



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 1 de julho de 2021¹

Processo C-51/20

**Comissão Europeia
contra**

República Helénica

«Incumprimento — Ação *ex* artigo 260.º TFUE — Sanções pecuniárias — Método de cálculo — Fator “n” — Tomada em consideração do peso institucional do Estado-Membro»

I. Introdução

1. Nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, se a Comissão considerar que um Estado-Membro não tomou as medidas necessárias à execução de um acórdão que declara verificado um incumprimento nos termos do n.º 1 desse mesmo artigo, pode submeter o caso ao Tribunal de Justiça pedindo a aplicação de sanções pecuniárias a esse Estado-Membro, sanções essas que consistem no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória ou de uma quantia fixa, a primeira destinada a punir a prossecução da infração após o acórdão que declarou verificado o incumprimento, a segunda para induzir o Estado-Membro a não reincidir². Na ação com que obriga um Estado-Membro a comparecer perante o Tribunal de Justiça, intentada ao abrigo do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, a Comissão indica o montante dessas sanções que considera adequado às circunstâncias. Para determinar esse montante, utiliza um método de cálculo exposto, pela última vez, numa comunicação de 12 de dezembro de 2005³ (a seguir «comunicação de 2005»). Esse método de cálculo tem em conta — conjuntamente com outros elementos, como a gravidade e a duração da infração — a capacidade financeira do Estado-Membro em causa, expressa no denominado *fator «n»*. Como melhor se verá adiante, o cálculo do fator «n» baseou-se inicialmente em dois componentes, o produto interno bruto (PIB) do Estado-Membro em causa, por um lado, e o número de votos de que esse Estado dispunha no Conselho para as votações por maioria qualificada. Após a entrada em vigor, em 1 de abril de 2017, do novo sistema de cálculo da maioria qualificada no Conselho, previsto no artigo 16.º, n.º 4, TUE, o Tribunal de Justiça declarou,

¹ Língua original: italiano.

² Segundo jurisprudência constante, a aplicação de uma sanção justifica-se, em princípio, apenas se o incumprimento relativo à não execução de um acórdão anterior perdurar até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, v., designadamente, Acórdão de 31 de maio de 2018, Comissão/Itália (C-251/17, não publicado, EU:C:2018:358, n.º 64). Sobre a possibilidade de combinar os dois tipos de sanções, sanção pecuniária compulsória e quantia fixa num mesmo acórdão, dadas as finalidades diferentes e complementares que prosseguem, v. Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.ºs 80 a 86).

³ Comunicação da Comissão — Aplicação do artigo 228.º do Tratado CE, SEC (2005) 1658 (JO 2007, C 126, p. 15). A Comissão alargou a aplicação desta comunicação, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, aos procedimentos que se regem pelo artigo 260.º, n.º 2, TFUE (v., neste sentido, Comunicação da Comissão — Aplicação do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE, de 15 de janeiro de 2011, JO 2011, C 12, p. 1, ponto 4).

no Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia⁴ (a seguir «Acórdão de 14 de novembro de 2018»), que a regra da dupla maioria, em que se baseava esse sistema, não era diretamente aplicável ao mecanismo de cálculo das sanções a aplicar aos Estados-Membros no contexto dos processos por incumprimento e não podia, portanto, substituir o anterior sistema de votos ponderados em que até então se fundava o cálculo do fator «n». Por conseguinte, a Comissão adotou, em 2019, uma nova comunicação⁵ (a seguir «comunicação de 2019»), por meio da qual alterou a componente do fator «n» não relacionada com o PIB, substituindo, no essencial, o critério constituído pelo número de votos no Conselho pelo critério diferente do número de lugares atribuído a cada Estado-Membro para os seus representantes no Parlamento Europeu.

2. Os montantes das sanções que a Comissão propõe ao Tribunal de Justiça que aplique à República Helénica no âmbito da presente ação, intentada ao abrigo do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, foram determinados utilizando o referido novo método de cálculo do fator «n».

3. Nessa ação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, pois não adotou todas as medidas necessárias à execução do Acórdão de 9 de novembro de 2017, Comissão/Grécia⁶ (a seguir, «acórdão de incumprimento»). A Comissão pede igualmente ao Tribunal de Justiça que condene a República Helénica no pagamento, por um lado, de uma sanção pecuniária compulsória diária no montante de 26 697,89 euros a contar do dia da prolação do acórdão no presente processo até à integral execução do acórdão de incumprimento e, por outro, de uma quantia fixa cujo montante resulta da multiplicação de um montante diário de 3 709,23 euros pelo número de dias decorridos entre a data da prolação desse acórdão e o dia da regularização da situação ou, se essa regularização não ocorrer, entre essa data e o dia em que no presente processo será proferido o acórdão. Por último, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que condene a República Helénica nas despesas.

4. Na petição, a Comissão alega que, de acordo com o método de cálculo previsto na comunicação de 2005, a sanção pecuniária compulsória que propõe ao Tribunal de Justiça que aplique à República Helénica por cada dia de atraso na execução do acórdão de incumprimento é calculada multiplicando um montante fixo de base uniforme, fixado em 3 116 euros⁷, por um coeficiente de gravidade 7 — determinado tendo em conta a importância das disposições de direito da União objeto do incumprimento, as consequências desse incumprimento para os interesses públicos e privados, a sua comparação com incumprimentos semelhantes e outros fatores, atenuantes e agravantes — e por um coeficiente de duração 2,4, correspondente aos 24 meses decorridos entre 9 de novembro de 2017, data da prolação do acórdão de incumprimento, e 27 de novembro de 2019, data em que a Comissão submeteu o caso ao Tribunal de Justiça. O montante assim obtido foi multiplicado pelo fator «n», calculado de acordo com o método exposto na comunicação de 2019 e fixado, para a República Helénica, em 0,51⁸.

⁴ C-93/17, EU:C:2018:903, n.ºs 136 a 142.

⁵ Comunicação da Comissão — Alteração do método de cálculo relativo aos pagamentos de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária propostos pela Comissão em processos por infração submetidos ao Tribunal de Justiça da União Europeia (JO 2019, C 70, p. 1).

