



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de julho de 2020*

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo — Diretiva (UE) 2015/849 — Não transposição e/ou não comunicação das medidas de transposição — Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Pedido de condenação no pagamento de uma quantia fixa»

No processo C-550/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º e do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, intentada em 27 de agosto de 2018,

Comissão Europeia, representada por T. Scharf, L. Flynn e G. von Rintelen, na qualidade de agentes,
demandante,

contra

Irlanda, representada por G. Hodge, M. Browne e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por G. Gilmore, BL, e P. McGarry, SC,

demandada,

apoiada por:

República da Estónia, representada por N. Grünberg, na qualidade de agente,

República Francesa, representada por A.-L. Desjonquères, B. Fodda e J.-L. Carré, na qualidade de agentes,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi e I. Jarukaitis, presidentes de secção, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (relator), A. Kumin, N. Jääskinen e N. Wahl, juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: M. Longar, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 10 de dezembro de 2019,

* Língua do processo: inglês.

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 5 de março de 2020,
profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
 - declarar que, ao não ter adotado, até 26 de junho de 2017, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO 2015, L 141, p. 73) ou, em todo o caso, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849;
 - condenar este Estado-Membro, nos termos do disposto no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória de 17 190,60 euros, a partir da data da prolação do presente acórdão, por não ter cumprido a obrigação de comunicar as medidas de transposição daquela diretiva;
 - impor ao referido Estado-Membro, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o pagamento de uma quantia fixa, com base numa quantia diária de 4 701,20 euros multiplicada pelo número de dias de persistência da infração, desde que seja excedida a quantia fixa mínima de 1 685 000 euros, e
 - condenar a Irlanda nas despesas.

Quadro jurídico

- 2 Nos termos do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2015/849:
 - «1. A presente diretiva visa prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.
 - 2. Os Estados-Membros devem assegurar a proibição do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.»
- 3 O artigo 67.º desta diretiva prevê:
 - «1. Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 26 de junho de 2017. Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

Quando os Estados-Membros adotarem essas disposições, estas incluem uma remissão para a presente diretiva ou são acompanhadas dessa remissão aquando da sua publicação oficial. Os métodos para fazer tal remissão são estabelecidos pelos Estados-Membros.

- 2. Os Estados-Membros comunicam à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem nas matérias reguladas pela presente diretiva.»

4 A Diretiva 2015/849 foi alterada pela Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2015/849 e as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE (JO 2018, L 156, p. 43). A Diretiva 2018/843 entrou em vigor em 9 de julho de 2018.

5 Nos termos do artigo 1.º, ponto 42, da referida diretiva

«A Diretiva (UE) 2015/849 é alterada do seguinte modo:

[...]

42) No artigo 67.º, o n.º 1 passa a ter a seguinte redação:

“1. Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 26 de junho de 2017.

Os Estados-Membros aplicam o artigo 12.º, n.º 3, a partir de 10 de julho de 2020.

Os Estados-Membros criam os registos referidos no artigo 30.º até 10 de janeiro de 2020, os registos referidos no artigo 31.º até 10 de março de 2020 e os mecanismos centralizados automatizados referidos no artigo 32.º-A até 10 de setembro de 2020.

A Comissão assegura a interconexão dos registos referidos nos artigos 30.º e 31.º em cooperação com os Estados-Membros até 10 de março de 2021.

Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto das disposições referidas no presente número.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros fazem referência à presente diretiva ou são acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros estabelecem o modo como é feita a referência.”»

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

6 Em 23 de fevereiro de 2017, a Irlanda notificou, a título de transposição da Diretiva 2015/849, as European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016 [Regulamento de 2016 da União Europeia (luta contra o branqueamento de capitais: propriedade efetiva das sociedades)]. Constituindo esta medida, segundo a Comissão, apenas uma transposição do artigo 30.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2015/849, e não tendo a Irlanda informado esta instituição da existência de outras medidas adotadas para dar cumprimento a esta diretiva, em 19 de julho de 2017, a Comissão enviou a este Estado-Membro uma notificação para cumprir.

7 A resposta da Irlanda, datada de 13 de setembro de 2017, revelou que, nessa data, estavam em processo de adoção medidas de transposição da referida diretiva. No entanto, não foi apresentado nenhum projeto de texto legislativo quanto aos regulamentos projetados relativos aos fundos fiduciários e às estruturas de gestão coletiva de ativos.

8 Considerando que a transposição da Diretiva 2015/849 continuava incompleta, a Comissão enviou, em 8 de março de 2018, um parecer fundamentado à Irlanda convidando este Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento às exigências desta diretiva no prazo de dois meses a contar da receção deste parecer.

- 9 A Irlanda respondeu ao referido parecer por carta de 4 de maio de 2018, informando a Comissão de que tinha sido preparado um projeto de ato que integrava a Diretiva 2015/849 na legislação nacional, e que as autoridades irlandesas atribuíam à sua adoção uma elevada prioridade. Assim, o debate parlamentar sobre o projeto de texto já publicado, e transmitido à Comissão, devia começar em maio de 2018.
- 10 Considerando que a Irlanda não tinha adotado as medidas nacionais necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2015/849 nem comunicado essas medidas, a Comissão intentou a presente ação, pedindo ao Tribunal de Justiça para declarar o incumprimento imputado e condenar este Estado-Membro no pagamento não só de uma quantia fixa, mas também de uma sanção pecuniária compulsória diária.
- 11 Na audiência de 10 de dezembro de 2019, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que desistia parcialmente da sua ação na medida em que já não pedia a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória diária, uma vez que este pedido ficou sem objeto na sequência da transposição completa da Diretiva 2015/849 para o direito irlandês. Simultaneamente, esclareceu que o montante da quantia fixa em cujo pagamento pedia a condenação ascendia no caso vertente a 2 766 992 euros e abrangia o período compreendido entre 27 de junho de 2017 e 2 de dezembro de 2019.
- 12 Por Decisões do presidente do Tribunal de Justiça de 12 e 11 de fevereiro de 2019, a República da Estónia e a República Francesa foram, respetivamente, admitidas a intervir em apoio da Irlanda.

