanções pecuniárias adequadas, nomeadamente para evitar a repetição de infrações análogas ao direito da União [Acórdãos 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 78; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 68; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 78].
- 70 No presente processo, deve considerar-se que, não obstante o facto de o Reino de Espanha ter cooperado com os serviços da Comissão durante todo o procedimento pré-contencioso e ter mantido estes últimos informados das razões que o impediram de assegurar a transposição da Diretiva 2016/680 para o direito nacional, o conjunto de elementos de facto e de direito que envolvem o incumprimento declarado, nomeadamente a falta total de comunicação das medidas necessárias à transposição da Diretiva 2016/680 no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado e mesmo na data da propositura da presente ação, constitui um indicador de que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas ao direito da União pode exigir a adoção de uma medida dissuasiva, como a imposição de uma quantia fixa [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 69, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 79].

- 71 Esta apreciação não é posta em causa pela argumentação evocada no n.º 36 do presente acórdão. Com efeito, por um lado, como foi recordado nesse número, cabe à Comissão, designadamente, avaliar a oportunidade de intentar uma ação contra um Estado-Membro e escolher o momento em que instaura um processo por incumprimento contra este. Por outro lado, não se alega que os prazos de resposta que foram estabelecidos na notificação para cumprir e no parecer fundamentado no caso em apreço fossem particularmente curtos ou irrazoáveis e suscetíveis de pôr em causa os objetivos do procedimento pré-contencioso, nomeadamente dar ao Estado-Membro em causa a oportunidade de cumprir as suas obrigações decorrentes do direito da União e de apresentar utilmente os seus meios de defesa face às acusações formuladas pela Comissão [Acórdão de 19 de setembro de 2017, Comissão/Irlanda (Imposto de matrícula), C-552/15, EU:C:2017:698, n.º 28 e jurisprudência referida]. Aliás, como resulta dos factos enunciados nos n.ºs 5 e 6 do presente acórdão, o Reino de Espanha teve pleno conhecimento de que não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 63.º da Diretiva 2016/680, pelo menos a contar de 7 de maio de 2018.
- 72 A referida apreciação também não é posta em causa pelo argumento relativo à situação institucional do Reino de Espanha entre 27 de abril de 2016, data da adoção da Diretiva 2016/680, e 6 de maio de 2018, data do termo do prazo de transposição estabelecido na referida diretiva, caracterizada por dissoluções recorrentes do parlamento nacional, pelo caráter provisório do Governo e pela realização de novas eleições. Com efeito, numa situação semelhante à que está em causa, o Tribunal de Justiça decidiu que tais circunstâncias não podem ser invocadas para justificar o incumprimento de obrigações decorrentes do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2017, Comissão/Espanha, C-388/16, não publicado, EU:C:2017:548, n.º 41).
- 73 No que diz respeito ao cálculo da quantia fixa que é adequado impor no presente processo, há que recordar que, no exercício do seu poder de apreciação na matéria, tal como delimitado pelas propostas da Comissão, cabe ao Tribunal de Justiça estabelecer o montante da quantia fixa em cujo pagamento um Estado-Membro pode ser condenado por força do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, de forma que seja, por um lado, adequada às circunstâncias e, por outro, proporcionada à infração cometida. Entre os fatores pertinentes para esse efeito figuram, designadamente, 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 [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 72, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 81].
- 74 No que diz respeito, primeiro, à gravidade da infração, há que recordar que a obrigação de adotar as medidas nacionais para assegurar a transposição completa de uma diretiva e a obrigação de comunicar essas medidas 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 de uma certa gravidade [Acórdãos 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 85; de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 73; e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 82].
- 75 A isto acresce que a Diretiva 2016/680 visa contribuir para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União, ao mesmo tempo que estabelece um quadro para a proteção dos dados pessoais sólido e coerente, a fim de assegurar o respeito do direito fundamental da

proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, reconhecido no artigo 8.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 16.º, n.º 1, TFUE. A falta ou insuficiência, ao nível nacional, de regras que garantam o bom funcionamento do espaço de liberdade, segurança e justiça na União devem ser consideradas especialmente graves, tendo em conta as suas consequências para os interesses públicos e privados na União.