⁶ C-481/16, não publicado, EU:C:2017:845.

⁷ Comunicação da Comissão — Atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito dos processos por infração, de 13 de setembro de 2019 (JO 2019, C 309, p. 1).

⁸ Em conformidade com a comunicação da Comissão referida na nota 7 das presentes conclusões.

5. Quanto à quantia fixa, a Comissão refere que, de acordo com o método de cálculo previsto na comunicação de 2005, o seu montante foi determinado a partir de um montante diário correspondente a uma quantia fixa de base uniforme, fixada em 1 039 euros⁹, multiplicado por um coeficiente de gravidade 7 e para o fator «n» de 0,51. Com base no proposto pela Comissão, o montante total da quantia fixa a aplicar à República Helénica não deve ser inferior a um montante mínimo que, para esse Estado-Membro, é fixado em 135 820 824,35 euros¹⁰.

6. Na sua petição, a Comissão insiste na necessidade de definir as sanções pecuniárias a aplicar ao abrigo do artigo 260.º, n.º 2, TFUE tendo em conta não apenas a capacidade de pagamento do Estado-Membro inadimplente e, portanto, o seu PIB, mas também o seu peso institucional na União. Segundo a Comissão, o critério que o Tribunal de Justiça invalidou no Acórdão de 14 de novembro de 2018, baseado no número de votos que cada Estado-Membro dispõe no Conselho, deve ser substituído por um novo critério que funcione como corretivo da aplicação de um método de cálculo fundado apenas no PIB, com o objetivo quer de manter o equilíbrio entre a capacidade de pagamento e o peso institucional do Estado-Membro inadimplente, quer de evitar que diferenças excessivas entre os coeficientes atribuídos a cada Estado-Membro criem desigualdades de tratamento injustificadas.

7. Na sua contestação, a República Helénica pede ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente a ação e condene a Comissão nas despesas. No que respeita às sanções pecuniárias propostas por esta, a República Helénica considera que nem se justificam nem são proporcionadas. Todavia, para o caso de o Tribunal de Justiça considerar ser necessário punir o incumprimento, concorda com a Comissão que o fator «n», e em geral o montante das sanções, deve refletir, além da capacidade económica do Estado-Membro em causa, também o seu peso institucional. De acordo com a República Helénica, o critério adotado pela Comissão na comunicação de 2019, baseado no número de lugares no Parlamento, permite ter em devida conta este último elemento.

8. A Comissão e a República Helénica foram convidadas pelo Tribunal de Justiça, a título de medidas de organização do processo, a responder por escrito a algumas questões, relativas, nomeadamente, ao método de determinação do fator «n», conforme definido na comunicação de 2019.

9. As presentes conclusões versam apenas sobre a questão da pertinência, para efeitos da aplicação de sanções dissuasoras e proporcionadas, do elemento representado pelo peso institucional do Estado-Membro em causa na União, conforme expresso, em especial, pelo número de lugares no Parlamento Europeu atribuídos a esse Estado-Membro.

⁹ Em conformidade com a comunicação da Comissão referida na nota 7 das presentes conclusões.

¹⁰ Em conformidade com a comunicação da Comissão referida na nota 7 das presentes conclusões.

II. Análise

A. O fator «n» antes do Acórdão de 14 de novembro de 2018

1. Comunicação de 2005

10. O fator «n» surgiu pela primeira vez na comunicação da Comissão de 28 de fevereiro de 1997, relativa ao cálculo da sanção pecuniária compulsória¹¹ (a seguir «comunicação de 1997»). A comunicação de 2005 alargou a sua aplicação também ao cálculo da quantia fixa¹². Definido como «um fator fixo por país»¹³, o fator «n» encontrava-se regulado, na comunicação de 2005, como anteriormente na comunicação de 1997, numa secção própria, sob a epígrafe «Tomada em consideração da capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa»¹⁴. A sua finalidade está relacionada com a necessidade de assegurar o efeito dissuasivo da sanção. Na perspetiva da Comissão, permite fixar a sanção pecuniária compulsória e a quantia fixa a um nível suficientemente elevado para o Estado-Membro se sentir pressionado a, por um lado, pôr termo ao incumprimento¹⁵ e, por outro, a não reincidir¹⁶.

11. Na comunicação de 2005, como já anteriormente na comunicação de 1997, o fator «n» era descrito como a «média geométrica baseada, por um lado, no Produto Interno Bruto (PIB) do Estado-Membro em causa e, por outro lado, na ponderação dos votos no seio do Conselho». Era obtido através do cálculo da raiz quadrada do produto de dois fatores, sendo o primeiro constituído pela relação entre o PIB do Estado-Membro em causa e o PIB do Luxemburgo e o segundo pela relação entre o número de votos que cada Estado-Membro dispunha no Conselho, de acordo com a ponderação definida no artigo 148.º do Tratado CE, e o número de votos do Luxemburgo¹⁷. A aplicação dessa fórmula permitia, segundo a Comissão, obter uma diferença razoável entre os coeficientes atribuídos a cada Estado-Membro, compreendida entre 0,36 e 25,40¹⁸.

12. A Comissão reservava-se o direito de adaptar o fator «n» caso se verificassem diferenças significativas em relação à situação real ou em caso de alteração da ponderação dos votos no Conselho, e também de o ajustar periodicamente, fundamentalmente tendo em conta o crescimento proporcionalmente mais elevado do PIB previsto para os novos Estados-Membros¹⁹.

¹¹ Comunicação da Comissão — Método cálculo da sanção pecuniária compulsória prevista no artigo 171.º do Tratado CE (JO 1997, C 63, p. 2). Esta comunicação clarificou e completou a comunicação da Comissão — método cálculo da sanção pecuniária compulsória prevista no artigo 171.º do Tratado CE, de 5 de junho de 1996, temporalmente a primeira (JO 1996, C 242, p. 6), que apenas definia alguns critérios orientadores para efeitos do cálculo da sanção pecuniária compulsória.

¹² V. comunicação de 2005, ponto 20.

¹³ V. comunicação de 1997, secção 1.

¹⁴ Trata-se da secção 4 na comunicação de 1997 e da secção D na comunicação de 2005.

¹⁵ A sanção deve, por conseguinte, ser superior aos benefícios que o Estado-Membro possa retirar do incumprimento, v. comunicação de 1997, secção 4, e comunicação de 2005, ponto 18.

¹⁶ Comunicação de 2005, ponto 18.

¹⁷ A fórmula é a seguinte: $\frac{\text{PIB } n}{\text{PIB Lux} \times \sqrt{\frac{\text{Votos } n}{\text{votos Lux}}}}$, v. ponto 18 e nota 18 da comunicação de 2005. Na comunicação de 1997 o PIB e o número de votos no Conselho de cada Estado eram ponderados, respetivamente, com o PIB mais baixo e com o número mais baixo de votos entre os 15 Estados-Membros.

¹⁸ V. comunicação de 2005, ponto 18.1.

¹⁹ V. comunicação de 2005, ponto 18.2.

As regras com base nas quais a atualização dos dados é efetuada de acordo com a evolução do PIB e da inflação em cada Estado-Membro figuram numa comunicação 2010²⁰. De acordo com essa comunicação, a partir de 2011 essa atualização passou a ocorrer anualmente²¹.

2. Jurisprudência

13. A iniciativa da Comissão de definir orientações para determinar o método de cálculo das sanções pecuniárias a aplicar em caso de incumprimento foi desde o início positivamente acolhida pelo Tribunal de Justiça, que sublinhou que essas «regras indicativas» contribuem para garantir que a atuação da Comissão se pauta por critérios de transparência, previsibilidade e segurança jurídica²². O Tribunal de Justiça também aprovou quanto ao mérito os princípios em que essas orientações se inspiram, identificando, de acordo com o que resulta das comunicações subsequentes da Comissão, na duração da infração, no grau de gravidade e na capacidade financeira do Estado-Membro em causa os critérios fundamentais a atender para garantir a natureza coerciva, a adequação às circunstâncias e a proporcionalidade à infração cometida das sanções pecuniárias impostas, para efeitos da aplicação uniforme e eficaz do direito da União²³.

14. No que respeita, em especial, ao fator «n», o Tribunal de Justiça aprovou, logo na sua primeira formulação na comunicação de 1997, quer a finalidade quer os critérios de cálculo, esclarecendo que «a proposta da Comissão de ter em conta simultaneamente o [PIB] do Estado-Membro em causa e o número de votos de que dispõe no Conselho mostra-se pertinente na medida em que permite refletir a capacidade de pagamento deste Estado-Membro, mantendo ao mesmo tempo um afastamento razoável entre os diversos Estados-Membros»²⁴. Em alguns casos, sobretudo esporádicos e não posteriores a 2009, ao recalculer o montante da sanção pecuniária compulsória a aplicar ao Estado-Membro inadimplente à luz das conclusões a que chegou acerca da duração e gravidade da infração, o Tribunal de Justiça aplicou o fator multiplicador correspondente ao fator «n» atribuído pela Comissão a esse Estado-Membro²⁵, eventualmente adaptando-o, para ter em conta dados mais atuais, relativos, em especial, à evolução do PIB nesse Estado²⁶. De um modo mais geral, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente referido, perante as críticas dos Estados-Membros inadimplentes acerca da apreciação que a Comissão faz da sua capacidade financeira ou mesmo independentemente dessas críticas, a necessidade de ter em conta a evolução da inflação e do PIB do Estado-Membro em causa «como se apresentava na data da

²⁰ V. comunicação de 20 de julho de 2010 (SEC 52010), SEC 923/3.

²¹ A última revisão dos dados antes da adoção da comunicação de 2019 remonta a 2017 (JO 2017, C 431, p. 3). Na sua comunicação de 2011 (JO 2011, C 12, p. 1, ponto 24), a Comissão declarou que utilizará o mesmo método de cálculo exposto na comunicação de 2005 para as sanções propostas *ex* artigo 260.º, n.º 3, TFUE.

²² V. Acórdão de 4 de julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, EU:C:2000:356, n.º 87).

²³ V., no que respeita à sanção pecuniária compulsória, Acórdão de 4 de julho de 2000 (C-387/97, EU:C:2000:356, n.º 92) e, por último, Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 63); no que respeita à quantia fixa, v., *inter alia*, Acórdão de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Combate ao branqueamento de capitais), C-550/18 (EU:C:2020:564, n.º 81) e, por último, Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 73).

²⁴ V., *inter alia*, Acórdãos de 4 de julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, EU:C:2000:356, n.º 88), de 25 de novembro de 2003, Comissão/Espanha (C-278/01, EU:C:2003:635, n.º 59), de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 109), de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 65). No Acórdão de 10 de janeiro de 2008, Comissão/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 48), o Tribunal de Justiça reformulou a sua opinião sobre a adequação do método de determinação do fator «n», esclarecendo que esse método corresponde «em princípio» a um modo adequado de refletir a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa.

²⁵ V. Acórdãos de 25 de novembro de 2003, Comissão/Espanha (C-278/01, EU:C:2003:635, n.ºs 59 e 60), de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 110), de 14 de março de 2006, Comissão/França (C-177/04, EU:C:2006:173, n.º 76), de 4 de junho de 2009, Comissão/Grécia (C-109/08, EU:C:2009:346, n.º 43).

²⁶ V., a título de exemplo, Acórdão 10 de janeiro de 2008, Comissão/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 49), em que o coeficiente correspondente ao fator «n» atribuído à República Portuguesa foi aumentado pelo Tribunal de Justiça.

apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça»²⁷. O Tribunal de Justiça teve igualmente em conta a diminuta capacidade de pagamento invocada pelo Estado-Membro em causa num contexto de crise económica²⁸.

B. Acórdão de 14 de novembro de 2018

15. Com referido anteriormente, no Acórdão de 14 de novembro de 2018, o Tribunal de Justiça examinou o impacto da alteração do sistema de votação por maioria qualificada no Conselho na determinação do fator «n» com base nas regras constantes da comunicação de 2005. A República Helénica, chamada ao Tribunal de Justiça pela Comissão no processo que deu origem a esse Acórdão, alegou, designadamente, que, devido a essa alteração, que, como se afirmou, introduziu um sistema de dupla maioria para o cálculo da maioria qualificada em substituição do anterior sistema de votos ponderados²⁹, os Estados-Membros com um PIB e uma população comparáveis aos seus tinham sofrido uma grave perda de influência no Conselho. Por seu lado, a Comissão alegou que a ponderação dos votos no Conselho, conforme prevista antes da reforma, continuava a constituir um parâmetro de referência razoável, se bem que agora «histórico», especialmente na medida em que permitia manter uma diferenciação aceitável entre os Estados-Membros.

16. Associando-se neste ponto à Conclusões do advogado-geral M. Wathelet³⁰, o Tribunal de Justiça considerou que o novo sistema de dupla maioria não fornecia critérios satisfatórios para adequadamente se determinar a capacidade financeira dos Estados-Membros e que importava para esse efeito tomar por base o PIB como «fator predominante»³¹. O Tribunal de Justiça também referiu que, na sua jurisprudência posterior a 1 de abril de 2017, apenas o PIB do Estado-Membro em causa tinha sido tomado em consideração, sublinhando assim a sua intenção de dar maior importância a esse parâmetro a partir da reforma do sistema de cálculo da maioria qualificada no Conselho³².

²⁷ V., *inter alia*, Acórdãos de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 131), de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda (C-279/11, não publicado, EU:C:2012:834, n.ºs 78 e 79), de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 104), de 22 de junho de 2016, Comissão/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, n.º 78), de 7 de setembro de 2016, Comissão/Grécia (C-584/14, EU:C:2016:636, n.º 81), de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Grécia (C-328/16, EU:C:2018:98, n.º 101), de 12 de março de 2020, Comissão/Itália (Auxílios ilegais concedidos ao setor hoteleiro na Sardenha) (C-576/18, não publicado, EU:C:2020:202, n.ºs 158 e 159) e, por último, de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 83).

²⁸ V., *inter alia*, Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda (C-374/11, não publicado, EU:C:2012:827, n.º 44).

²⁹ O artigo 16.º, n.º 4, TUE estabelece que, a partir de 1 de novembro de 2014, «a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55 % dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo, 65 % da população da União». Por força do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo 36 sobre as disposições transitórias, a reforma entrou definitivamente em vigor em 1 de abril de 2017.

³⁰ Conclusões do advogado-geral M. Wathelet no processo Comissão/Grécia (C-93/17, EU:C:2018:315, n.ºs 137 a 140).

³¹ V. Acórdão de 14 de novembro de 2018, n.ºs 139 e 142.

³² O Tribunal de Justiça refere os Acórdãos de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Grécia (C-328/16, EU:C:2018:98), e de 31 de maio de 2018, Comissão/Itália (C-251/17, não publicado, EU:C:2018:358), embora em nenhum dos casos as partes tenham suscitado, pelo menos explicitamente, a questão do impacto da reforma do sistema de cálculo da maioria qualificada nas votações do Conselho. Em especial, no primeiro dos dois acórdãos, o Tribunal de Justiça, como em outras ocasiões, limitou-se a afirmar a necessidade de tomar em consideração os dados atualizados sobre a evolução do PIB do Estado-Membro em causa e por ele produzidos (v. Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Grécia (C-328/16, EU:C:2018:98, n.º 101). No segundo desses acórdãos e em alguns outros proferidos antes do Acórdão de 14 de novembro de 2017, a afirmação segundo a qual a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa deve ter em conta a evolução recente do PIB desse Estado tem um caráter mais geral, embora sem uma indicação clara do caráter exclusivo desse critério; v., além do Acórdão de 31 de maio de 2018, Comissão/Itália (C-251/17, não publicado, EU:C:2018:358, n.º 81), Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha (C-205/17, não publicado, EU:C:2018:606, n.º 63).

C. O fator «n» após o Acórdão de 14 de novembro de 2018

1. Comunicação de 2019

17. Na sequência do convite feito pelo advogado-geral M. Wathelet nas conclusões que apresentou no processo que esteve na origem do Acórdão de 14 de novembro de 2018³³ e para o executar, a Comissão adotou a comunicação de 2019. Nessa comunicação, explica que só a combinação entre a capacidade financeira e o «peso institucional» do Estado-Membro em causa, ou seja, o seu «valor intrínseco [...] no quadro institucional da União Europeia»³⁴, permite garantir um equilíbrio entre o efeito dissuasor e a proporcionalidade das sanções que propõe no contexto das ações por incumprimento a que se refere o artigo 260.º, n.ºs 2 e 3, TFUE. Segundo a Comissão, esse equilíbrio seria perturbado se o PIB fosse utilizado como único elemento de cálculo, pois é um parâmetro que apenas reflete a dimensão económica dos Estados-Membros. A utilização exclusiva do PIB significaria, em especial, que a diferença entre o fator «n» mais alto e o mais baixo passaria de 55 para 312 e que, para mais de um terço dos Estados-Membros, haveria um aumento substancial do valor das sanções propostas³⁵. O objetivo principal da Comissão na comunicação de 2019 é, portanto, manter os montantes das sanções propostas dentro de valores o mais perto possível dos obtidos com o anterior método de cálculo.

18. Com base nestas considerações, a Comissão expõe o novo método de cálculo do fator «n», que consiste em tomar em consideração dois elementos: o PIB e número de lugares atribuído a cada Estado-Membro para os seus representantes no Parlamento³⁶. Este novo método de cálculo comporta o abandono do fator «n» do Luxemburgo como valor de referência³⁷ e a sua substituição pela média dos dois parâmetros utilizados (PIB e número de representantes no Parlamento Europeu). O fator «n» corresponde, portanto, à média geométrica obtida calculando a raiz quadrada do produto de dois fatores, sendo o primeiro constituído pela relação entre o PIB do Estado-Membro em causa e o PIB médio da União³⁸ e o segundo pela relação entre o número de lugares do referido Estado-Membro no Parlamento e o número de lugares de todos os Estados-Membros³⁹.