Quanto à ação

Quanto ao incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE

Argumentos das partes

- 13 Segundo a Comissão, ao não ter adotado, até 26 de junho de 2017, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2015/849 ou, em qualquer caso, ao não lhe ter comunicado essas disposições, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.º desta diretiva.
- 14 Com efeito, à data da propositura da presente ação, para além das informações relativas às medidas adotadas para assegurar a transposição do artigo 30.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2015/849, a Comissão não tinha recebido qualquer outra indicação por parte da Irlanda que permitisse considerar que esta diretiva tinha sido transposta para o direito irlandês.
- 15 No que respeita às alegadas medidas nacionais de transposição da Diretiva 2015/849 notificadas após a apresentação da petição e às quais a Irlanda se refere na sua contestação, a Comissão reconhece que, com a comunicação de diversas medidas de transposição dessa diretiva, em 29 de novembro de 2018, a Irlanda, de facto, transpôs em grande medida essa diretiva. Contudo, à data em que apresentou a réplica, subsistiam lacunas no que respeita ao artigo 30.º, n.º 1, segundo parágrafo e n.ºs 2 e 7, ao artigo 31.º, n.ºs 1 a 3 e 7, ao artigo 47.º, n.ºs 2 e 3, ao artigo 48.º, n.ºs 5 a 9, ao artigo 61.º, n.º 2, e ao artigo 62.º, n.º 3 da referida diretiva.
- 16 Por outro lado, a Comissão contesta a alegação de que a Diretiva 2015/849 mais não é do que uma mera atualização, com alterações, da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (JO 2005, L 309, p. 15), já transposta para o direito irlandês. A Comissão considera que Diretiva 2015/849 constitui uma evolução significativa das regras da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais relativamente

às disposições da Diretiva 2005/60, uma vez que, nomeadamente, a Diretiva 2015/849 alarga o âmbito de aplicação das regras em matéria de luta contra o branqueamento de capitais, ao ampliar em vários aspetos o conceito de «entidades obrigadas» que estão sujeitas a estas regras. Prevê explicitamente a inclusão das infrações fiscais penais na lista das infrações principais em matéria de branqueamento de capitais e alarga a definição de pessoas politicamente expostas para aí incluir os cidadãos nacionais. Esta diretiva tem origem numa atualização do contexto regulamentar em matéria de branqueamento de capitais e reflete esse contexto. Acresce que, durante o procedimento pré-contencioso, a Irlanda nunca notificou qualquer medida nacional de transposição da Diretiva 2005/60 no âmbito da transposição da Diretiva 2015/849 e também não apresentou uma tabela de correspondência que demonstrasse a pertinência de tais medidas nacionais e que explicasse a ligação entre estas e as disposições dessa diretiva.

- 17 A Comissão recorda, a este respeito, que, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, por um lado, compete aos Estados-Membros adotar um ato positivo de transposição quando uma diretiva, como o faz o artigo 67.º da Diretiva 2015/849, impõe expressamente aos Estados-Membros que assegurem que as disposições necessárias à sua aplicação incluam uma remissão para esta ou sejam acompanhadas dessa remissão aquando da sua publicação oficial. Por outro lado, as disposições de uma diretiva devem ser transpostas com carácter vinculativo incontestável e com a especificidade, precisão e clareza exigíveis, para que seja satisfeita a exigência de segurança jurídica que exige que, no caso de a diretiva em causa se destinar a criar direitos para os particulares, os beneficiários estejam em condições de conhecer a sua plenitude. Ora, no caso em apreço, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 8 de março de 2018, estas exigências não tinham sido respeitadas.
- 18 A Irlanda considera que a ação da Comissão deve ser julgada improcedente, uma vez que cumpriu, a partir de 29 de novembro de 2018, as obrigações previstas no artigo 67.º da Diretiva 2015/849. Esclarece, assim, que, com a entrada em vigor, em 26 de novembro de 2018, do Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 [Lei de 2018 relativa à justiça penal (branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo) (alteração), a seguir «Lei de 2018»] e a adoção do Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 [Regulamento de 2018 relativo à Lei de 2010 sobre a justiça penal (branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo) (artigo 25.º) (categoria regulamentar de pessoas abrangidas)] ficou assegurada a transposição integral da Diretiva 2015/849.
- 19 No entanto, a Irlanda alega que a Diretiva 2015/849 se limita a atualizar em grande parte, com alterações, as disposições da Terceira Diretiva relativa ao branqueamento de capitais, a saber a Diretiva 2005/60. Ora, as três primeiras diretivas relativas ao branqueamento de capitais tinham sido transpostas para a legislação irlandesa ainda em vigor, nomeadamente pela Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 [Lei de 2010 sobre a justiça penal (branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo) a seguir «Lei de 2010»]. Esta última abrange uma grande parte das exigências fundamentais da Diretiva 2015/849, de modo que, mesmo sem as alterações legislativas introduzidas pela Lei de 2018, a Lei de 2010 já contém 122 artigos, dos quais 85 são relativos às entidades obrigadas e às suas obrigações. Ora, o número significativo de medidas de transposição já em vigor relacionadas com o conjunto de diretivas relativas ao branqueamento de capitais não está refletido na petição.
- 20 A Irlanda também comunicou à Comissão, em 23 de fevereiro de 2017, o Regulamento de 2016 referido no ponto 6 do presente acórdão. Este regulamento conferia efeito à obrigação imposta pela Diretiva 2015/849 de obrigar as empresas e outras entidades jurídicas estabelecidas no Estado-Membro em causa a obterem e a conservarem informações adequadas, atuais e exatas relativas aos beneficiários efetivos. Ora, as disposições introduzidas pelo referido regulamento constituem uma medida de transposição importante desta diretiva.

- 21 Acrescente-se a estas medidas a Lei de 2018, que introduz alterações à Lei de 2010. A Irlanda alega que a adoção da Lei de 2018 exigia um processo de transposição mais longo para garantir a efetividade das disposições da Diretiva 2015/849, que deu prioridade à adoção da proposta de lei de transposição desta diretiva e que esta proposta já se encontrava numa fase avançada do processo legislativo quando a Comissão intentou a presente ação.
- 22 A Irlanda acrescenta que algumas disposições da Diretiva 2015/849 não exigem qualquer medida de transposição.
- 23 Portanto, embora reconhecendo que estava em falta a transposição de determinadas disposições da Diretiva 2015/849 até à entrada em vigor, em 26 de novembro de 2018, da Lei de 2018, a Irlanda, por um lado, considera que não se pode alegar, como faz a Comissão, que, à data da propositura da presente ação, a maior parte desta diretiva não tinha sido transposta para o direito irlandês e, por outro, afirma ter notificado à Comissão a transposição parcial da referida diretiva antes do termo do prazo previsto no seu artigo 67.º, n.º 1.
- 24 No que respeita às lacunas na transposição da Diretiva 2015/849 que alegadamente subsistiam após a entrada em vigor, em 26 de novembro de 2018, da Lei de 2018, a Irlanda alega, no que respeita às disposições do artigo 30.º, n.º 1, segundo parágrafo, e n.ºs 2 e 7, bem como do artigo 31.º, n.ºs 1 a 3 e 7, desta diretiva, que tinha considerado que o prazo para a sua transposição tinha sido alargado pela alteração do artigo 67.º, n.º 1, da referida diretiva pela Diretiva 2018/843. De qualquer modo, algumas destas disposições já tinham sido total ou parcialmente transpostas para o direito nacional pela Lei de 2010.
- 25 Quanto ao artigo 47.º, n.º 2, da Diretiva 2015/849, este Estado-Membro sustenta que a Lei de 2018 introduziu disposições relativas à inscrição num registo das agências de câmbio e de desconto de cheques, mas que, não tendo sido registada no seu território nenhuma entidade desse género, não foi considerado útil adotar uma disposição relativa à competência e à idoneidade própria das agências de desconto de cheques.
- 26 Quanto ao artigo 47.º, n.º 3, da Diretiva 2015/849, a Irlanda recorda que, na tabela de correspondências comunicada com a lei de 2018, se referiu ao facto de os organismos profissionais em causa sujeitarem os seus membros a uma fiscalização em matéria de condenações penais. Com efeito, no que respeita às entidades visadas nesta disposição, está assente que os auditores, os notários e os membros de profissões jurídicas independentes devem todos ser membros dos organismos profissionais próprios e estão, nessa qualidade, sujeitos a uma fiscalização relativa a condenações penais. Portanto, o cumprimento das obrigações que decorrem do artigo 47.º, n.º 3, desta diretiva está assegurado.
- 27 No que se refere ao artigo 48.º, n.ºs 5 a 9, da Diretiva 2015/849, a Irlanda sustenta que estas disposições não exigem a imposição de obrigações especiais em disposições legais específicas. Admitindo que essas obrigações decorrem dos n.ºs 5 a 8 deste artigo, a Irlanda considerou-as secundárias e acessórias relativamente às funções gerais das autoridades competentes estabelecidas no artigo 63.º da Lei de 2010. Uma vez que as disposições do artigo 48.º, n.º 9, desta diretiva são, por natureza, opcionais, não exigem uma medida distinta de transposição.
- 28 No que respeita ao artigo 61.º, n.º 3, da Diretiva 2015/849, a Irlanda sustenta que o artigo 54.º da Lei de 2010, conforme alterado pelo artigo 26.º da Lei de 2018, inclui obrigações que recaem sobre as pessoas visadas por esta disposição. A proteção dos denunciantes, a que a Comissão se refere na sua réplica, é, por seu turno, regulada pela legislação nacional existente, a saber o Protected Disclosures Act 2014 (Lei de 2014 relativa às divulgações protegidas).
- 29 Em relação ao artigo 62.º, n.º 2, da Diretiva 2015/849, este Estado-Membro sustenta que a sua transposição está assegurada pela legislação existente, uma vez que é o Banco Central da Irlanda que, com base nas Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central Bank

Reform Act 2010) [Normas de competência e de idoneidade (código adotado ao abrigo do artigo 50.º da Lei de 2010 relativa à reforma do Banco Central)] adotadas por esse banco em 2014, impõe sanções administrativas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 30 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 posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça [Acórdãos de 30 de janeiro de 2002, Comissão/Grécia, C-103/00, EU:C:2002:60, n.º 23; de 18 de outubro de 2018, Comissão/Roménia, C-301/17, não publicado, EU:C:2018:846, n.º 42; e 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].
- 31 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que, embora uma diretiva preveja expressamente a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as disposições necessárias para a 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 (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de novembro de 1997, Comissão/Alemanha, C-137/96, EU:C:1997:566, n.º 8; de 18 de dezembro de 1997, Comissão/Espanha, C-360/95, EU:C:1997:624, n.º 13; e de 11 de junho de 2015, Comissão/Polónia, C-29/14, EU:C:2015:379, n.º 49).
- 32 No caso vertente, a Comissão enviou o seu parecer fundamentado à Irlanda em 8 de março de 2018, pelo que o prazo de dois meses nele fixado terminava em 8 de maio de 2018. Por conseguinte, é à luz do estado da legislação interna em vigor nessa data que há que apreciar a existência ou não do alegado incumprimento [v., por analogia, 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 24 e jurisprudência referida].
- 33 A este respeito, por um lado, resulta da resposta da Irlanda de 4 de maio de 2018 que, nessa data, e não obstante a adoção de uma medida nacional de transposição do artigo 30.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2015/849, não tinha sido realizada uma transposição completa desta diretiva para o direito nacional. Ora, não é contestado que esta situação não tinha evoluído em 8 de maio de 2018, uma vez que as medidas que, mesmo segundo a Irlanda, eram necessárias para assegurar a transposição integral da referida diretiva só foram comunicadas à Comissão em 29 de novembro de 2018.
- 34 Por outro lado, é pacífico que, para além da medida que assegura a transposição do artigo 30.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2015/849, as outras medidas nacionais que a Irlanda considera garantirem, de facto, uma transposição parcial desta diretiva no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 8 de março de 2018 não só não foram comunicadas à Comissão a esse título, como além disso não incluem, contrariamente ao previsto no artigo 67.º da mesma diretiva, qualquer remissão para esta.
- 35 Daqui decorre que não se pode considerar que as medidas em questão constituem um ato positivo de transposição na aceção da jurisprudência referida no n.º 31 do presente acórdão.
- 36 Quanto ao mais, basta observar que as medidas notificadas em 29 de novembro de 2018, bem como em 30 de janeiro, 27 de março, 27 de novembro e 3 de dezembro de 2019, foram adotadas e entraram em vigor muito depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 8 de março de 2018, pelo que, de qualquer modo, não podiam ser tidas em conta para avaliar a existência do incumprimento censurado no termo desse prazo.

- 37 Por conseguinte, há que concluir que, no termo do prazo fixado no referido parecer fundamentado, a Irlanda não tinha adotado todas as medidas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2015/849 nem, portanto, comunicado essas medidas de transposição à Comissão.
- 38 Consequentemente, há que declarar que, ao não ter adotado, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 8 de março de 2018, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2015/849 e, portanto, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.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

- 39 Segundo a Comissão, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE foi introduzido pelo Tratado de Lisboa com o objetivo de reforçar o dispositivo sancionatório previamente instituído pelo Tratado de Maastricht. Tendo em conta o caráter inovador desta disposição e a necessidade de preservar a transparência e a segurança jurídica, esta instituição adotou a comunicação intitulada «Aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1, a seguir «Comunicação de 2011»).
- 40 Esta disposição tinha como objetivo dar um incentivo mais forte aos Estados-Membros para transporem as diretivas nos prazos estabelecidos pelo legislador da União e garantir a aplicação da legislação da União.
- 41 A Comissão considera que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE é aplicável tanto em caso de total falta de comunicação das medidas de transposição de uma diretiva como em caso de comunicação parcial dessas medidas.
- 42 Por outro lado, esta instituição considera que, uma vez que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE evoca o incumprimento por um Estado-Membro da sua obrigação de comunicar «medidas de transposição de uma diretiva», esta disposição não é aplicável apenas em caso de não notificação das medidas nacionais de transposição de uma diretiva, mas também em caso de não adoção de tais medidas. Uma interpretação puramente formalista da referida disposição, segundo a qual esta última visa apenas assegurar a notificação efetiva das medidas nacionais, não garante uma transposição pertinente de todas as disposições da diretiva em questão e privaria a obrigação de transposição das diretivas para o direito nacional de qualquer efeito útil.
- 43 No caso em apreço, trata-se precisamente de punir a falta de adoção e de publicação, bem como, portanto, a não comunicação à Comissão, pela Irlanda, de todas as disposições jurídicas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2015/849 para o direito nacional.
- 44 No que respeita aos argumentos apresentados pela Irlanda para contestar a aplicabilidade do artigo 260.º, n.º 3, TFUE ao caso em apreço, a Comissão salienta, antes de mais, que esta disposição tem um âmbito de aplicação específico e não é concebida como uma derrogação a uma regra geral, pelo que não deve ser objeto de interpretação restrita. A transposição, atempada, das diretivas para o direito nacional é de importância fundamental e a referida disposição tem precisamente como objetivo fazer respeitar o respetivo prazo de transposição.