- 76 De resto, a gravidade do incumprimento declarado é acrescida pelo facto de, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, ou seja, em 25 de março de 2019, mas também na data do encerramento da fase escrita do processo no Tribunal de Justiça, o Reino de Espanha ainda não ter adotado nenhuma medida de transposição da Diretiva 2016/680.
- 77 A argumentação adiantada pelo Reino de Espanha para justificar o atraso na transposição da Diretiva 2016/680, nomeadamente o facto de o Governo só ter podido gerir os assuntos correntes durante um longo período, não é suscetível de afetar a gravidade da infração em causa uma vez que, segundo jurisprudência constante, as práticas ou situações dentro da ordem interna de um Estado-Membro não podem justificar o incumprimento das obrigações e dos prazos resultantes das diretivas da União nem, por conseguinte, a sua transposição tardia ou incompleta (Acórdão de 13 de julho de 2017, Comissão/Espanha, C-388/16, não publicado, EU:C:2017:548, n.º 41).
- 78 A este respeito, há que acrescentar que, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, circunstâncias institucionais específicas como as que caracterizam o presente incumprimento não podem ser consideradas circunstâncias atenuantes na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 30 de maio de 2013, Comissão/Suécia, C-270/11, EU:C:2013:339, n.ºs 54 e 55).
- 79 Em segundo lugar, quanto à duração da infração, há que recordar que esta deve, em princípio, ser avaliada tendo em conta a data em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos e não a data em que a Comissão intenta a ação neste Tribunal. Deve considerar-se que essa apreciação dos factos ocorreu na data do encerramento do processo [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 77, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 86].
- 80 No caso em apreço, é facto assente que o incumprimento em questão ainda não tinha terminado na data do encerramento da fase escrita do processo, que teve lugar em 6 de maio de 2020.
- 81 No que respeita ao início do período que deve ser tido em conta para estabelecer o montante da quantia fixa a aplicar nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o Tribunal de Justiça declarou que, ao contrário da sanção pecuniária compulsória diária, a data a ter em conta para a avaliação da duração do incumprimento em causa não é a do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, mas a data em que termina o prazo de transposição previsto na diretiva em questão [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 79, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 90].
- 82 No caso em apreço, é facto assente que, no termo do prazo de transposição previsto no artigo 63.º da Diretiva 2016/680, ou seja, em 6 de maio de 2018, o Reino de Espanha não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para assegurar a transposição desta diretiva e, por conseguinte, não tinha comunicado as suas medidas de transposição à Comissão. Daqui resulta que o incumprimento em causa durou dois anos.

- 83 Em terceiro lugar, quanto à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que se deve ter em conta a evolução recente do PIB desse Estado-Membro, conforme esta se apresenta à data de apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roméia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 85, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 97].
- 84 Atendendo a todas as circunstâncias do presente processo e à luz do poder de apreciação reconhecido ao Tribunal de Justiça no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que prevê que este não pode, relativamente a uma quantia fixa cujo pagamento impõe, exceder o montante indicado pela Comissão, há que considerar que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas à que resulta da violação do artigo 63.º da Diretiva 2016/680 e que afeta a plena eficácia do direito da União é suscetível de exigir a aplicação de uma quantia fixa cujo montante deve ser fixado em 15 000 000 euros.
- 85 Por conseguinte, há que condenar o Reino de Espanha no pagamento à Comissão de uma quantia fixa no montante de 15 000 000 euros.

### Quanto às despesas

- 86 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 do Reino de Espanha nas despesas e tendo este sido vencido, há que condená-lo a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas da Comissão.
- 87 Em aplicação do artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, nos termos do qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, a República da Polónia suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) O Reino de Espanha, ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, as disposições legais, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, e, por conseguinte, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão Europeia, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 63.º desta diretiva.**
- 2) Ao não ter, à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, adotado as medidas necessárias para transpor as disposições da Diretiva 2016/680 para o seu direito interno, nem, por conseguinte, comunicado à Comissão Europeia essas medidas, o Reino de Espanha persistiu no seu incumprimento.**

- 3) Caso o incumprimento declarado no n.º 1 ainda persista à data da prolação do presente acórdão, o Reino de Espanha é condenado a pagar à Comissão Europeia, a contar desta data e até à cessação por este Estado-Membro do incumprimento declarado, uma sanção pecuniária compulsória diária de 89 000 euros.**
- 4) O Reino de Espanha é condenado no pagamento à Comissão Europeia de uma quantia fixa no montante de 15 000 000 euros.**
- 5) O Reino de Espanha é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas da Comissão Europeia.**
- 6) A República da Polónia suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas