

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Aplicação do artigo 228.º do Tratado CE

I. Introdução

1. A possibilidade de impor sanções pecuniárias a um Estado-Membro que não executou um acórdão que declara um incumprimento foi introduzida pelo Tratado de Maastricht, que alterou para este efeito o antigo artigo 171.º do Tratado CE, actualmente artigo 228.º, bem como o artigo 143.º do Tratado Euratom¹.
2. Em 1996, a Comissão publicou uma primeira comunicação sobre a aplicação desta disposição². Em 1997 publicou uma segunda comunicação concretamente sobre o método de cálculo da sanção pecuniária compulsória³. Em 2001 adoptou uma decisão interna relativa à definição do coeficiente de duração para o cálculo da sanção pecuniária compulsória⁴. Entretanto, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias proferiu três acórdãos a título do artigo 228.º⁵. Os critérios definidos nas comunicações de 1996 e 1997 foram confirmados pelo Tribunal de Justiça⁶.
3. A presente comunicação substitui as duas comunicações de 1996 e 1997. Retoma grande parte dos elementos destas últimas, tendo porém em conta a jurisprudência posterior, nomeadamente no que diz respeito ao instrumento do montante fixo e ao princípio da proporcionalidade. Além disso, actualiza o método de cálculo das sanções e adapta-o ao alargamento da União.
4. A decisão em última instância sobre a aplicação das sanções previstas no artigo 228.º cabe ao Tribunal de Justiça, que neste domínio tem plenos poderes. No entanto, a Comissão, enquanto guardiã dos Tratados, desempenha a montante um papel determinante, na medida em que lhe compete instaurar o procedimento previsto no artigo 228.º e, se necessário, submeter o caso ao Tribunal de Justiça, propondo a aplicação de uma sanção pecuniária de montante fixo e/ou progressivo.

¹ As referências feitas na presente comunicação ao artigo 228.º do Tratado CE aplicam-se igualmente ao artigo 143.º do Tratado Euratom, uma vez que o texto das duas disposições é idêntico.

² JO C 242 de 21.8.1996, p. 6.

³ JO C 63 de 28.2.1997, p. 2.

⁴ Cf. doc. PV (2001)1517/2 de 2 de Abril de 2001. Ver ponto 17 da presente Comunicação.

⁵ Acórdão de 4 de Julho de 2000, processo C-387/97, *Comissão/Grécia*, Col. 2000, p. I-5047; acórdão de 23 de Novembro de 2003, processo C-278/01, *Comissão/Espanha*, Col. 2003, p. I-14141; e acórdão de 12 de Julho de 2005, processo C-304/02, *Comissão/França* (ainda não publicado).

⁶ Ver, nomeadamente, o acórdão proferido no processo C-387/97, *Comissão/Grécia*, pontos 84 a 92.

A Comissão, com uma preocupação de transparência, comunica em seguida os critérios que conta aplicar para indicar ao Tribunal de Justiça o montante das sanções pecuniárias que considera adaptado às circunstâncias. A Comissão salienta que a escolha destes critérios e a sua aplicação serão determinados pela necessidade de assegurar uma aplicação efectiva do direito comunitário.

5. A aplicação casuística das regras e critérios gerais indicados em seguida, bem como a evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre este assunto, permitirão à Comissão desenvolver progressivamente a sua doutrina com base na presente comunicação. Uma vez que a sanção pecuniária deve ser sempre adaptada às circunstâncias do caso, a Comissão, no exercício do seu poder de apreciação, reserva-se a possibilidade de se afastar destas regras e critérios gerais, fundamentando-o de maneira circunstanciada, quando se afigure justificado fazê-lo em casos especiais, nomeadamente no que diz respeito ao instrumento do montante fixo.

II. Princípios gerais

6. A determinação da sanção deve orientar-se pelo próprio objectivo deste instrumento, ou seja, assegurar a aplicação efectiva do direito comunitário. A Comissão entende que tal se deve basear em três critérios fundamentais:
 - *a gravidade da infracção,*
 - *a sua duração e*
 - *a necessidade de assegurar o efeito dissuasivo da própria sanção, para evitar reincidências.*
7. As sanções propostas pela Comissão ao Tribunal de Justiça devem ser previsíveis para os Estados-Membros e calculadas segundo um método que respeite simultaneamente o princípio da proporcionalidade e o princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros. Importa igualmente dispor de um método claro e uniforme, uma vez que a Comissão deverá justificar ao Tribunal de Justiça de que modo determinou o montante proposto.
8. Do ponto de vista da eficácia da sanção, é importante fixar *montantes* adequados para assegurar o seu *carácter dissuasivo*. A aplicação de sanções puramente simbólicas retiraria a este instrumento complementar do procedimento por infracção todo o efeito útil e contrariaria o seu objectivo último, que consiste em assegurar a plena aplicação do direito comunitário.
9. Do ponto de vista orçamental, a sanção pecuniária compulsória e a sanção de montante fixo são incluídas em « outras receitas » da Comunidade, na acepção do artigo 269.º do Tratado CE e da Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, relativa ao sistema dos recursos próprios das Comunidades Europeias⁷.

⁷ JO L 253 de 7.10.2000, p. 42.

A. O INSTRUMENTO DE MONTANTE FIXO

10. Na sua comunicação de 1996, a Comissão considerava que «tendo em conta o objectivo global fundamental do processo por infracção, que consiste em obter o cumprimento o mais rapidamente possível... a quantia progressiva é o instrumento mais adequado».

A Comissão acrescentava que não «abandonava a possibilidade de pedir a imposição de uma quantia fixa». No entanto, desde então a sua prática foi propor sistematicamente, nas acções intentadas a título do artigo 228.º, a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias que o Tribunal de Justiça pronunciou, confirmando a adequação do instrumento da quantia progressiva.

- 10.1. Porém, a experiência revela muitas vezes que os Estados-Membros só dão cumprimento ao acórdão numa fase avançada, ou mesmo nos últimos instantes, do procedimento previsto no artigo 228.º.

Nestas circunstâncias, a Comissão entende que deve apreciar de novo a questão das sanções pecuniárias previstas no artigo 228.º. Com efeito, a sua prática, que consiste em solicitar ao Tribunal de Justiça o pagamento de sanções pecuniárias compulsórias por incumprimento só após a prolação do acórdão a título do artigo 228.º, conduz a que as regularizações tardias anteriores a este acórdão não impliquem qualquer sanção e, por conseguinte, não sejam eficazmente desencorajadas.

Limitar-se à sanção pecuniária compulsória e não exigir o pagamento de um montante fixo equivalerá, por conseguinte, a aceitar que, após a verificação pelo Tribunal de Justiça do incumprimento das obrigações por parte de um Estado-Membro, este possa manter a situação sem quaisquer restrições. Ora, a Comissão entende que a não execução prolongada do acórdão do Tribunal de Justiça constitui em si uma infracção grave ao princípio da legalidade e à segurança jurídica numa comunidade de direito.

- 10.2. O Tribunal de Justiça, no seu acórdão proferido no processo C-304/02, *Comissão/França*, confirmou que os dois tipos de sanção pecuniária (montante progressivo e montante fixo) podiam ser cumulados relativamente à mesma infracção, tendo, pela primeira vez, procedido a esta cumulação.

- 10.3. Com base nestas considerações, a Comissão, nos seus pedidos ao Tribunal de Justiça a título do artigo 228.º, vai doravante incluir a indicação

- de uma sanção pecuniária compulsória por dia de atraso subsequente ao acórdão proferido a título do artigo 228.º e
- do pagamento de um montante fixo que sancione a continuação da infracção entre o primeiro acórdão por incumprimento e o acórdão proferido a título do artigo 228.º.

- 10.4. Há uma maior garantia de igualdade de tratamento dos Estados-Membros através da proposta de uma sanção de montante fixo e de um montante progressivo, com base num método pré-determinado e objectivo que regule o cálculo das sanções propostas.

Esta abordagem sistemática e objectiva rege, desde 1996, a prática da Comissão e do Tribunal de Justiça no que diz respeito à proposta e à fixação de sanções pecuniárias compulsórias a título do artigo 228.º e já deu provas da sua eficácia e equidade. O método da sanção de montante fixo deve logicamente seguir uma abordagem análoga.

- 10.5. Por outro lado, a Comissão não exclui a possibilidade de propor, em casos muito especiais, o pagamento apenas de um montante fixo⁸.
11. A consequência lógica da nova abordagem relativa ao montante fixo é que, em caso de regularização pelo Estado-Membro depois de a questão ter sido submetida ao Tribunal de Justiça mas antes de ser proferido o acórdão a título do artigo 228.º, a Comissão já não desistirá do procedimento, só por esse facto. O Tribunal de Justiça, que não poderá tomar uma decisão de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, porque a mesma não teria objecto, poderá pelo contrário aplicar um montante fixo que sancione a duração da infracção até ao momento da regularização, uma vez que este aspecto do litígio não ficou sem objecto. Além disso, a Comissão assegurará que o Tribunal de Justiça seja imediatamente informado da regularização, independentemente da fase em que se encontre o processo judicial. O mesmo acontecerá quando, na sequência de um acórdão proferido a título do artigo 228.º, um Estado-Membro toma medidas para lhe dar cumprimento e, por conseguinte, cessa a obrigação de pagamento da sanção pecuniária compulsória.
12. O que a Comissão pretende com esta alteração do sistema das sanções é que os Estados-Membros regularizem as infracções mais rapidamente e que diminuam os casos submetidos ao Tribunal de Justiça a título do artigo 228.º.

B. O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

13. Numa jurisprudência recente foram extraídas consequências específicas do princípio da proporcionalidade. Nos processos C-387/97, *Comissão/Grécia*, e C-278/01, *Comissão/Espanha*, o Tribunal de Justiça afirmou que o montante de uma sanção pecuniária compulsória deve ser adaptado às circunstâncias e proporcional tanto ao incumprimento verificado como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa⁹. A Comissão examina atentamente cada caso para melhor ter em conta estes princípios quando estabelece o sistema de sanções a propor ao Tribunal de Justiça. O processo C-278/01, *Comissão/Espanha*, mostra em especial que o sistema de sanções deve, na medida adequada, ter em conta antecipadamente uma eventual alteração de circunstâncias.

Nesta perspectiva podem ser extraídas quatro consequências do princípio da proporcionalidade e mais concretamente do princípio das sanções adaptadas às circunstâncias:

⁸ Esta abordagem poderá, por exemplo, ser adequada em casos excepcionais de repetição de infracções « consumadas » ou quando se tem a certeza de que um Estado-Membro já tomou todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão, mas que inevitavelmente ainda decorrerá um certo tempo para o resultado exigido ser alcançado.

⁹ Ver acórdão no processo C-387/97, *Comissão/Grécia*, ponto 90, e acórdão no processo C-278/01, *Comissão/Espanha*, ponto 41.

- 13.1. Em primeiro lugar, nos casos em que existem várias situações de incumprimento e se considera haver bases facilmente disponíveis, claras e objectivas que permitam proceder a uma avaliação distinta destes incumprimentos sem comprometer o objectivo do procedimento previsto no artigo 228.º, a Comissão proporá uma sanção distinta para cada incumprimento, sem que esta distinção implique um aumento do volume global das sanções propostas relativamente à prática anterior. Esta abordagem permite sobretudo reduzir o volume global de sanções à medida que o Estado-Membro for executando partes do acórdão, ou seja, cada situação de incumprimento.
- 13.2. Em segundo lugar, pode haver situações de infracção, como a que caracterizava o processo C-278/01, *Comissão/Espanha*, que se prendia com as normas de qualidade das águas balneares, estabelecidas pela Directiva 76/160/CEE, em que, como observou o Tribunal de Justiça, «é particularmente difícil, para os Estados-Membros, obter uma execução completa da directiva» e em que «é de considerar a possibilidade de o Estado-Membro demandado conseguir aumentar substancialmente o grau de execução da directiva sem, no entanto, conseguir uma execução completa a curto prazo». Nestas condições, como declarou o Tribunal de Justiça, «uma sanção que não tivesse em conta os progressos eventualmente realizados pelo Estado-Membro na execução das suas obrigações não seria adaptada às circunstâncias nem proporcionada ao incumprimento verificado»¹⁰.

Assim, em certas situações de infracção comparáveis à não aplicação da Directiva 76/160/CEE – directiva que se caracteriza por uma pura obrigação «de resultado» - em que existe uma fórmula de fácil aplicação para proceder ao ajustamento matemático das sanções em função dos progressos registados no cumprimento, a Comissão proporá tal fórmula ao Tribunal de Justiça. Além disso, examinará numa base casuística se e, em caso afirmativo, em que medida se justifica propor um mecanismo de adaptação semelhante e facilmente aplicável noutras situações de infracção.

- 13.3. Em terceiro lugar, os processos C-278/01, *Comissão/Espanha*, e C-304/02, *Comissão/França*, mostram que pode ser necessário adaptar às circunstâncias especiais o período de referência para a apreciação da persistência do incumprimento após o segundo acórdão e para determinar quando será devida a sanção pecuniária compulsória¹¹. Sempre que o grau de execução só puder ser apreciado a intervalos regulares, é conveniente evitar situações em que as sanções pecuniárias compulsórias continuassem a acumular-se durante períodos em que a infracção tivesse terminado, mas em que a sua cessação não tivesse sido declarada. Embora continuando normalmente a propor sanções pecuniárias compulsórias diárias, a Comissão sugerirá, por conseguinte, nos casos indicados, a aplicação de um período de referência diferente, prevendo, por exemplo, uma periodicidade de seis meses ou de um ano. O período de referência apropriado terá em conta o método de verificação do incumprimento previsto na legislação correspondente.

¹⁰ Ver pontos 47 a 52 do acórdão no processo C-278/01, *Comissão/Espanha*.

¹¹ Ver pontos 43 a 46 do acórdão no processo C-278/01, *Comissão/Espanha*, e pontos 111 e 112 do acórdão no processo C-304/02, *Comissão/França*.

- 13.4. Em quarto lugar, em circunstâncias especiais pode igualmente justificar-se a suspensão de uma sanção pecuniária compulsória. Por exemplo, em certos casos de aplicação incorrecta, é de prever que o Estado-Membro possa afirmar num dado momento que foram tomadas todas as medidas necessárias. Nesse caso, será necessário um certo tempo para verificar, em cooperação entre o Estado-Membro e a Comissão, a eficácia destas medidas¹². Além disso, em casos excepcionais, um Estado-Membro pode já ter tomado todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão, mas ainda deve decorrer inevitavelmente um certo tempo para que o resultado exigido seja alcançado. Em casos deste tipo poderá ser útil que o Tribunal de Justiça defina, no seu acórdão a título do artigo 228.º, as condições de uma suspensão, incluindo a possibilidade de a Comissão proceder às verificações necessárias para determinar se estão preenchidas as condições do início e do final da suspensão. A Comissão poderá, se necessário, apresentar propostas para este efeito ao Tribunal de Justiça.

III. Determinação do montante da sanção pecuniária compulsória

14. A sanção pecuniária compulsória a pagar pelo Estado-Membro corresponde, em princípio, ao montante calculado por dia de atraso – sem prejuízo de outro período de referência em casos especiais (cf. ponto 13.3.) – que sanciona a não execução de um acórdão do Tribunal de Justiça, tendo em conta que esse montante é aplicado a partir da data em que o Estado-Membro em causa foi notificado do segundo acórdão do Tribunal de Justiça até à data em que põe termo à infracção.

O montante da sanção pecuniária compulsória diária é calculado do seguinte modo:

- multiplicação de um montante fixo de base uniforme por um coeficiente de gravidade e um coeficiente de duração;
- multiplicação do resultado obtido por um factor fixo por país (factor "n") que tem em conta, simultaneamente, a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa e o número de votos de que dispõe no Conselho.

A. FIXAÇÃO DE UM MONTANTE FIXO DE BASE UNIFORME

15. O montante fixo de base uniforme é a quantia fixa a que serão aplicados os coeficientes multiplicadores. Sanciona a violação do princípio da legalidade e o incumprimento dos acórdãos do Tribunal de Justiça subjacentes em todos os processos a título do artigo 228.º. Foi calculado por forma a que:
- a Comissão conserve uma ampla margem de apreciação na aplicação do coeficiente de gravidade,
 - o montante se mantenha a um nível razoável para poder ser suportado por qualquer Estado-Membro,

¹² Por exemplo, um Estado-Membro condenado por ter permitido a degradação de um importante sítio natural na sequência de uma drenagem pode executar obras de infra-estrutura a fim de repor as condições hidrológicas ecologicamente necessárias. Pode ser necessário um período de supervisão para determinar se as obras conseguiram remediar os danos causados.

- o montante, multiplicado pelo coeficiente de gravidade, seja suficientemente elevado para exercer uma pressão suficiente sobre qualquer Estado em situação de incumprimento.

Esse montante é fixado em **600** euros por dia¹³.

B. APLICAÇÃO DO COEFICIENTE DE GRAVIDADE

16. Uma infracção correspondente à não execução de um acórdão assume sempre uma certa gravidade. No entanto, especificamente para efeitos da fixação do montante da sanção pecuniária, a Comissão terá também em conta dois parâmetros estreitamente relacionados com a infracção de fundo que deu origem ao acórdão não executado, ou seja, *a importância das regras comunitárias que constituíram o objecto da infracção e as consequências desta infracção para os interesses gerais e particulares.*
- 16.1. Para avaliar a importância das disposições comunitárias que constituíram o objecto da infracção, a Comissão tomará mais em consideração a natureza e o alcance destas do que a hierarquia da norma cujo incumprimento foi declarado. Assim, por exemplo, uma infracção ao princípio da não discriminação deverá sempre ser considerada muito grave, quer a infracção resulte da violação do princípio estabelecido pelo próprio Tratado, quer da violação desse mesmo princípio tal como enunciado num regulamento ou directiva. De um modo geral, as violações dos direitos fundamentais e das quatro liberdades fundamentais consagradas no Tratado devem ser consideradas graves e ser objecto de uma sanção pecuniária adequada a essa gravidade.
- 16.2. Além disso, importa ter em conta, se necessário, o facto de o Estado-Membro em questão não ter dado cumprimento a um acórdão do Tribunal de Justiça que se insere na linha de uma jurisprudência constante (por exemplo, quando este acórdão que declara o incumprimento surge na sequência de um acórdão no mesmo sentido proferido num processo a título prejudicial). A clareza (ou o carácter ambíguo ou obscuro) da regra infringida pode constituir um elemento determinante¹⁴.
- 16.3. Por último, será eventualmente necessário ter em conta a circunstância de o Estado-Membro ter adoptado medidas que considera suficientes para dar cumprimento ao acórdão e de a Comissão considerar essas medidas insatisfatórias, o que constitui uma situação diferente daquela em que o Estado-Membro não toma quaisquer medidas. Com efeito, neste último caso, a violação do n.º 1 do artigo 228.º do Tratado pelo Estado-Membro em causa não oferece qualquer dúvida. Do mesmo modo, a não cooperação leal com a Comissão no procedimento previsto no n.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 228.º, constitui uma circunstância

¹³ O montante fixo de base uniforme de 500 euros, publicado em 1997, foi indexado de acordo com o deflador do PIB e arredondado. A Comissão adaptará de três em três anos este montante fixo de base à inflação.

¹⁴ O Estado-Membro que actua em contradição com uma norma clara ou uma jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça comete uma infracção mais grave do que a infracção cometida pelo Estado-Membro que aplica uma norma comunitária imprecisa e complexa que nunca tinha sido submetida ao Tribunal de Justiça para interpretação ou apreciação da sua validade. Ver, a este respeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a responsabilidade dos Estados-Membros por violação do direito comunitário e, em especial, o acórdão de 26 de Março de 1996, proferido no processo C-392/93, "*British Telecommunications*", Col. 1996, p. I-1631.

agravante¹⁵. Pelo contrário, deve constituir, se necessário, um factor atenuante o facto de o acórdão a executar suscitar verdadeiras questões de interpretação ou a existência de dificuldades intrínsecas especiais para proceder à sua execução num prazo curto.

16.4. As *consequências das infracções para os interesses de ordem geral ou particular* devem ser avaliados caso a caso. Refiram-se, a título de exemplo, os seguintes elementos:

- perda de recursos próprios para a Comunidade,
- impacto da infracção sobre o funcionamento da Comunidade,
- danos graves ou irreparáveis para a saúde humana ou para o ambiente,
- prejuízos económicos ou não económicos sofridos pelos particulares e agentes económicos, incluindo danos imateriais, tais como os danos causados ao desenvolvimento da pessoa humana,
- montantes financeiros envolvidos na infracção,
- eventuais vantagens financeiras que o Estado-Membro possa retirar da inobservância do acórdão do Tribunal de Justiça,
- importância relativa da infracção, tendo em conta o volume de negócios ou o valor acrescentado do sector económico em causa no respectivo Estado-Membro,
- percentagem da população afectada pela infracção (a gravidade pode ser considerada menor se a infracção não afectar a totalidade do Estado-Membro em questão),
- responsabilidade da Comunidade em relação a países terceiros,
- importância da infracção consoante se trate de um caso isolado ou de uma reincidência (por exemplo, atrasos repetidos na transposição de directivas num determinado sector).

16.5. Além disso, ao tomar em consideração *os interesses dos particulares* para calcular o montante da sanção, a Comissão não pretende obter a reparação dos danos sofridos pelas vítimas dessa infracção, pois tal reparação pode ser obtida pelos procedimentos previstos perante os tribunais nacionais. O que a Comissão pretende assegurar com a utilização deste parâmetro é a consideração *das consequências da infracção para os particulares e operadores económicos*. Assim, por exemplo, as consequências não são as mesmas consoante a infracção diz respeito a um caso pontual de má aplicação (não reconhecimento de um diploma) ou à falta de transposição de uma directiva sobre o reconhecimento mútuo dos diplomas, que prejudicaria os interesses de toda uma categoria profissional.

¹⁵ Ver o ponto 92 das conclusões do Advogado-Geral Geelhoed no processo C-304/02, *Comissão/França*.

- 16.6. A gravidade da infracção faz incidir, sobre o montante fixo de base, um coeficiente entre 1 e 20.

C. APLICAÇÃO DO COEFICIENTE DE DURAÇÃO

17. No que diz respeito ao cálculo da sanção pecuniária compulsória, a duração tida em conta é a da infracção a partir da data do primeiro acórdão do Tribunal de Justiça até ao momento em que a Comissão lhe decide submeter a questão da não execução. Esta duração será tida em conta sob a forma de um coeficiente multiplicador do montante fixo de base uniforme.

A duração da infracção faz incidir sobre o montante fixo de base um coeficiente multiplicador entre 1 e 3 e que se calcula na razão de 0,10/mês a contar da data da pronúncia do acórdão a título do artigo 226.^{o16}.

O Tribunal de Justiça confirmou que o período de incumprimento deve ser tomado em conta tanto para a sanção pecuniária compulsória como para a sanção de montante fixo, tendo em consideração as próprias funções de cada sanção¹⁷.

D. TOMADA EM CONSIDERAÇÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO ESTADO-MEMBRO EM CAUSA

18. O montante da sanção pecuniária compulsória deve ser fixado de forma que a sanção seja simultaneamente proporcional e dissuasiva.

O efeito dissuasivo da sanção tem uma dupla função. De facto, a sanção deve ser suficientemente elevada para que:

- o Estado-Membro decida regularizar a sua situação e pôr termo à infracção (devendo, por conseguinte, ser superior à vantagem que o Estado-Membro retira da infracção),
- o Estado-Membro renuncie a qualquer forma de reincidência.

- 18.1. O efeito dissuasivo é tomado em consideração por um factor "n" igual a uma 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 Conselho¹⁸. Na verdade, o

¹⁶ Ver pontos 81, 102 e 108 do acórdão no processo C-304/02, *Comissão/França*.

¹⁷ Ver ponto 84 do acórdão no processo C-304/02, *Comissão/França*.

¹⁸ Esta média é calculada do seguinte modo: o factor 'n' é uma média geométrica calculada tomando a raiz quadrada do produto dos factores que se baseiam no PIB dos Estados-Membros e na ponderação dos votos no Conselho. O factor 'n' obtém-se mediante a seguinte fórmula:

$$\sqrt{\frac{PIB_n}{PIB_{Lux}} \times \frac{Votos_n}{Votos_{Lux}}}$$

em que:

PIB_n = PIB do Estado-Membro em causa, em milhões de euros,

PIB_{Lux} = PIB do Luxemburgo,

Votos_n = número de votos atribuídos a cada Estado-Membro no Conselho segundo a ponderação fixada no artigo 205.º do Tratado,

Votos_{Lux} = número de votos do Luxemburgo.

A escolha do Luxemburgo como base de cálculo não tem qualquer influência sobre o nível relativo dos coeficientes para dois dados Estados-Membros.

factor "n" combina a capacidade de pagamento de cada Estado-Membro - representada pelo seu PIB - com o número de votos de que esse Estado-Membro dispõe no Conselho. A fórmula daí resultante permite obter uma amplitude razoável de 0,36 a 25,40 entre os diversos Estados-Membros.