- 45 A Comissão sustenta, em seguida, que os conceitos de «transposição completa», por um lado, e de «transposição correta», por outro, podem ser claramente distinguidos um do outro. A constatação, pela Comissão, da existência de lacunas na transposição de uma diretiva para o direito nacional não significa de modo algum que a Comissão tenha procedido a uma fiscalização da conformidade das disposições nacionais existentes com tal diretiva. É o que se passa, em especial, quando, como no caso em apreço, o próprio Estado-Membro em falta admite que a transposição da diretiva para o seu direito nacional ainda está parcialmente em falta. Por outro lado, tendo em atenção o objetivo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, conforme esclarecido pelo Tribunal de Justiça 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), a aplicação desta disposição não se limita apenas aos casos de falta total de transposição.
- 46 Além disso, a Comissão rejeita o argumento de que, no caso em apreço, agiu de forma desproporcionada ao propor sanções pecuniárias e não cumpriu as obrigações que decorrem do dever de cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE. A este respeito, sublinha nunca ter contestado que a Irlanda agiu de boa-fé e cooperou lealmente. Por outro lado, não há que analisar a aplicabilidade do artigo 260.º, n.º 3, TFUE à luz da boa-fé do Estado-Membro em causa, uma vez que é pacífico que a Irlanda se atrasou na adoção do principal instrumento de direito nacional que escolheu para implementar a maior parte das disposições da Diretiva 2015/849, a saber, a Lei de 2018. Esta abordagem impõe-se com tanta mais força quanto o próprio objetivo do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE é dar um incentivo aos Estados-Membros para transporem atempadamente todas as disposições de uma diretiva. Não há que recear que os Estados-Membros privilegiem o respeito do prazo de transposição das diretivas em detrimento da qualidade dessa transposição, uma vez que o legislador da União previu os prazos necessários para garantir uma transposição de qualidade e que tomou esses parâmetros em consideração aquando da escolha da data de transposição fixada pelas diretivas. Além disso, o Tribunal de Justiça tinha declarado que, se o prazo para a execução de uma diretiva se revelar demasiado curto, a única via compatível com o direito da União consiste, para o Estado-Membro interessado, em tomar as iniciativas adequadas para que seja decidida, pela instituição competente, uma eventual prorrogação desse prazo.
- 47 Por último, a Comissão acrescenta que a sua decisão de pedir sistematicamente a imposição de uma sanção pecuniária nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE não pode ser entendida como uma omissão da sua parte de exercer o seu poder de apreciação. Com efeito, no ponto 16 da Comunicação de 2011, a Comissão teve explicitamente em conta o facto de a referida disposição lhe conferir um amplo poder discricionário, análogo ao poder discricionário de dar ou não início a um processo de infração ao abrigo do artigo 258.º TFUE. Assim, a decisão política de recorrer, por princípio, ao instrumento previsto no artigo 260.º, n.º 3, TFUE em todos os processos relativos aos incumprimentos visados por esta disposição tinha sido adotada no exercício do seu poder discricionário. Embora a Comissão não exclua que possam surgir casos específicos em que um pedido de sanção nos termos da referida disposição lhe pareça inadequado, esclarece que não é esse o caso neste processo.
- 48 A este respeito, a Comissão contesta o argumento da Irlanda e dos Estados-Membros intervenientes de que fundamenta o seu pedido de aplicação de uma sanção pecuniária a um Estado-Membro no comportamento de outros Estados-Membros. Pelo contrário, de acordo com o método de cálculo aplicado, a Comissão assegura que propõe sanções adequadas para uma determinada infração e o facto de ter estabelecido um quadro geral que lhe permite aplicar, de forma não discriminatória, o seu método em cada caso individual não pode negar esta conclusão.
- 49 Embora reconhecendo que só tinha transposto parcialmente a Diretiva 2015/849 no prazo fixado no parecer fundamentado, a Irlanda contesta a aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE neste caso.
- 50 Em apoio da sua posição, este Estado-Membro alega, nomeadamente, que transpôs integralmente a Diretiva 2015/849, desde 29 de novembro de 2018, quando, na opinião da Comissão, foi só a partir de 3 de dezembro de 2019 que a transposição desta diretiva para o direito irlandês foi plenamente assegurada. A argumentação da Comissão relativa ao período posterior a 29 de novembro de 2018

assenta numa análise qualitativa da transposição da referida diretiva, o que prova que é difícil distinguir entre uma «transposição completa» de uma diretiva e uma «transposição incorreta» da mesma. Nesse caso, um Estado-Membro estaria impedido de saber se um determinado incumprimento é ou não abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE e, em caso afirmativo, durante que período perdurou esse incumprimento. Admitindo que, no caso em apreço, ainda existiam lacunas na transposição da Diretiva 2015/849 depois de 26 de novembro de 2018, o que a Irlanda contesta, essas lacunas são atribuíveis a uma má interpretação pela Irlanda de determinadas obrigações que lhe incumbem, a uma inadvertência ou a um quadro de correspondência incorretamente preenchido. Ora, apoiar-se, como faz a Comissão, no artigo 260.º, n.º 3, TFUE para sancionar alegados defeitos menores na apreciação *prima facie* das obrigações que incumbem à Irlanda é contrário ao objetivo desta disposição.