19. A Comissão refere, no entanto, que a utilização dos novos parâmetros sem qualquer ajustamento leva à obtenção de um valor de referência para o fator «n» notavelmente menor ao até agora utilizado. Com o objetivo de garantir que os montantes propostos ao Tribunal de Justiça permanecem proporcionados e suficientemente dissuasores, entende ser necessário

³³ C-93/17, EU:C:2018:315, nota 65.

³⁴ V. comunicação de 2019, ponto 2, p. 2.

³⁵ V. comunicação de 2019, p. 2.

³⁶ A Comissão remete, no que toca à atual legislatura, para o artigo 3.º da Decisão (UE) 2018/937 do Conselho Europeu, de 28 de junho de 2018, v. comunicação de 2019, nota 11.

³⁷ Essa opção remonta ao período em que o Luxemburgo era o país com o PIB total mais baixo dos Estados-Membros.

³⁸ A fórmula utilizada é a seguinte

$$\sqrt{\frac{\text{PIB } n}{\text{PIB med}} \times \frac{\text{LUGAR } n}{\text{LUGAR med}}}$$

³⁹ Na comunicação de 2019, a Comissão considerou a União de 28 Estados-Membros.

aplicar aos montantes fixos padrão utilizados para o cálculo, respetivamente, da sanção pecuniária compulsória diária e da quantia fixa, bem como ao montante das quantias fixas mínimas por Estado-Membro, um coeficiente de ajustamento 4,5⁴⁰.

20. O referido método de cálculo foi aplicado pela Comissão a partir da data de publicação da comunicação de 2019⁴¹.

2. *Jurisprudência*

21. Após o Acórdão de 14 de novembro de 2018, o Tribunal de Justiça proferiu nove acórdãos em que foram aplicadas sanções pecuniárias ao abrigo do artigo 260.º, n.ºs 2 ou 3, TFUE. No primeiro desses acórdãos, o Tribunal de Justiça limita-se a mencionar a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa entre os critérios a considerar para garantir o caráter coercivo da sanção pecuniária compulsória, sem fazer qualquer menção à forma como essa capacidade foi determinada⁴². Nos outros, refere, como em numerosos outros acórdãos anteriores, a exigência de ter em consideração, para efeitos da apreciação dessa capacidade de pagamento, a evolução recente do PIB do mencionado Estado-Membro, conforme se apresenta à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça⁴³.

22. É importante sublinhar que, apenas nos processos que estiveram na origem dos dois últimos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça em ações intentadas após a data de publicação da comunicação de 2019⁴⁴, o fator «n» das sanções propostas pela Comissão foi calculado com base no método exposto nessa comunicação. Em especial, no processo que esteve na origem do Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal)⁴⁵, relativo a uma ação intentada ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o Reino de Espanha suscitou expressamente a questão da validade do método de cálculo utilizado na comunicação de 2019, alegando que o coeficiente que lhe foi atribuído nessa comunicação o colocava na quarta posição entre os Estados-Membros em termos de capacidade de pagamento, enquanto se essa

⁴⁰ O montante uniforme de taxa fixa para as sanções pecuniárias diárias passou, portanto, a ser de 690 euros \times 4,5 = 3 105 euros, o montante uniforme de taxa fixa para os pagamentos de quantias fixas de 230 euros \times 4,5 = 1 035 euros e o valor mínimo de referência de 571 000 euros \times 4,5 = 2 569 500 euros.

⁴¹ V. comunicação de 2019, ponto 3, p. 3, a Comissão reserva-se o direito de reapreciar o novo método de cálculo passados cinco anos sobre a sua adoção. A última atualização dos dados macroeconómicos utilizados para calcular o fator «n» foi efetuada na comunicação de 13 de abril de 2021 (GU 2021, C 129, p. 1), adotada após a saída do Reino Unido da União Europeia.

⁴² V. 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.ºs 83 e 84).

⁴³ V. Acórdãos de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Central eólica de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 124), de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Combate ao branqueamento de capitais) (C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 85; no processo que esteve na origem desse Acórdão, desencadeado antes da publicação da comunicação de 2019, a Roménia tinha feito referência a esta comunicação, mas apenas para contestar o montante da quantia fixa de base proposto pela Comissão com fundamento no método de cálculo definido na comunicação de 2005, v. ponto 62), de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Combate ao branqueamento de capitais) (C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 97), de 13 de janeiro de 2021, Comissão/Eslovénia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, n.º 85; no processo que esteve na origem deste Acórdão, também desencadeado antes da publicação da comunicação de 2019, a Eslovénia invocou o Acórdão de 14 de novembro de 2018 para contestar fator «n» conforme calculado na comunicação de 2005, pedindo ao Tribunal de Justiça que aplicasse o coeficiente indicado na comunicação de 2019, ponto 62), de 27 de fevereiro de 2020, Comissão/Grécia (Poluição por nitratos) (C-298/19, não publicado, EU:C:2020:133, n.º 53), de 12 de março de 2020, Comissão/Itália (Auxílios ilegais concedidos ao setor hoteleiro na Sardenha) (C-576/18, não publicado, EU:C:2020:202, n.º 158), de 12 de novembro de 2020, Comissão/Bélgica (Rendimentos provenientes de bens imóveis situados no estrangeiro) (C-842/19, não publicado, EU:C:2020:915, n.º 58), e de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 83).

⁴⁴ Trata-se dos Acórdãos de 12 de novembro de 2020, Comissão/Bélgica (Rendimentos provenientes de bens imóveis situados no estrangeiro) (C-842/19, não publicado, EU:C:2020:915, em que a ação da Comissão foi intentada em 19 de novembro de 2019), e de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, em que a ação da Comissão foi intentada em 4 de setembro de 2019).

⁴⁵ C-658/19, EU:C:2021:138.

capacidade fosse calculada apenas com base no PIB ficaria colocado na décima-quarta posição⁴⁶. Porém, conforme referido, o Tribunal de Justiça não abordou expressamente esta questão.