O factor "n" é igual a:

Estado-Membro	Factor especial N
Bélgica	5,81
República Checa	3,17
Dinamarca	3,70
Alemanha	25,40
Estónia	0,58
Grécia	4,38
Espanha	14,77
França	21,83
Irlanda	3,14
Itália	19,84
Chipre	0,70
Letónia	0,64
Lituânia	1,09
Luxemburgo	1,00
Hungria	3,01
Malta	0,36
Países Baixos	7,85
Áustria	4,84
Polónia	7,22
Portugal	4,04
Eslovénia	1,01
Eslováquia	1,45
Finlândia	3,24
Suécia	5,28
Reino Unido	21,99

- 18.2. Para calcular o montante da sanção pecuniária compulsória diária a aplicar a um Estado-Membro, multiplica-se o resultado obtido a partir da aplicação dos coeficientes de gravidade e de duração ao montante fixo de base pelo factor "n" (invariável) do Estado-Membro em questão. Contudo, a Comissão reserva-se o direito de adaptar este factor se se verificarem desvios significativos em relação à situação real ou se a ponderação dos votos no Conselho for alterada. Em todo o caso, o crescimento previsível, proporcionalmente mais sustentado, do PIB dos novos Estados-Membros levará a Comissão a adaptar dentro de três anos o factor «n».

A fórmula a seguir apresentada sintetiza o método de cálculo:

$$\text{Spc} = (\text{Mbspc} \times \text{Cg} \times \text{Cd}) \times n$$

na qual: Spc = sanção pecuniária compulsória diária; Mbspc = montante fixo de base da sanção pecuniária compulsória; Cg = coeficiente de gravidade; Cd = coeficiente de duração; n = factor que tem em conta a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa.

IV. Determinação do montante da sanção de quantia fixa

19. A fim de ter plenamente em conta a finalidade dissuasiva da sanção de quantia fixa e os princípios da proporcionalidade e da igualdade de tratamento, a Comissão sugerirá ao Tribunal de Justiça um método que consiste,
- por um lado, na determinação de um montante mínimo fixo, e
 - por outro, num modo de cálculo baseado num montante diário multiplicado pelo número de dias de persistência da infracção e, por conseguinte, amplamente análogo ao que rege o cálculo da sanção pecuniária compulsória. Este modo de cálculo será aplicado sempre que o resultado ultrapasse o montante mínimo fixo.
20. Quando for submetida ao Tribunal de Justiça um caso a título do artigo 228.º, a Comissão proporá *pelo menos* um montante fixo, determinado para cada Estado-Membro em função do factor «n» acima referido, independentemente do resultado do cálculo apresentado nos pontos 21 a 24.

Este montante mínimo fixo reflecte o princípio de que qualquer caso de não execução persistente de um acórdão do Tribunal de Justiça por um Estado-Membro representa em si mesmo, independentemente de qualquer circunstância agravante, uma violação do princípio da legalidade numa comunidade de direito, que exige uma sanção efectiva. O montante mínimo fixo evita, além disso, a proposta de montantes puramente simbólicos que não teriam qualquer efeito dissuasivo e que poderiam afectar a autoridade dos acórdãos do Tribunal de Justiça, em vez de a aumentar.

O montante mínimo fixo é estabelecido em:

	(factor n)	(montante mínimo fixo ¹⁹)
Bélgica	5,81	2 905 000
República Checa	3,17	1 585 000
Dinamarca	3,70	1 850 000
Alemanha	25,40	12 700 000
Estónia	0,58	290 000
Grécia	4,38	2 190 000
Espanha	14,77	7 385 000
França	21,83	10 915 000
Irlanda	3,14	1 570 000
Itália	19,84	9 920 000
Chipre	0,70	350 000
Letónia	0,64	320 000
Lituânia	1,09	545 000
Luxemburgo	1,00	500 000
Hungria	3,01	1 505 000
Malta	0,36	180 000
Países Baixos	7,85	3 925 000
Áustria	4,84	2 420 000
Polónia	7,22	3 610 000
Portugal	4,04	2 020 000
Eslovénia	1,01	505 000
Eslováquia	1,45	725 000
Finlândia	3,24	1 620 000
Suécia	5,28	2 640 000
Reino Unido	21,99	10 995 000

¹⁹ A Comissão adaptará de três em três anos este montante mínimo fixo à inflação.

21. Além disso, sob reserva de ser ultrapassado o montante mínimo fixo, Comissão proporá ao Tribunal de Justiça que determine o montante fixo através da multiplicação de um *montante diário* pelo *número de dias da infracção* decorridos entre a data da prolação do acórdão proferido a título do artigo 226.º e a data da regularização da infracção ou, na ausência de regularização, a data da prolação do acórdão proferido a título do artigo 228.º.

Este modo de cálculo não parece incompatível com a noção de montante fixo desde que no momento da aplicação desta sanção, ou seja, no momento do acórdão, o cálculo seja possível e o Tribunal de Justiça possa, portanto, pronunciar-se sobre um montante fixo.

22. É conveniente definir como *dies a quo* a data do primeiro acórdão. De facto, resulta do acórdão proferido no processo C-304/02, *Comissão/França*, que a duração da infracção a tomar em conta para a fixação das sanções é o período decorrido desde a prolação do primeiro acórdão²⁰. Além disso, segundo a jurisprudência, a execução de um acórdão por incumprimento deve ser «*iniciada imediatamente e concluída no mais breve prazo*»²¹. É certo que a Comissão, antes de formular um parecer fundamentado a título do artigo 228.º, deve dar ao Estado-Membro um prazo suficiente, mais ou menos longo consoante os casos, para tomar as medidas necessárias à execução, sob pena de o Tribunal de Justiça rejeitar o seu recurso posterior²². Porém, se tiver sido concedido tal prazo razoável ao Estado-Membro e se se verificar, no termo deste prazo, que mesmo assim não foram tomadas as medidas de execução, deve considerar-se que o Estado-Membro não cumpriu, desde o primeiro acórdão, a sua obrigação de dar imediatamente início à sua execução e de a concluir o mais rapidamente possível.
23. O modo de cálculo do *montante diário* para a fixação da sanção de quantia fixa será muito semelhante ao do montante diário para fixar a sanção pecuniária compulsória, ou seja:
- multiplicação de um montante fixo de base uniforme por um coeficiente de gravidade;
 - multiplicação do resultado obtido por um factor fixo por país (factor "n") que traduz, simultaneamente, a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa e o número de votos atribuídos a esse Estado-Membro no Conselho.
- 23.1. Para o cálculo do montante fixo, a Comissão aplicará o mesmo coeficiente de gravidade e o mesmo factor «n» fixo que o aplicado na sanção pecuniária compulsória.

²⁰ Ver pontos 81, 102 e 108 do acórdão acima referido no processo C-304/02, *Comissão/França*.

²¹ Ver ponto 82 do acórdão acima referido no processo C-387/97, *Comissão/Grécia*, citando a jurisprudência anterior.

²² Ver pontos 27 a 31 do acórdão acima referido no processo C-278/01, *Comissão/Espanha*.

- 23.2. Em contrapartida, para o montante fixo, a Comissão partirá de uma base fixa *mais baixa* do que a aplicável à sanção pecuniária compulsória. De facto, afigura-se equitativo que o montante diário da sanção pecuniária compulsória seja mais elevado do que o do montante fixo, dado que o comportamento do Estado-Membro em situação de infracção se torna mais repreensível no momento do acórdão proferido a título do artigo 228.º na medida em que a sua infracção persiste apesar dos dois acórdãos consecutivos do Tribunal de Justiça.

O montante de base para a sanção da quantia fixa é estabelecido em 200 euros²³ por dia, o que corresponde a um terço do montante de base para a sanção pecuniária compulsória.

- 23.3. Contrariamente ao cálculo da sanção pecuniária compulsória, não é aplicado um coeficiente de duração, porque a duração da infracção já é tomada em conta ao multiplicar um montante diário pelo número de dias de persistência do incumprimento.
24. Tendo em conta o que precede, a fórmula geral a seguir apresentada sintetiza o método de cálculo do montante fixo:

$$M_f = M_{bqf} \times C_g \times n \times d$$

na qual:

M_f = montante fixo; M_{bqf} = montante fixo de base da sanção de quantia fixa; C_g = coeficiente de gravidade; n = factor que tem em conta a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa; d = número de dias da infracção.

V. Regra transitória

25. A Comissão aplicará as regras e critérios expostos na presente comunicação a todas as decisões de recorrer ao Tribunal de Justiça a título do artigo 228.º do Tratado CE que tomar a partir de 1 de Janeiro de 2006.
26. No entanto, a título transitório, nos casos de incumprimento que os Estados-Membros regularizarem durante o ano de 2006, a Comissão ainda desistirá, de acordo com a prática actual, do recurso para o Tribunal de Justiça a título do artigo 228.º do Tratado CE. Tal permitirá aos Estados-Membros adaptarem atempadamente o seu comportamento futuro à nova política da Comissão.

²³ A Comissão adaptará de três em três anos este montante fixo de base à inflação.