- 51 A Irlanda alega também que a aplicabilidade do artigo 260.º, n.º 3, TFUE deve ser avaliada caso a caso e tendo em conta a boa-fé do Estado-Membro em causa. Sendo o poder conferido por esta disposição à Comissão discricionário por natureza, há que concluir que a política geral da Comissão, conforme descrita na Comunicação da Comissão, intitulada «Direito da [União]: Melhores resultados através de uma melhor aplicação» (JO 2017, C 18, p. 10), que consiste em solicitar de forma sistemática a imposição de quantias fixas e de sanções pecuniárias, não está em conformidade com o objetivo da referida disposição. Acresce que esta política não permite ter em conta os esforços envidados de boa-fé pelos Estados-Membros. No caso em apreço, a Comissão foi informada do andamento da transposição da Diretiva 2015/849 e do calendário estabelecido para a adoção das medidas de transposição desta diretiva. Nestas condições, impor o pagamento de uma quantia fixa provavelmente não permite obter um efeito dissuasivo como a salvaguarda «dos interesses gerais prosseguidos pela legislação da União» visada pela Comissão, mas poderia, pelo contrário, encorajar os Estados-Membros a comprometer a qualidade da transposição das diretivas em benefício da sua transposição atempada. A abordagem seguida pela Comissão viola, portanto, o princípio da proporcionalidade estabelecido no artigo 5.º, n.º 4, TUE. Além disso, esta abordagem não é compatível com o dever de cooperação leal que incumbe à Comissão por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE. A decisão da Comissão de pedir sistematicamente o pagamento de uma quantia fixa sem fundamentar esse pedido caso a caso é, aliás, contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a aplicação de uma quantia fixa não deve ter caráter automático e deve ser decidida em função das circunstâncias do caso concreto. Ora, no caso em apreço, o objetivo da Comissão é fazer da Irlanda um exemplo e assim levar, no futuro, os outros Estados-Membros a respeitar os prazos de transposição previstos nas diretivas. Segundo a Irlanda isso seria injusto e ilegítimo. O comportamento da Comissão baseia-se, além disso, no pressuposto de que os Estados-Membros procuram atrasar a transposição das diretivas, o que equivale, na realidade, a presumir a má-fé dos Estados-Membros. A Irlanda afirma que tal presunção é contrária ao dever de cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE.
- 52 A República da Estónia e a República Francesa alegam, nomeadamente, que o presente processo demonstra até que ponto é difícil para um Estado-Membro distinguir entre uma transposição incompleta de uma diretiva e uma transposição incorreta desta. Assim, os Estados-Membros estão numa situação extremamente difícil, dado que, seguindo a abordagem preconizada pela Comissão, nunca podem estar seguros de que esta instituição não pretende pedir que lhe seja aplicada uma sanção pecuniária.
- 53 Acresce que, segundo estes intervenientes, no caso em apreço, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE não é aplicável, uma vez que a Comissão não fundamentou de forma circunstanciada a sua decisão de pedir a imposição de uma quantia fixa. Ora, tal decisão deve, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria, ser especificamente justificada relativamente às circunstâncias particulares de cada processo. A Comissão não se pode limitar a recorrer, por princípio, ao instrumento previsto no artigo 260.º, n.º 3, TFUE sem violar essa disposição. Além disso, uma análise circunstanciada de cada caso pela Comissão é exigível, uma vez que esses elementos são necessários para determinar a

natureza da sanção financeira que deve ser aplicada para levar o Estado-Membro em questão a pôr termo ao incumprimento em causa e para fixar um montante adequado às circunstâncias do caso concreto, como exige essa jurisprudência.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 54 Importa 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, 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, 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. A obrigação de pagamento produz efeitos na data estabelecida pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão.
- 55 No que respeita ao alcance do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o Tribunal de Justiça declarou que havia que adotar uma interpretação desta disposição que, por um lado, permita garantir simultaneamente as prerrogativas detidas pela 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 TFUE 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 que consiste em apreciar, no âmbito de um único processo, se o Estado-Membro em causa cumpriu as suas obrigações em matéria de comunicação das medidas de transposição da diretiva em causa e, sendo caso disso, avaliar a gravidade do incumprimento assim declarado e aplicar a sanção pecuniária que considere mais adequada às circunstâncias do caso em apreço [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 58].
- 56 Neste contexto, o Tribunal de Justiça interpretou os termos «obrigação de comunicar as medidas de transposição», que figura no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, no sentido de que se referem à obrigação dos Estados-Membros de transmitirem informações suficientemente claras e precisas sobre as medidas de transposição de uma diretiva. A fim de satisfazer a obrigação de segurança jurídica e de assegurar a transposição de todas as disposições dessa diretiva em todo o território em causa, os Estados-Membros devem indicar, para cada disposição da referida diretiva, a 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 solicitar a aplicação ao Estado-Membro em causa de uma sanção pecuniária prevista no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que certas medidas de transposição estão manifestamente em falta ou não abrangem todo o território do Estado-Membro em causa, entendendo-se que não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo jurisdicional iniciado em aplicação dessa disposição, examinar se as medidas nacionais comunicadas à Comissão asseguram uma transposição correta das disposições da diretiva em causa [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 59].
- 57 Uma vez que, como resulta dos n.º s 37 e 38 do presente acórdão, está demonstrado que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 8 de março de 2018, a Irlanda não tinha comunicado à Comissão todas as medidas de transposição da Diretiva 2015/849 na aceção do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o incumprimento assim declarado está abrangido pelo âmbito de aplicação desta disposição.

- 58 No que respeita à questão de saber se, como defendem a Irlanda e os Estados-Membros que intervêm em seu apoio, a Comissão deve fundamentar, caso a caso, a sua decisão de pedir uma sanção pecuniária ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE ou se o pode fazer sem fundamentação, em todos os casos abrangidos pelo âmbito de aplicação dessa disposição, importa recordar que a Comissão dispõe, enquanto guardião dos Tratados nos termos do artigo 17.º, n.º 1, segundo período, TUE, de um poder discricionário para adotar tal decisão.
- 59 Com efeito, a aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE não pode ser considerada isoladamente, mas deve ser associada à propositura de um processo por incumprimento, nos termos do artigo 258.º TFUE. Ora, na medida em que o pedido de condenação numa sanção pecuniária em conformidade com o artigo 260.º, n.º 3, TFUE constitui apenas uma modalidade acessória do processo por incumprimento, cuja eficácia a Comissão deve assegurar, e em que esta dispõe, relativamente à oportunidade de intentar tal processo, de um poder discricionário sobre o qual o Tribunal de Justiça não pode exercer controlo jurisdicional (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de fevereiro de 1989, *Star Fruit/Comissão*, 247/87, EU:C:1989:58, n.º 11; de 6 de julho de 2000, *Comissão/Bélgica*, C-236/99, EU:C:2000:374, n.º 28; e de 26 de junho de 2001, *Comissão/Portugal*, C-70/99, EU:C:2001:355, n.º 17), as condições de aplicação dessa disposição não podem ser mais restritivas do que as que presidem à aplicação do artigo 258.º TFUE.
- 60 Além disso, importa salientar que, em aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, só o Tribunal de Justiça é competente para condenar um Estado-Membro no pagamento de uma sanção pecuniária. Quando o Tribunal de Justiça adota tal decisão após um debate contraditório, deve fundamentar essa decisão. Portanto, a falta de fundamentação pela Comissão da sua opção de solicitar ao Tribunal de Justiça a aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE não afeta as garantias processuais do Estado-Membro em causa.
- 61 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 (v., por analogia com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, Acórdão de 30 de maio de 2013, *Comissão/Suécia*, C-270/11, EU:C:2013:339, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 62 Esta exigência de fundamentação da natureza e do montante da sanção pecuniária solicitada é tanto mais importante quanto, contrariamente ao previsto no n.º 2 do artigo 260.º 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 enquadrado, 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.
- 63 Com efeito, os autores do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE não só previram que competia à Comissão indicar «o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória [...] a pagar» pelo Estado-Membro em questão, mas especificaram também que o Tribunal de Justiça só podia condenar numa sanção pecuniária «no limite do montante indicado» pela Comissão. Assim, estabeleceram uma correlação direta entre a sanção pedida pela Comissão e a que pode ser aplicada pelo Tribunal de Justiça ao abrigo dessa disposição.
- 64 O argumento de que a imposição de uma quantia fixa não deve, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, Acórdão de 9 de dezembro de 2008, *Comissão/França*, C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 63), ter um carácter automático também não é suscetível de ter incidência no poder da Comissão para instaurar, por princípio, um processo nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE em todos os casos que considere que um incumprimento está

abrangido pelo âmbito de aplicação desta disposição. Com efeito, esta jurisprudência visa a apreciação do mérito de um pedido da Comissão com vista a uma «condenação» pelo Tribunal de Justiça no pagamento de uma sanção pecuniária e não à oportunidade de apresentar tal pedido.