D. Quanto à margem de discricionariedade do Tribunal de Justiça na determinação das sanções pecuniárias a aplicar em caso de incumprimento

23. Deve recordar-se, nesta fase, que o Tribunal de Justiça goza de um amplo poder discricionário no que toca à decisão de aplicar, ou não, sanções pecuniárias ao Estado-Membro inadimplente e em sede da determinação quer do montante quer da forma dessas sanções. O artigo 260.º TFUE não estabelece quaisquer restrições ao exercício desse poder discricionário — exceto no que respeita à obrigação de não exceder os montantes propostos pela Comissão no contexto das ações por incumprimento ao abrigo do n.º 3 do referido artigo⁴⁷ —, limitando-se a enunciar o tipo de sanções aplicáveis.

24. Desde os seus primeiros acórdãos, relativos à interpretação do artigo 171.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Tratado CE (que passou a artigo 228.º, n.º 2, CE e, posteriormente, a artigo 260.º, n.º 2, TFUE), o Tribunal de Justiça, por um lado, sublinhou o caráter não vinculativo das propostas apresentadas pela Comissão, as quais apenas constituem um «ponto de referência útil»⁴⁸, reivindicando o poder quer de decidir aplicar sanções quando não haja uma proposta explícita da Comissão nesse sentido⁴⁹ ou de não as aplicar quando exista uma tal proposta⁵⁰, quer de modificar o montante proposto, reduzindo-o ou agravando-o⁵¹, ou ainda de adaptar as formas de cobrança às circunstâncias de cada caso, em especial no que respeita à periodicidade da sanção pecuniária compulsória, ao caráter constante ou decrescente do montante⁵² e à data em que se torna exigível⁵³.

25. Por outro lado, o Tribunal de Justiça esclareceu não estar vinculado pelas orientações constantes das comunicações da Comissão⁵⁴, embora, como se viu, sublinhando a sua importância em termos de transparência, previsibilidade e segurança jurídica da atuação dessa instituição. No que respeita ao método de cálculo da sanção pecuniária compulsória, o Tribunal de Justiça tem sistematicamente afirmado que lhe cabe a si, no exercício do seu poder discricionário, fixar essa sanção «de modo a que ela seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada tanto ao incumprimento verificado como à capacidade de pagamento

⁴⁶ V. Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 49).

⁴⁷ V. artigo 260.º, n.º 3, segundo parágrafo, TFUE.

⁴⁸ V., *inter alia*, Acórdãos de 4 de julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, EU:C:2000:356, n.º 41), de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 103), de 10 de janeiro de 2008, Comissão/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 34), de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 61), e, mais recentemente, de 12 de novembro de 2020, Comissão/Bélgica (Rendimentos provenientes de bens imóveis situados no estrangeiro) (C-842/19, não publicado, EU:C:2020:915, n.º 64).

⁴⁹ V., *inter alia*, Acórdãos de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 90), e de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha (C-503/04, EU:C:2007:432, n.º 22).

⁵⁰ V. Acórdão de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695).

⁵¹ Para um exemplo recente, v. Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Central eólica de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.ºs 99 e 134).

⁵² V., *inter alia*, Acórdão de 25 de novembro de 2003, Comissão/Espanha (C-278/01, EU:C:2003:635, n.ºs 44 e 45), e de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 111).

⁵³ V. Acórdão de 7 de julho de 2009, Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 125).

⁵⁴ V., *inter alia*, Acórdão de 13 de maio de 2014, Comissão/Espanha (C-184/11, EU:C:2014:316, n.º 61 e jurisprudência aí referida) e, mais recentemente, Acórdão de 12 de novembro de 2020, Comissão/Bélgica (Rendimentos provenientes de bens imóveis situados no estrangeiro) (C-842/19, não publicado, EU:C:2020:915, n.º 64).

do Estado-Membro em causa»⁵⁵. No que respeita à quantia fixa, o Tribunal de Justiça especificou que tanto a condenação no pagamento dessa sanção como a determinação do seu eventual montante «devem, em cada caso, depender de todos os elementos pertinentes relacionados tanto com as características do incumprimento verificado como com a atitude do Estado-Membro demandado» no processo por incumprimento⁵⁶. Com base nestas indicações, os elementos em que o Tribunal de Justiça se baseia para determinar em concreto o montante da sanção pecuniária compulsória e da quantia fixa são, como já se referiu, a gravidade do incumprimento, a sua duração e a capacidade de pagamento do Estado-Membro, à luz das circunstâncias pertinentes de cada caso⁵⁷. Em termos mais gerais, o Tribunal de Justiça esclareceu que «a condenação no pagamento de uma sanção pecuniária de montante progressivo e/ou de uma sanção de montante fixo não se destina a compensar um dano em concreto causado pelo Estado-Membro em causa, mas a exercer sobre este uma pressão económica que o incite a pôr termo ao incumprimento declarado. As sanções pecuniárias aplicadas devem, portanto, ser adotadas em função do grau de persuasão necessário para que o Estado-Membro em causa modifique o seu comportamento»⁵⁸.

26. Os diversos fatores envolvidos no cálculo dos montantes das sanções, incluindo a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, que permite garantir que as sanções são fixadas a um nível suficientemente dissuasivo, são, portanto, objeto de livre apreciação pelo Tribunal de Justiça⁵⁹.

27. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça não é obrigado, embora já o tenha feito no passado⁶⁰, a aplicar os coeficientes propostos pela Comissão a título do fator «n», nem a utilizar o método de cálculo que esta definiu nas suas comunicações. Também não é obrigado a tomar posição sobre a legalidade desse método, ou sobre a sua correta aplicação pela Comissão. Consequentemente, no presente processo, como de resto já o fez no Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal)⁶¹, o Tribunal de Justiça pode decidir não se pronunciar sobre a pertinência do elemento constituído pelo «peso institucional» do Estado-Membro em causa na determinação do fator «n», nem sobre a idoneidade do critério adotado na comunicação de 2019 para refletir esse elemento, apesar de ter sido expressamente instado a fazê-lo pela Comissão.

28. As considerações que seguem apenas são apresentadas para o caso de o Tribunal de Justiça decidir pronunciar-se.

⁵⁵ Em especial, Acórdãos de 12 de julho de 2005, Comissão/França, (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 103), e de 14 de março de 2006, Comissão/França, (C-177/04, EU:C:2006:173, n.º 61), e de 10 de janeiro de 2008, Comissão/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 38).

⁵⁶ V., *inter alia*, Acórdão de 13 de maio de 2014, Comissão/Espanha (C-184/11, EU:C:2014:316, n.º 60 e jurisprudência aí referida).

⁵⁷ V. nota 23 das presentes conclusões.

⁵⁸ V. Acórdãos de 12 de julho de 2005, C-304/02, Comissão/França, n.º 91, de 14 de março de 2006, Comissão/França, C-177/04, EU:C:2006:173, n.º 60, e de 10 de janeiro de 2008, Comissão/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 35.

⁵⁹ V., *inter alia*, no que respeita ao coeficiente de duração, Acórdão de 14 de março de 2006, Comissão/França (C-177/04, EU:C:2006:173, n.º 71).

⁶⁰ V. n.º 14 das presentes conclusões.

⁶¹ C-658/19, EU:C:2021:138.

E. O número de lugares atribuído a cada Estado-Membro no Parlamento Europeu como critério adequado a refletir o «peso institucional» do Estado-Membro

29. Ao contrário dos outros fatores envolvidos no cálculo das sanções propostas pela Comissão ao abrigo do artigo 260.º TFUE, o fator «n» tem natureza subjetiva e é independente das características do incumprimento em causa. A partir da comunicação de 1997, a Comissão, como se viu, entendeu ser necessário calcular esse fator de forma que tenha simultaneamente em conta a dimensão económica e política do Estado-Membro em causa, refletida nos dois componentes do PIB e no número de votos que cabem a esse Estado-Membro de acordo com o sistema do denominado voto ponderado. Este sistema previa, para efeitos do cálculo da maioria qualificada no Conselho, a atribuição a cada Estado-Membro de um conjunto convencional de votos diretamente previsto nos Tratados e relacionado fundamentalmente com o seu peso demográfico, segundo o critério definido «da raiz quadrada», que garantia a cada Estado-Membro um número de votos inferior ao proporcional à sua população, com um rácio entre votos atribuídos e população em princípio mais favorável aos Estados-Membros mais pequenos.

30. No comunicado de imprensa que acompanhou a adoção da comunicação de 1997⁶², a Comissão esclareceu que o número de votos no Conselho tinha sido tomado em consideração para assegurar a proporcionalidade do montante da sanção pecuniária compulsória, enquanto critério passível de refletir a influência de cada Estado-Membro na aprovação da norma comunitária objeto do incumprimento. Nesse sentido, o «peso institucional» do Estado-Membro inadimplente para efeitos da determinação do fator «n» estava de algum modo, embora de forma aproximativa e imperfeita, relacionado com a sua influência nos processos decisórios⁶³.

31. Esta relação, por si só não isenta de críticas⁶⁴, não figura no novo método de cálculo proposto pela Comissão. Embora, na comunicação de 2019, a Comissão afirme que o novo critério baseado no número de lugares de que cada Estado-Membro dispõe no Parlamento Europeu, permite obter

⁶² IP/97/5 de 8 de janeiro de 1997.

⁶³ Segundo uma espécie de equação com base na qual a uma maior capacidade de influenciar esses processos corresponde uma maior responsabilidade em caso de incumprimento (desde que a fórmula utilizada pela Comissão resultasse efetivamente, para os Estados-Membros com o maior número de votos, na fixação de um coeficiente mais elevado do que se apenas tivesse sido considerado o PIB).

⁶⁴ V., em sentido crítico, as Conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Comissão/Grécia (C-387/97, EU:C:1999:455, nota 40) e do advogado-geral N. Fennelly no processo Comissão/Grécia (C-197/98, EU:C:1999:597, n.ºs 38 a 41). Este sublinhou, por um lado, a falta de idoneidade de um critério fundado na ponderação dos votos, fruto em larga medida de um acordo político, para espelhar a capacidade financeira do Estado-Membro inadimplente, e, por outro lado, a inadequação desse critério quando as normas violadas não tivessem sido adotadas por maioria qualificada. No mesmo sentido, a doutrina revelou que nem todos os incumprimentos dizem necessária e exclusivamente respeito a normas de direito derivado (v., neste sentido, R. Adam, *'Peso istituzionale' degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei*, in *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, junho, 2019, p. 9); sobre este aspeto v. igualmente A. Kornezov, *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to "Bridge the Gaps"*, in *Columbia Journal of European Law*, Vol.20, No.3, 2014, p. 329, M. Condinanzi e C. Amalfitano, *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 19/2020, pp. 238 e 239. Na doutrina também se teceram críticas no que respeita à inutilidade da dificuldade do cálculo proposto pela Comissão para o fator «n», e à falta de idoneidade dos resultados para refletir a real capacidade de pagamento dos Estados-Membros, com o risco de sobreavaliação da capacidade financeira dos Estados mais pobres e de subavaliação da dos Estados mais ricos, v., em especial, I Kilbey, *The Interpretation of Article 260(2) TFEU*, *EL Rev.* 2010, p. 370 e L. Borzsak, *Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate?*, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, p. 235. Sublinho, por último, que o Tribunal de Justiça afirmou que as considerações de natureza política são irrelevantes no contexto dos processos judiciais destinados a apurar a não execução de um acórdão de incumprimento (v. Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 90). Tal afirmação, que também é válida para a decisão de aplicar uma sanção pecuniária após esse incumprimento ser declarado, dificilmente se concilia, como corretamente a doutrina assinalou, com a utilização de critérios suscetíveis de fazer depender o nível dessas sanções, pelo menos parcialmente, de considerações dessa natureza, v. B. Jack, *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, *Journal of Environmental Law*, 2011, pp. 90 e segs.

a «representação mais fiel do peso institucional dos Estados-Membros ora possível à luz do Tratados da UE», esse critério é manifestamente inadequado para refletir a influência que cada Estado-Membro pode exercer nos processos decisórios da União.

32. Com efeito, como a doutrina corretamente sublinhou, os deputados europeus, além de, em conformidade com o disposto no artigo 14.º, n.º 2, TUE, serem representantes dos cidadãos da União, e não dos Estados-Membros, são eleitos em cada Estado-Membro com base nas suas filiações políticas, pelo que os seus votos no Parlamento, que se processam com base nessa filiação, dificilmente refletem na sua totalidade a posição defendida pelo Estado-Membro «de eleição» nas negociações legislativas na União⁶⁵.

F. Relevância do «peso institucional» dos Estados-Membros na determinação do fator «n»

33. Em termos mais gerais, cabe perguntar se, como sustenta a Comissão, a apreciação da capacidade financeira do Estado-Membro inadimplente necessária para assegurar o efeito dissuasor das sanções que lhe são impostas deve necessariamente tomar em consideração o seu «peso institucional».

34. O método que consiste em atender, para efeitos do cálculo do fator «n», designadamente, ao número de votos de que dispõe o Estado-Membro inadimplente nas votações por maioria qualificada no Conselho foi, como se viu, considerado «adequado» pelo Tribunal de Justiça para assegurar o caráter simultaneamente dissuasivo e proporcional das sanções propostas pela Comissão. Todavia, esse entendimento não significa, como a Comissão parece sustentar, que o Tribunal de Justiça tenha considerado absolutamente necessário medir a capacidade financeira do Estado-Membro inadimplente também por referência ao seu «peso institucional», nem que tenha *a priori* considerado inadequado um método de cálculo apenas baseado no PIB. Pelo contrário, por um lado, tem constantemente declarado, mesmo durante a vigência do método de cálculo do fator «n» baseado no sistema de votos ponderados, que é essencial avaliar a referida capacidade financeira com base em valores atualizados do PIB, e, por outro lado, ao declarar a não adequação do novo sistema de cálculo da maioria qualificada, longe de afirmar a necessidade de encontrar um critério de substituição suscetível de refletir o «peso institucional» do Estado-Membro em causa, limitou-se a considerar que o PIB era o principal critério⁶⁶.

35. Por meu lado, considero que o objetivo de definir sanções que sejam suficientemente dissuasoras no contexto de processos *ex* artigo 260.º TFUE não exige necessariamente que se tenham em consideração parâmetros diferentes do PIB (simples, *per capita* ou comparativo), passíveis de por si só fornecerem uma indicação adequada da capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. Em especial, não considero que a prossecução desse objetivo obrigue a que se atenda ao «peso institucional» desse Estado-Membro na União, entendido no sentido da influência que este pode exercer nos processos decisórios ou, de uma forma mais genérica e abstrata, no sentido do seu «valor intrínseco» na estrutura institucional da União⁶⁷. De qualquer modo, esse critério é efetivamente irrelevante para efeitos da fixação do montante das sanções

⁶⁵ R. Adam, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁶ Sublinho que a tradução italiana do n.º 142 do Acórdão de 14 de novembro de 2018 («occorre basarsi definitivamente sul PIB di tale Stato-Membro») distancia-se tanto do texto grego que faz fé (língua de processo: «ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους»), como do francês (língua em que foi redigido o documento original «il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant»), ambos menos taxativos.

⁶⁷ V., neste sentido, comunicação de 2019, p. 2.

pecuniárias a aplicar a um Estado-Membro inadimplente num nível que permita assegurar o exercício de uma pressão suficiente para obrigar esse Estado a modificar o seu comportamento (atual e futuro).

36. Todavia, uma análise mais profunda da comunicação de 2019 (v. n.º 17 das presentes conclusões) e das explicações dadas ao Tribunal de Justiça em resposta às questões que por escrito colocou, revela que a Comissão continua a considerar necessário combinar o PIB com um critério passível de espelhar o «peso institucional» dos Estados-Membros na União, essencialmente, se não exclusivamente, com o objetivo de manter a diferença entre os coeficientes aplicados a cada Estado «dentro de um intervalo razoável»⁶⁸. Esta preocupação, genericamente associada à necessidade de assegurar a igualdade de tratamento entre Estados-Membros⁶⁹, conduziu também a Comissão a introduzir no novo método de cálculo, um coeficiente de ajustamento de 4,5, que só se explica pela necessidade de alinhar os montantes obtidos aplicando os atuais fatores «n» considerados não suficientemente dissuasivo com os anteriormente propostos, mantendo constante a diferença entre eles.

37. A este propósito, limito-me a sublinhar que o objetivo de manter uma certa proporção entre os coeficientes aplicados aos diversos Estados-Membros pode ser alcançado através de métodos diferentes dos até agora aplicados, utilizando por exemplo o PIB *per capita*, em vez de um PIB «comparativo»⁷⁰ ou utilizando um critério demográfico que permita relativizar os resultados decorrentes da tomada em consideração do PIB, simples ou comparativo⁷¹.

III. Conclusão

38. Com base no conjunto das considerações que precedem, sugiro ao Tribunal de Justiça, caso considere adequado pronunciar-se sobre o critério de determinação do fator «n» constituído pelo número de lugares atribuído a cada Estado-Membro no Parlamento Europeu, que declare que esse critério não é adequado para revelar a capacidade de pagamento do Estado-Membro inadimplente com o objetivo de definir sanções simultaneamente dissuasivas e proporcionadas, e confirme a pertinência, para esse efeito, de um critério fundado no produto interno bruto do Estado-Membro inadimplente.

⁶⁸ Esta preocupação parece também corresponder à principal razão que levou a Comissão, desde a comunicação de 1997 até ao Acórdão de 14 de novembro de 2018, a incluir no cálculo do fator «n» o número de votos no Conselho, bem como à razão que levou o Tribunal de Justiça a aprovar esse método de cálculo.

⁶⁹ Embora se possa questionar se o facto de uma sanção pecuniária significativamente diferente ser aplicada para punir uma infração idêntica ou análoga consubstancia uma desigualdade de tratamento, mesmo quando essa sanção é efetivamente proporcional, entre outros, à capacidade de pagamento do Estado inadimplente.

⁷⁰ Anteriormente baseado no PIB do Estado «mais pobre», atualmente no PIB médio da União.

⁷¹ Para exemplos de métodos de cálculo alternativos, v. I Kilbey, *Op. cit.*, pp. 378 e 379 e L. Borzsak, *Op. cit.*, pp. 258 e 259, A. Kornezov, *Op. cit.*, p. 327.