- 65 No que respeita ao argumento da Irlanda de que a ação da Comissão se destina a fazer, nomeadamente, dela própria e da Roménia de exemplo para incentivar os outros Estados-Membros a respeitarem os prazos de transposição fixados nas diretivas, há que salientar que, por um lado, como a Comissão salientou sem ser contraditada quanto a este ponto, à data da propositura da presente ação, a Irlanda era, com a Roménia, o único Estado-Membro a não ter transposto integralmente a Diretiva 2015/849. Por outro lado, e em todo o caso, as considerações que levaram a Comissão a dar início ao presente processo contra a Irlanda, 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.
- 66 Por conseguinte, há que declarar que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE se aplica a uma situação como a que está em causa no presente caso.

Quanto à imposição de uma quantia fixa no caso em apreço

– Argumentos das partes

- 67 No que respeita ao montante da sanção pecuniária a aplicar, a Comissão considera, em conformidade com a posição refletida no ponto 23 da Comunicação de 2011, 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 previstas no artigo 260.º, n.º 3, TFUE devem ser as mesmas que as aplicadas no âmbito do processo definido no n.º 2 deste artigo.
- 68 No caso em apreço, a Comissão pede a imposição de uma quantia fixa cujo montante é calculado segundo as orientações contidas na sua Comunicação de 13 de dezembro de 2005, intitulada «Aplicação do artigo [260.º TFUE]» [SEC (2005) 1658], conforme atualizada pela Comunicação de 13 de dezembro de 2017, intitulada «Atualização dos dados utilizados no 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 cujo montante mínimo fixo para a Irlanda é de 1 685 000 euros. Todavia, este montante mínimo fixo não é aplicável no caso em apreço, uma vez que é inferior ao montante decorrente do cálculo da quantia fixa em conformidade com essas comunicações. Para determinar o montante diário que serve de base a este cálculo, há que multiplicar o montante fixo de base uniforme, a saber, 230 euros, pelo coeficiente de gravidade e pelo fator «n», que é de 2,92 para a Irlanda. O coeficiente de gravidade evoluiu em baixa à medida que a Irlanda comunicou medidas de transposição adicionais. Assim, no período compreendido entre 27 de junho de 2017 e 28 de novembro de 2018, o coeficiente de gravidade era de 7 numa escala de 1 a 20, no período compreendido entre 29 de novembro de 2018 e 26 de março de 2019, esse coeficiente foi de 2, e, no período compreendido entre 27 de março e 2 de dezembro de 2019, o referido coeficiente foi de 1. A soma dos três montantes correspondentes a esses períodos, a saber, 2 439 922,80 euros, 158 497,60 euros e 168 571,60 euros, leva a Comissão a pedir a aplicação de uma quantia fixa total de 2 766 992 euros.
- 69 Por outro lado, a Comissão contesta que a imposição de uma quantia fixa constitua uma exceção e só seja aplicável em circunstâncias excecionais. Com efeito, a transposição tardia das diretivas viola não só a salvaguarda dos interesses gerais prosseguidos pela legislação da União, que não pode tolerar nenhum atraso, mas também e sobretudo a proteção dos cidadãos europeus que retiram direitos subjetivos dessa legislação. Acresce que a credibilidade do direito da União no seu conjunto fica

ameaçada se os atos legislativos demorarem longos anos a produzir os seus plenos efeitos jurídicos nos Estados-Membros. Por conseguinte, os atrasos de transposição das diretivas constituem circunstâncias específicas suficientemente graves para justificar a imposição de uma quantia fixa.

- 70 No que respeita ao montante da quantia fixa cujo pagamento é pedido pela Comissão, a Irlanda considera que, à semelhança do que foi declarado a respeito do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, o Tribunal de Justiça não está vinculado pelas orientações da Comissão e, mais especificamente, pela quantia fixa mínima estabelecida para a Irlanda em 1 685 000 euros. Além disso, uma vez que o incumprimento em causa cessou antes da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo relativo a esse incumprimento, o Tribunal de Justiça pode, segundo a Irlanda, considerar que não é necessário o pagamento de uma quantia fixa. Aliás, no caso em apreço, não deve ser imposto nenhum pagamento de uma quantia fixa. Quanto ao mais, não há nenhuma razão para transpor o método de cálculo das sanções pecuniárias impostas em aplicação do artigo 260.º, n.º 2, TFUE para as aplicadas ao abrigo do n.º 3 deste artigo, uma vez que a gravidade das infrações a punir não é a mesma.
- 71 Por outro lado, a Irlanda alega que o dia seguinte ao termo do prazo de transposição previsto na Diretiva 2015/849, a saber, 27 de junho de 2017, não pode ser um ponto de partida adequado para avaliar a duração do incumprimento em causa, uma vez que, nessa data, não podia saber que esse incumprimento estava abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE e que a Comissão ia adotar uma política de aplicação sistemática desta disposição. Além disso, calcular a quantia fixa por referência a um montante diário, ultrapassando a quantia fixa mínima proposta pela Comissão, é contrário ao princípio da segurança jurídica. Quanto ao fim do referido incumprimento, a Irlanda recorda que, em seu entender, este se situa em 29 de novembro de 2018, e não, como sustenta a Comissão, em 3 de dezembro de 2019. Com efeito, nessa primeira data, todas as disposições da Diretiva 2015/849 que necessitavam de transposição tinham sido plenamente transpostas para o direito nacional. Segundo a Irlanda, se o Tribunal de Justiça lhe decidir aplicar uma quantia fixa, pese embora o facto de o incumprimento já ter cessado à data da análise dos factos por aquele, essa sanção pecuniária deve ser mínima.
- 72 No que respeita ao coeficiente de gravidade, a Irlanda sustenta que, tendo em conta a importância das regras da União que são objeto da infração em causa, as consequências menores da não transposição da Diretiva 2015/849 sobre interesses de ordem geral ou especial e as circunstâncias atenuantes, o coeficiente proposto pela Comissão é substancialmente demasiado elevado. Assim, no caso em apreço, este coeficiente deveria ser reduzido para 1. Entre as circunstâncias atenuantes, a Irlanda salienta, mais especificamente, que a Lei de 2018 entrou em vigor no decurso da instância, que uma transposição para uma legislação primária está relacionada com a força das medidas de execução previstas pela legislação em vigor, que deu prioridade à adoção da proposta de lei pelas duas Câmaras do Parlamento, que manteve a Comissão informada dos progressos legislativos e que respeitou o calendário indicativo comunicado a esta instituição antes da propositura da presente ação.
- 73 A República da Estónia e a República Francesa consideram que, no caso em apreço, o montante da quantia fixa proposto pela Comissão deve, em todo o caso, ser revisto em baixa.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

- 74 No que respeita, em primeiro lugar, ao argumento de que é desproporcionado impor uma quantia fixa, uma vez que, no decurso da instância, a Irlanda pôs termo ao incumprimento em causa, 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 a obter a declaração deste incumprimento [Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de elevado débito), C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 51]. Por outro lado, o objetivo prosseguido pela

introdução do mecanismo que figura no artigo 260.º, n.º 3, TFUE não era apenas 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 processo de imposição de sanções pecuniárias nos casos de incumprimento da obrigação de comunicação de uma medida nacional de transposição de uma diretiva adotada de acordo com o processo legislativo, sendo que, antes da introdução desse mecanismo, a imposição 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 após este último acórdão [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 52].

- 75 Ora, há que constatar que os autores do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, para atingir o objetivo prosseguido por esta disposição, previram dois tipos de sanções pecuniárias, a saber, a quantia fixa e a sanção pecuniária compulsória.
- 76 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a aplicação de uma ou outra destas duas medidas depende da adequação de cada uma para alcançar o objetivo prosseguido em função das circunstâncias do caso. Se a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória se afigura especialmente adaptada para incitar 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 da não execução das obrigações do Estado-Membro em causa para os interesses privados e públicos, designadamente quando o incumprimento tiver persistido por um longo período (v., por analogia com o artigo 260.º n.º 2, TFUE, Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França, C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 81).
- 77 Nestas circunstâncias, uma petição que, como no caso em apreço, pede a aplicação de uma quantia fixa não pode ser julgada desproporcionada pelo simples facto de ter por objeto um incumprimento que, embora tendo perdurado no tempo, terminou no momento da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça.
- 78 Em segundo lugar, no que respeita à oportunidade de impor uma sanção pecuniária 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 ao direito da União análogas [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 78].
- 79 No presente processo, há que considerar que, não obstante o facto de a Irlanda ter cooperado com os serviços da Comissão ao longo de todo o procedimento pré-contencioso e de os ter mantido informados do andamento da transposição da Diretiva 2015/849, todos os elementos jurídicos e factuais que envolvem o incumprimento declarado, a saber, o facto de, à data da propositura da presente ação, ter sido comunicada uma única medida de transposição que apenas abrangia as disposições do artigo 30.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva e a circunstância de as últimas medidas de transposição da referida diretiva terem entrado em vigor uma semana antes da audiência, constitui uma indicação de que a prevenção eficaz da repetição futura de infrações análogas ao direito da União é suscetível de exigir a adoção de uma medida dissuasiva como a imposição de uma quantia fixa (v., neste sentido, por analogia com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, Acórdãos de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha, C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 142, e de 4 de dezembro de 2014, Comissão/Suécia, C-243/13, não publicado, EU:C:2014:2413, n.º 63).
- 80 Esta conclusão não é posta em causa pela argumentação evocada no n.º 65 do presente acórdão. Com efeito, como foi recordado nesse número, cabe à Comissão, designadamente, apreciar a oportunidade de intentar uma ação contra um Estado-Membro e escolher o momento em que dá início ao processo por incumprimento contra este.

- 81 No que respeita, em terceiro lugar, 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 enquadrado pelas propostas da Comissão, compete ao Tribunal de Justiça fixar o montante da quantia fixa em cujo pagamento um Estado-Membro pode ser condenado nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, de forma que seja, por um lado, adequada às circunstâncias e, por outro, proporcionada à infração cometida. Entre os fatores pertinentes para este 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 [v., por analogia com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 114 e jurisprudência referida].
- 82 Primeiro, quanto 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 [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 85]. A isto acresce que a Diretiva 2015/849 é um instrumento importante para garantir uma proteção eficaz do sistema financeiro da União contra as ameaças impostas pelo branqueamento de capitais e pelo financiamento do terrorismo. A falta ou insuficiência dessa proteção do sistema financeiro da União devem ser consideradas particularmente graves atendendo às suas consequências para os interesses públicos e privados na União.
- 83 Embora seja verdade que a Irlanda, no decurso da instância, pôs termo ao incumprimento censurado, não é menos verdade que esse incumprimento existia no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 8 de março de 2018, ou seja, em 8 de maio de 2018, pelo que a efetividade do direito da União não esteve sempre assegurada.
- 84 A gravidade deste incumprimento é, aliás, reforçada pela circunstância de, nessa data, a Irlanda só ter adotado medidas de transposição da Diretiva 2015/849 em relação a uma única das suas disposições.
- 85 A argumentação apresentada pela Irlanda para explicar o atraso na transposição da Diretiva 2015/849, a saber, principalmente, que, para a adoção da Lei de 2018, era necessário recorrer a um processo de transposição mais longo para garantir a efetividade das disposições desta diretiva, não é suscetível de influenciar a gravidade da infração em causa, uma vez que, segundo jurisprudência constante, práticas ou situações da ordem interna de um Estado-Membro não podem justificar o não respeito das obrigações e prazos resultantes das diretivas da União, nem, portanto, a sua transposição tardia ou incompleta. Do mesmo modo, é irrelevante que o incumprimento de um Estado-Membro resulte de dificuldades técnicas com as quais se deparou (v., nomeadamente, Acórdão de 7 de maio de 2002, Comissão/Países Baixos, C-364/00, EU:C:2002:282, n.º 10 e jurisprudência referida). Aliás, se o prazo para a implementação de uma diretiva se revelar demasiado curto, a única via compatível com o direito da União consiste, para o Estado-Membro interessado, em desenvolver as iniciativas adequadas a fim de que seja decidida, pela instituição competente, a eventual prorrogação desse prazo (v., neste sentido, Acórdão de 1 de outubro de 1998, Comissão/Espanha, C-71/97, EU:C:1998:455, n.º 16).
- 86 Segundo, quanto à duração da infração, importa recordar que esta deve, em princípio, 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]. Deve considerar-se que esta apreciação dos factos ocorreu na data do encerramento do processo.

- 87 No caso em apreço, embora não seja contestado entre as partes que o fim do incumprimento em causa ocorreu em data anterior ao encerramento do processo, não é menos verdade que as partes divergem quanto à data exata desse fim, considerando a Comissão que esse incumprimento terminou em 3 de dezembro de 2019, ao passo que a Irlanda sustenta que tal ocorreu em 29 de novembro de 2018.
- 88 A este respeito, e à luz do exposto no n.º 82 do presente acórdão, há que concluir que determinadas medidas de transposição da Diretiva 2015/849 estavam manifestamente em falta após 29 de novembro de 2018. Com efeito, por um lado, resulta dos documentos apresentados ao Tribunal de Justiça que as disposições nacionais que, segundo a Irlanda, transpunham o artigo 61.º, n.º 3, e o artigo 62.º, n.º 2, desta diretiva só foram comunicadas com a tréplica em 4 de março de 2019 como também não contêm qualquer referência à referida diretiva. Por outro lado, como salientou o advogado-geral no n.º 72 das suas conclusões, as medidas nacionais que asseguram a transposição das disposições do artigo 47.º, n.º 2, da Diretiva 2015/849 só entraram em vigor em 3 de dezembro de 2019. A mesma conclusão é aplicável às disposições do artigo 48.º, n.ºs 5 a 8, desta diretiva, relativamente às quais a Irlanda reconheceu não ter adotado, antes das medidas que entraram em vigor em 3 de dezembro de 2019, medidas de transposição pelo facto de essas disposições serem, em seu entender, secundárias ou acessórias. Ora, tal apreciação feita por um Estado-Membro não pode manifestamente bastar para o exonerar da sua obrigação de adotar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a uma diretiva ou da sua obrigação de comunicar à Comissão as medidas de transposição dessa diretiva.
- 89 Por conseguinte, há que considerar a data de 3 de dezembro de 2019 como a data do termo do incumprimento da obrigação prevista no artigo 260.º, n.º 3, TFUE.
- 90 No que respeita ao início do período que deve ser tido em conta para estabelecer o montante da quantia fixa a impor nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, há que esclarecer que, ao contrário do que o Tribunal de Justiça declarou no n.º 88 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), relativo à determinação de uma sanção pecuniária compulsória diária a aplicar, a data a ter em conta para a avaliação da duração do incumprimento em causa para a condenação numa quantia fixa nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, é não a do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, mas a data de transposição prevista pela diretiva em questão.
- 91 Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 73 das suas conclusões, esta disposição tem por objetivo incentivar os Estados-Membros a transporem as diretivas nos prazos fixados pelo legislador da União e assegurar a plena eficácia da legislação da União. Assim, embora o elemento que desencadeia a aplicação do procedimento previsto no artigo 260.º, n.º 2, TFUE resida no facto de um Estado-Membro não ter cumprido as obrigações decorrentes de um acórdão que declara um incumprimento, o que está na base do procedimento previsto no artigo 260.º, n.º 3, TFUE consiste no facto de um Estado-Membro não ter cumprido a sua obrigação de adotar e comunicar as medidas de transposição de uma diretiva o mais tardar na data fixada por esta.
- 92 Aliás, qualquer outra solução equivaleria a pôr em causa o efeito útil das disposições das diretivas que fixam a data em que as suas medidas de transposição devem entrar em vigor. Com efeito, uma vez que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a emissão de uma carta de notificação para cumprir, em aplicação do artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE, pressupõe, previamente, que a Comissão possa alegar validamente 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], os Estados-Membros que não tivessem procedido à transposição de uma diretiva na data fixada por esta beneficiariam neste caso, de qualquer modo, de um prazo de transposição adicional, cuja duração variaria, além disso, em função da celeridade com que a Comissão inicia o procedimento pré-contencioso, sem que seja possível, por essa razão, ter em conta a duração desse prazo na avaliação da duração do

incumprimento em causa. Ora, é pacífico que a data a partir da qual há que assegurar a plena eficácia de uma diretiva é a data de transposição fixada na própria diretiva e não a data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado.

- 93 Contrariamente ao que alega a Irlanda, esta abordagem não é suscetível de violar o princípio da segurança jurídica, uma vez que, numa situação como a que está em causa no caso em apreço, o Estado-Membro em questão não pode validamente sustentar que ignorava não ter cumprido, a partir da data de transposição fixada na diretiva em questão, as obrigações que lhe incumbem por força dessa diretiva. Além disso, a proteção dos direitos de defesa do Estado-Membro em causa garantida pela fase pré-contenciosa não pode ter como consequência salvaguardar esse Estado-Membro de qualquer consequência pecuniária decorrente desse incumprimento relativamente ao período anterior ao termo do prazo fixado no parecer fundamentado.
- 94 A este respeito, há que acrescentar que, como salientou o advogado-geral no n.º 74 das suas conclusões e contrariamente ao que a Irlanda alegou na audiência, a publicação da comunicação da Comissão mencionada no n.º 51 do presente acórdão, em 19 de janeiro de 2017, ocorreu antes do termo do prazo de transposição fixado na Diretiva 2015/849. Por conseguinte, a Irlanda não pode afirmar validamente que desconhecia que o incumprimento em causa no presente processo poderia dar origem a uma ação nos termos do artigo 260.º n.º 3, TFUE.
- 95 Portanto, para assegurar a plena eficácia do direito da União, há que ter em conta, na avaliação da duração da infração com vista à determinação do montante da quantia fixa a impor nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, a data de transposição prevista pela própria diretiva em causa.
- 96 No caso em apreço, não é contestado que, na data de transposição prevista no artigo 67.º da Diretiva 2015/849, ou seja, em 26 de junho de 2017, a Irlanda não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para assegurar a transposição desta diretiva e, portanto, não tinha comunicado as medidas de transposição desta à Comissão. Daqui resulta que o incumprimento em causa, que só cessou em 3 de dezembro de 2019 e, portanto, uma semana antes da audiência, perdurou durante quase dois anos e meio.
- 97 Terceiro, no que toca à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que importa ter em conta a evolução recente do produto interno bruto (PIB) desse Estado-Membro, conforme esta se apresenta à data de apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça [v., por analogia com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 124 e jurisprudência referida].
- 98 Tendo em conta todas as circunstâncias do presente processo e à luz do poder de apreciação reconhecido ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 260.º, n.º 3, do 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 do artigo 67.º da Diretiva 2015/849 e que afeta a plena eficácia do direito da União é suscetível de exigir a imposição de uma quantia fixa, cujo montante deve ser fixado em 2 000 000 euros.
- 99 Por conseguinte, há que condenar a Irlanda no pagamento à Comissão de uma quantia fixa no montante de 2 000 000 euros.

Quanto às despesas

- 100 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da Irlanda e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

¹⁰¹ Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, deste regulamento, nos termos do qual os Estados-Membros que intervierem no litígio suportarão as suas próprias despesas, a República da Estónia e a República Francesa suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) **Ao não ter adotado no prazo fixado no parecer fundamentado de 8 de março de 2018, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão, e, portanto, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão Europeia, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.º da Diretiva 2015/849.**
- 2) **A Irlanda é condenada no pagamento à Comissão Europeia de uma quantia fixa no montante de 2 000 000 euros.**
- 3) **A Irlanda é condenada nas despesas.**
- 4) **A República da Estónia e a República Francesa suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas