Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

30 de janeiro de 2025*

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Artigo 102.º TFUE — Abuso de posição dominante — Autoridades nacionais da concorrência dotadas dos meios necessários para a aplicação das regras de concorrência — Diretiva (UE) 2019/1 — Independência das autoridades nacionais da concorrência — Artigo 4.º, n.º 5 — Fixação de prioridades para os processos relativos à aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE — Coimas aplicadas às empresas e associações de empresas — Artigo 13.º — Processo de infração às regras do direito da concorrência — Observância do prazo razoável — Regulamentação nacional que prevê a obrigação de a autoridade nacional proceder a uma comunicação de objeções num prazo de caducidade de 90 dias a contar do conhecimento dos elementos essenciais da infração — Anulação integral e automática da decisão da autoridade nacional da concorrência em caso de inobservância desse prazo — Princípio *ne bis in idem* — Caducidade do poder de abrir um novo processo de infração pelos mesmos factos — Princípio da efetividade — Direitos de defesa das empresas»

No processo C-511/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), por Decisão de 1 de agosto de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de agosto de 2023, no processo

Caronte & Tourist SpA

contra

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

sendo intervenientes:

Unione nazionale consumatori — Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

* Língua do processo: italiano.

composto por: K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de presidente da Segunda Secção, F. Biltgen, presidente da Primeira Secção, I. Jarukaitis, presidente da Quarta Secção, M. L. Arastey Sahún (relatora), presidente da Quinta Secção, e J. Passer, juiz,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Caronte & Tourist SpA, por D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa e R. Tremolada, avvocati,

– em representação da Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, por F. Sclafani, avvocato dello Stato,

– em representação da Unione nazionale consumatori — Comitato regionale della Sicilia, por P. Intilisano, avvocato,

– em representação de Assarmatori, por P. Molea e A. Police, avvocati,

– em representação da Confederazione Italiana Armatori, por G. Morbidelli e R. Righi, avvocati,

– em representação do Governo Italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por L. Fiandaca e de P. Gentili, avvocati dello Stato,

– em representação do Governo Helénico, por K. Boskovits, na qualidade de agente,

– em representação do Governo Húngaro, por D. Csoknyai, Z. Fehér e K. Szíjjártó, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Eslovaco, por E. Drugda e S. Ondrášiková, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por F. Castillo de la Torre, G. Conte e C. Sjödin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de setembro de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 102.º TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Caronte & Tourist SpA (a seguir «C&T») à Autorità Garante dela Concorrenza e del Mercato (Autoridade Reguladora da Concorrência e do Mercado, Itália) (a seguir «AGCM»), a respeito das sanções aplicadas por esta última à C&T a título de um abuso de posição dominante.

Quadro jurídico

Direito da União

Tratado FUE

3 Nos termos do artigo 102.º TFUE:

«É incompatível com o mercado interno e proibido, na medida em que tal seja suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros, o facto de uma ou mais empresas explorarem de forma abusiva uma posição dominante no mercado interno ou numa parte substancial deste.

Estas práticas abusivas podem, nomeadamente, consistir em:

a) Impor, de forma direta ou indireta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transação não equitativas;

[…]»

Diretiva (UE) 2019/1

4 Os considerandos 1, 2, 6, 8, 23 e 40 da Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno (JO 2019, L 11, p. 3), têm a seguinte redação:

«(1) Os artigos 101.º e 102.º [TFUE] relevam da ordem pública e deverão ser aplicados de forma eficaz em toda a União [Europeia] para assegurar que a concorrência não seja falseada no mercado interno. É necessária uma aplicação eficaz dos artigos 101.º e 102.º [TFUE] para garantir mercados concorrenciais mais abertos e mais justos na União, nos quais as empresas concorram mais em função dos seus próprios méritos e não criem obstáculos à entrada no mercado, de modo a permitir-lhes criar riqueza e empregos. Desta forma, protegem-se os consumidores e as empresas que exercem atividades no mercado interno de práticas comerciais que mantêm os preços de produtos e serviços artificialmente elevados e aumenta as suas possibilidades de escolha de produtos e serviços inovadores.

(2) A aplicação dos artigos 101.º e 102.º [TFUE] é assegurada pelas autoridades nacionais da concorrência […] dos Estados-Membros em paralelo com a Comissão [Europeia], nos termos do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho[, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [102.º e 101.º TFUE]

(JO 2003, L 1, p. 1)]. Em conjunto, as [autoridades nacionais da concorrência] e a Comissão formam uma rede de autoridades públicas responsáveis pela aplicação das regras de concorrência da União em estreita cooperação (a "Rede Europeia da Concorrência").

[…]

(6) […] As empresas não podem concorrer com base nos méritos se as práticas anticoncorrenciais ficarem impunes, porque, por exemplo, não se conseguem recolher elementos de prova de práticas anticoncorrenciais ou porque as empresas conseguem furtar-se à responsabilidade pelo pagamento das coimas. […]

[…]

(8) Para assegurar um verdadeiro espaço comum de aplicação das regras de concorrência na União, que estabeleça condições de concorrência mais equitativas para as empresas que exercem atividades no mercado interno e reduza a desigualdade de condições para os consumidores, é necessário prever garantias fundamentais de independência, meios financeiros, humanos, técnicos e tecnológicos adequados, bem como competência mínima em matéria de execução e de aplicação de coimas, de modo a que as autoridades administrativas nacionais da concorrência possam ser plenamente eficazes na aplicação dos artigos 101.º e 102.º [TFUE] e do direito nacional da concorrência em paralelo com essas disposições.

[…]

(23) As autoridades administrativas nacionais da concorrência deverão ter competência para dar prioridade aos processos relativos à aplicação dos artigos 101.º e 102.º [TFUE], para fazerem uma utilização efetiva dos seus recursos e para se centrarem na prevenção e eliminação dos comportamentos anticoncorrenciais que falseiam a concorrência no mercado interno. […]

[…]

(40) Para assegurar a aplicação eficaz e uniforme dos artigos 101.º e 102.º [TFUE], as autoridades administrativas nacionais da concorrência deverão ter competência para aplicar coimas efetivas, proporcionadas e dissuasoras às empresas e associações de empresas por infração aos artigos 101.º ou 102.º [TFUE] […]»

5 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», prevê, no seu n.º 1:

«A presente diretiva estabelece um conjunto de regras destinadas a assegurar que as autoridades nacionais da concorrência dispõem das garantias de independência, dos meios e das competências de execução e de aplicação de coimas necessários à aplicação eficaz dos artigos 101.º e 102.º [TFUE], de modo a que a concorrência no mercado interno não seja falseada e a que os consumidores e as empresas não sejam prejudicados por leis e medidas nacionais que impeçam as autoridades nacionais da concorrência de aplicarem as regras de forma eficaz.»

6 O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

5) "Rede Europeia da Concorrência", a rede de autoridades públicas formada pelas autoridades nacionais da concorrência e pela Comissão para oferecer um espaço de debate e de cooperação tendo em vista a aplicação e a execução dos artigos 101.º e 102.º [TFUE];

[…]»

7 Nos termos do artigo 3.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Garantias»:

«1. Os processos relativos a infrações aos artigos 101.º ou 102.º [TFUE], incluindo o exercício da competência referida na presente diretiva pelas autoridades nacionais da concorrência, devem respeitar os princípios gerais do direito da União e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2. Os Estados-Membros asseguram que o exercício da competência referida no n.º 1 está sujeito a garantias adequadas no que respeita aos direitos de defesa das empresas, incluindo o direito a ser ouvido e o direito a uma ação perante um tribunal.

3. […] Os Estados-Membros asseguram que, antes da tomada de uma decisão nos termos do artigo 10.º da presente diretiva, as autoridades nacionais da concorrência adotam uma comunicação de objeções.»

8 O artigo 4.º da Diretiva 2019/1, sob a epígrafe «Independência», prevê, no seu n.º 5:

«As autoridades administrativas nacionais da concorrência têm competência para estabelecer as suas prioridades na execução das diligências para a aplicação dos artigos 101.º e 102.º [TFUE] a que se refere o artigo 5.º, n.º 2, da presente diretiva. Na medida em que sejam obrigadas a apreciar denúncias formais, essas autoridades dispõem de competência para rejeitar as denúncias que não considerem de execução prioritária, o que não prejudica a competência das autoridades administrativas nacionais da concorrência para rejeitar denúncias por outros motivos previstos no direito nacional.»

9 O artigo 5.º desta diretiva, sob a epígrafe «Meios», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros asseguram pelo menos que as autoridades nacionais da concorrência dispõem de pessoal qualificado em número suficiente e dos meios financeiros, técnicos e tecnológicos suficientes necessários ao cumprimento efetivo das suas atribuições e ao exercício efetivo da sua competência para efeitos da aplicação dos artigos 101.º e 102.º [TFUE], tal como previsto no n.º 2 do presente artigo.

2. Para os efeitos do n.º 1, as autoridades nacionais da concorrência podem, no mínimo, proceder a investigações para efeitos da aplicação dos artigos 101.º e 102.º [TFUE], adotar decisões para aplicar essas disposições com base no artigo 5.º do Regulamento [n.º 1/2003] e cooperar estreitamente no âmbito da Rede Europeia da Concorrência para assegurar a aplicação eficaz e uniforme dos artigos 101.º e 102.º [TFUE]. […]

[…]»

10 O artigo 13.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Coimas aplicadas às empresas e associações de empresas», prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros garantem que as autoridades administrativas nacionais da concorrência tanto podem aplicar, mediante decisão no âmbito de processos de aplicação próprios, como requerer que sejam aplicadas, no âmbito de processos judiciais de natureza não penal, coimas efetivas, proporcionadas e dissuasoras às empresas e associações de empresas que, dolosamente ou por negligência, cometam uma infração ao artigo 101.º ou 102.º [TFUE].»

11 O artigo 29.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Regras relativas aos prazos de prescrição da aplicação de coimas e de sanções pecuniárias compulsórias», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros asseguram que os prazos de prescrição da aplicação pelas autoridades nacionais da concorrência de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias nos termos dos artigos 13.º e 16.º se suspendem ou interrompem na pendência dos processos de aplicação perante as autoridades nacionais da concorrência de outros Estados-Membros ou da Comissão, relativamente a uma infração referente ao mesmo acordo, decisão de uma associação, prática concertada ou outra conduta proibida pelos artigos 101.º ou 102.º [TFUE].

[…]»

12 Por força do artigo 34.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1, os Estados-Membros estavam obrigados a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a essa diretiva até 4 de fevereiro de 2021. De acordo com o seu artigo 36.º, a referida diretiva entrou em vigor em 3 de fevereiro de 2019.

Direito italiano

Lei n.º 287/90

13 O artigo 1.º da legge n.º 287 — Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (Lei n.º 287, que adota Normas para a Proteção da Concorrência e do Mercado), de 10 de outubro de 1990 (GURI n.º 240, de 13 de outubro de 1990, p. 3), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei n.º 287/90»), sob a epígrafe «Âmbito de aplicação e relação com o direito [da União]», dispõe, no seu n.º 4:

«A interpretação das disposições constantes do presente título é efetuada com base nos princípios do direito [da União] aplicáveis em matéria de concorrência.»

14 O artigo 3.º dessa lei, sob a epígrafe «Abuso de posição dominante», prevê, no seu n.º 1:

«É proibido o abuso por parte de uma ou mais empresas de uma posição dominante no mercado nacional ou numa parte substancial deste; é igualmente proibido:

a) impor, direta ou indiretamente, preços de aquisição ou de venda, ou outras cláusulas contratuais arbitrariamente onerosas;

[…]»

15 O artigo 31.º da referida lei, sob a epígrafe «Sanções», dispõe, no seu n.º 1:

«No que se refere às coimas decorrentes da violação da presente lei, cumprem-se, na medida em que forem aplicáveis, as disposições do capítulo I, secções I e II, da [legge n.º 689 — Modifiche al sistema penale (Lei n.º 689, relativa às Alterações ao Sistema Penal), de 24 de novembro de 1981, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir "Lei n.º 689/81")].»

Lei n.º 689/81

16 A Lei n.º 689/81 regula o regime geral das coimas e prevê, no seu artigo 14.º, sob a epígrafe «Comunicação de objeções e notificação»:

«A infração deve, se possível, ser comunicada imediatamente quer ao infrator quer à pessoa solidariamente responsável pelo pagamento do montante devido por essa infração.

No caso de não ter sido efetuada a comunicação imediata a todas ou a algumas das pessoas indicadas no parágrafo anterior, a descrição da infração deve ser objeto de notificação de todos os interessados residentes no território da República [Italiana] no prazo de 90 dias e dos residentes no estrangeiro no prazo de 360 dias a contar da verificação [da infração].

Quando os documentos relativos à infração forem transmitidos à autoridade competente por decisão da autoridade judicial, os prazos referidos na alínea anterior começam a contar a partir da data da receção [desses documentos].

[…]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

17 A C&T presta serviços de transbordo no Estreito de Messina (Itália). Em 24 de março de 2018, a AGCM recebeu um alerta por parte de um consumidor que reclamava dos preços excessivamente elevados desses serviços e pedia a abertura de uma investigação. Em 23 de abril de 2019, a AGCM enviou um pedido de informações à autoridade portuária de Messina, seguido, em 19 de novembro de 2019, de uma interpelação à qual essa autoridade respondeu em 26 de novembro de 2019.

18 Em 4 de agosto de 2020, a AGCM notificou a C&T da decisão de dar início a um procedimento destinado a verificar a existência de uma infração em matéria de concorrência.

19 Por Decisão de 11 de abril de 2022, a AGCM declarou, com base no artigo 3.º da Lei n.º 287/90, a existência de um abuso de posição dominante por parte da C&T devido à imposição de preços excessivos pelo serviço de transbordo de veículos no Estreito de Messina. Consequentemente, essa autoridade ordenou à C&T que pusesse termo a esta prática e, tendo em conta a gravidade da infração, aplicou-lhe uma coima de 3 719 370 euros.

20 A C&T impugnou a Decisão da AGCM de 11 de abril de 2022 no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio, invocando, nomeadamente, a extemporaneidade da abertura da fase de instrução contraditória do processo que deu origem a essa decisão.

21 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio indica que, segundo a jurisprudência recente do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), os processos instaurados pela AGCM em matéria de concorrência estão sujeitos ao respeito do artigo 14.º da Lei n.º 689/81, por força do qual esta autoridade é obrigada, sob pena de caducidade do seu poder sancionatório, a dar início à fase de instrução contraditória do processo através da comunicação de objeções no prazo de 90 dias a contar do momento em que tem conhecimento dos elementos essenciais da alegada infração (a seguir «prazo em causa»).

22 O ponto de partida exato do prazo em causa está sujeito a uma fiscalização jurisdicional no âmbito da qual o juiz administrativo deve proceder a uma apreciação retrospetiva e verificar a partir de que momento os elementos de que a AGCM dispunha num dado momento eram suficientes para que esta fosse obrigada a proceder à comunicação de objeções e a desencadear assim a abertura da fase de instrução contraditória do processo. Qualquer ultrapassagem deste prazo implicaria a anulação, na íntegra, da decisão da AGCM adotada no termo do processo de infração. Por outro lado, em aplicação do princípio *ne bis in idem*, essa autoridade já não está em condições de dar início a um novo processo de infração relativo à mesma prática, mesmo que a empresa em causa nunca tenha posto termo a essa prática.

23 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aplicação do prazo em causa prejudica a autonomia da AGCM, obrigando-a a instruir os processos que lhe são submetidos segundo uma ordem puramente cronológica, sem que possa ter em conta as particularidades inerentes a cada processo. Tendo em conta a grande complexidade da atividade da AGCM, em especial aquando de inquéritos sobre as práticas dos grandes atores económicos, uma antecipação excessiva da abertura da fase de instrução contraditória do processo aumentaria o risco de esta autoridade não conseguir recolher os elementos necessários e suficientes para demonstrar a infração imputada.

24 Além disso, uma vez que a empresa em questão não é obrigada, por força do direito nacional conforme interpretado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), a demonstrar que sofreu um dano devido à abertura da fase de instrução contraditória do processo para lá do prazo em causa, daí resulta uma presunção inilidível de violação dos direitos de defesa dessa empresa pelo simples facto de o prazo ter sido ultrapassado.

25 De qualquer modo, a aplicação de um prazo cujo ponto de partida dependeria do caso em apreço não é compatível com o princípio da proteção da confiança legítima, ao qual as empresas sancionadas devem poder aceder.

26 À luz destas considerações, o órgão jurisdicional de reenvio duvida da compatibilidade com o direito da União da aplicação do prazo em causa aos processos de instrução relativos a infrações cometidas em matéria de abuso de posição dominante.

27 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 102.º TFUE, à luz dos princípios da proteção [da concorrência] e da efetividade da ação administrativa, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que resulta da aplicação do artigo 14.º da [Lei n.º 689/81] — conforme interpretada [pela jurisprudência] — que impõe à [AGCM] a obrigação de dar início a um processo de instrução

para verificação de um abuso de posição dominante num prazo de caducidade de [90 dias a contar] do momento em que [essa] autoridade tenha conhecimento dos elementos essenciais da infração, os quais podem esgotar-se na primeira denúncia da infração?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

28 A C&T e a Assarmatori consideram, em substância, que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível, uma vez que a infração imputada à C&T não se baseia numa violação do artigo 102.º TFUE, mas apenas do artigo 3.º da Lei n.º 287/90, que proíbe, a nível nacional, o abuso de posição dominante. A AGCM optou, assim, por aplicar exclusivamente o direito nacional da concorrência. Além disso, a questão submetida tem por objeto um pedido de interpretação de uma disposição do direito nacional, a saber, do artigo 14.º da Lei n.º 689/81, que faz parte da autonomia processual de que dispõem os Estados-Membros e não apresenta nenhuma relação com o direito material da concorrência.

29 A este respeito, importa salientar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, numa situação em que um operador económico tenha sido punido por abuso de posição dominante apenas com fundamento no direito nacional da concorrência, o Tribunal de Justiça é, todavia, competente para se pronunciar sobre um pedido de decisão prejudicial relativo à interpretação do artigo 102.º TFUE quando esta disposição tenha passado a ser aplicável pelo direito nacional em virtude de uma remissão operada por este último para o conteúdo dessa disposição de direito da União. Com efeito, quando uma legislação nacional se adequa, para as soluções que dá a situações puramente internas, às soluções adotadas pelo direito da União, existe um interesse manifesto da União em que as disposições ou os conceitos retomados desse direito sejam interpretados de modo uniforme, quaisquer que sejam as condições em que se devam aplicar [v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2020, Generics (UK) e o., C-307/18, EU:C:2020:52, n.os 24, 26 a 28 e jurisprudência referida].

30 No caso em apreço, resulta do pedido de decisão prejudicial que, por força do artigo 1.º, n.º 4, da Lei n.º 287/90, a interpretação das disposições do seu título I é efetuada com base nos princípios do direito da União aplicáveis em matéria de concorrência. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio sublinhou que o artigo 3.º desta lei tem um alcance normativo essencialmente equivalente ao do artigo 102.º TFUE.

31 Por conseguinte, não se pode deixar de observar que as disposições do título I da Lei n.º 287/90, entre as quais figura o referido artigo 3.º, estão em conformidade, nas soluções que preveem para situações puramente internas, com as acolhidas pelo direito da União ao abrigo, nomeadamente, do artigo 102.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 11 de dezembro de 2007, ETI e o., C-280/06, EU:C:2007:775, n.º 23).

32 Por outro lado, o facto de as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio incidirem sobre a compatibilidade com o direito da União não das disposições materiais do direito nacional da concorrência, constantes do título I da Lei n.º 287/90, mas da disposição processual do artigo 14.º da Lei n.º 689/81, não tem nenhuma incidência na admissibilidade do presente pedido.

33 Com efeito, por um lado, resulta do pedido de decisão prejudicial que, segundo a jurisprudência do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), o artigo 14.º da Lei n.º 689/81 é aplicável às coimas decorrentes da violação da Lei n.º 287/90 pelo artigo 31.º, n.º 1, da mesma. Por outro lado, uma disposição de direito nacional abrangida pela autonomia processual de um Estado-Membro não está subtraída à aplicação do direito da União, devendo a competência de que dispõem os Estados-Membros quanto à adoção de tal disposição ser exercida no respeito das exigências impostas, a este respeito, por esse direito.

34 Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto ao mérito

35 A título preliminar, há que recordar que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, sendo caso disso, reformular as questões que lhe são submetidas e tomar em consideração, se necessário, normas de direito da União às quais o juiz nacional não tenha feito referência no enunciado da sua questão (v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR — Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, n.º 31 e jurisprudência referida).

36 Por um lado, é jurisprudência constante que, durante o prazo de transposição de uma diretiva, os Estados-Membros seus destinatários devem abster-se de adotar disposições suscetíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito por essa diretiva (Acórdão de 25 de janeiro de 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, n.º 75 e jurisprudência referida).

37 Dado que todas as autoridades dos Estados-Membros estão sujeitas à obrigação de garantir a plena eficácia das disposições do direito da União, a obrigação de abstenção enunciada no número anterior do presente acórdão também se impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais. Assim, a partir da data em que uma diretiva entra em vigor, os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros devem abster-se, na medida do possível, de interpretar o direito interno de modo suscetível a comprometer seriamente, após o termo do prazo de transposição da referida diretiva, a realização do objetivo por ela prosseguido [v., neste sentido, Acórdão de 11 de abril de 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Exclusão dos créditos de direito público do perdão de dívidas), C-687/22, EU:C:2024:287, n.ºs 47 e 48 e jurisprudência referida].

38 No caso em apreço, a decisão da AGCM de dar início à fase de instrução contraditória do processo de infração contra a C&T foi adotada em 4 de agosto de 2020 e, portanto, durante o prazo de transposição da Diretiva 2019/1. Com efeito, em conformidade com o artigo 34.º, n.º 1, e com o artigo 36.º desta diretiva, esta entrou em vigor em 3 de fevereiro de 2019 e os Estados-Membros estavam obrigados a dar-lhe cumprimento até 4 de fevereiro de 2021.

39 Ora, como resulta do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1, lido à luz dos seus considerandos 1, 6 e 8, esta diretiva estabelece, para efeitos da aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º TFUE pelas autoridades nacionais da concorrência, determinadas garantias fundamentais que visam permitir a essas autoridades agir de forma plenamente eficaz na execução efetiva das referidas disposições, nomeadamente com o objetivo de garantir mercados concorrenciais equitativos e abertos, proteger os consumidores e as empresas das práticas anticoncorrenciais, bem como evitar que tais práticas não sejam sancionadas.

40 Daqui resulta que, para apreciar se a decisão da AGCM de dar início ao processo de instrução contraditório foi extemporânea à luz do prazo em causa, o órgão jurisdicional de reenvio deverá, em conformidade com os ensinamentos decorrentes dos n.os 36 e 37 do presente acórdão, ter em conta as disposições pertinentes da Diretiva 2019/1, pelo que há que responder à questão submetida tomando também em consideração esse ato da União.

41 Por outro lado, resulta do pedido de decisão prejudicial não só que os processos de infração abrangidos pela Lei n.º 287/90 estão sujeitos ao prazo em causa, mas também que a inobservância desse prazo implica a anulação integral da decisão final adotada pela AGCM e a caducidade do poder desta última de dar início a um novo processo relativo aos mesmos factos.

42 Para lhe dar uma resposta plenamente útil, importa, portanto, considerar que, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2019/1 e o artigo 102.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que, num processo destinado à declaração de uma prática anticoncorrencial instaurado por uma autoridade nacional da concorrência, por um lado, impõe a essa autoridade que dê início à fase de instrução contraditória desse processo através da comunicação de objeções à empresa em questão no prazo de 90 dias a contar do momento em que tem conhecimento dos elementos essenciais da alegada infração, que podem limitar-se à primeira denúncia desta última, e, por outro, pune a inobservância desse prazo com a anulação integral da decisão final da referida autoridade no termo do processo de infração e com a caducidade do poder desta última de dar início a um novo processo de infração relativo à mesma prática.

43 A este respeito, importa recordar, antes de mais, que, na falta de regulamentação específica da União que regule os prazos processuais em matéria de determinação das infrações e de aplicação de sanções pelas autoridades nacionais de concorrência, cabe aos Estados-Membros estabelecer e aplicar as regras processuais nacionais neste domínio (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.os 43 a 45).

44 No entanto, embora a determinação e a aplicação destas regras sejam abrangidas pela competência dos Estados-Membros, estes devem exercer essa competência no respeito do direito da União. Tendo em conta o princípio da efetividade, não podem tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a aplicação desse direito e, especificamente, no domínio do direito da concorrência, devem zelar por que as regras que estabeleçam ou apliquem não prejudiquem a aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.º 46 e jurisprudência referida).

45 Deve considerar-se que a fixação de prazos processuais razoáveis para a determinação das infrações e a aplicação de sanções pelas autoridades nacionais da concorrência é compatível com o direito da União. Com efeito, esses prazos razoáveis são estabelecidos no interesse das empresas em questão e dessas autoridades, em conformidade com o princípio da segurança jurídica, e não são suscetíveis de tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União. (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.º 48).

46 Assim, as regras nacionais que fixam os prazos processuais em matéria de determinação das infrações e de aplicação de sanções pelas autoridades nacionais da concorrência devem, no respeito do princípio da segurança jurídica, procurar que os processos sejam tratados num prazo

razoável, não tendo por efeito comprometer a aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º TFUE e da Diretiva 2019/1 na ordem jurídica interna (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.º 49).

47 Para determinar se um regime de prazos nacional respeita esse equilíbrio, há que tomar em consideração, nomeadamente, a duração do prazo em causa, bem como todas as modalidades da sua aplicação, como a data em que começa a correr, as modalidades adotadas para desencadear a sua abertura e as que permitem a sua suspensão ou a sua interrupção (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.º 50, e de 10 de junho de 2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19 a C-782/19, EU:C:2021:470, n.º 30).

48 É igualmente importante ter em conta as especificidades relacionadas com os processos abrangidos pelo direito da concorrência e, mais especificamente, a circunstância de esses processos necessitarem, em princípio, da realização de uma análise factual e económica complexa (Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.º 51).

49 Por outro lado, para efeitos da fixação dos limites temporais razoáveis que enquadram os processos instaurados pelas autoridades nacionais da concorrência com vista a punir as práticas anticoncorrenciais, o princípio da segurança jurídica impõe aos Estados-Membros que instituam um regime de prazos suficientemente preciso, claro e previsível para permitir que todos os intervenientes conheçam com exatidão o alcance das obrigações que as regras em causa lhes impõem e agirem em conformidade (v., por analogia, Acórdãos de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha, C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 49; de 3 de junho de 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, n.º 48; e de 7 de março de 2024, Die Länderbahn e o., C-582/22, EU:C:2024:213, n.º 66).

50 Neste contexto, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a processos de infração aos artigos 101.º e 102.º TFUE instaurados pela Comissão que o respeito do princípio do prazo razoável se impõe, em princípio, em cada etapa desses processos (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, EU:C:2002:582, n.ºs 199 e 230, e de 21 de setembro de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comissão, C-105/04 P, EU:C:2006:592, n.ºs 37 a 39).

51 Por razões análogas, quando da fixação dos prazos processuais em matéria de determinação das infrações e de aplicação de sanções pelas autoridades nacionais de concorrência, os Estados-Membros podem prever não só regras gerais de prescrição aplicáveis ao processo de infração no seu conjunto, mas também, se for caso disso, prazos que enquadrem a tramitação de certas etapas desse processo, como a da fase prévia à comunicação de objeções à empresa em questão, desde que os prazos em questão estejam em conformidade com as exigências referidas nos n.ºs 46 a 49 do presente acórdão.

52 A este respeito, há que recordar que o caráter razoável da duração desta fase deve, em princípio, ser apreciado em função das circunstâncias próprias de cada processo (v., neste sentido, Acórdão de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.º 82). Mais especificamente, a duração de um prazo processual que enquadra a referida fase deve ser materialmente suficiente para assegurar a seu bom desenrolar [v., neste sentido, Acórdãos de 29 de outubro de 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, n.º 29, e de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente — Prazo de recurso), C-651/19, EU:C:2020:681, n.º 57].

53 Importa também recordar que, no âmbito dos processos de infração aos artigos 101.º e 102.º TFUE instaurados pela Comissão, a fase de instrução preliminar, que se estende até à comunicação de objeções, se destina não só a permitir a esta instituição reunir todos os elementos pertinentes que confirmem ou não a existência de uma infração às regras da concorrência, mas também a tomar posição sobre a orientação do processo e o seguimento ulterior a dar a este último (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, EU:C:2002:582, n.º 182, e de 29 de setembro de 2011, Elf Aquitaine/Comissão, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 113).

54 Se a complexidade de um processo em matéria de concorrência é suscetível de justificar que a sua fase preliminar se prolongue por um longo período (v., neste sentido, Acórdãos de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 62, e de 17 de novembro de 2022, Irish Wind Farmers' Association e o./Comissão, C-578/21 P, EU:C:2022:898, n.º 88), a Comissão não está autorizada, no entanto, a perpetuar um estado de inação durante esta fase do processo (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de março de 1997, Guérin automobiles/Comissão, C-282/95 P, EU:C:1997:159, n.º 36, e de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.º 81).

55 Além disso, o respeito dos direitos de defesa constitui um princípio fundamental do direito da União que deve ser plenamente observado no contexto dos procedimentos administrativos abrangidos pelo direito da União. No âmbito de um processo de infração às regras da concorrência, é a comunicação de objeções que constitui a garantia essencial a este respeito (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de outubro de 2017, Global Steel Wire e o./Comissão, C-457/16 P e C-459/16 P a C-461/16 P, EU:C:2017:819, n.ºs 139 e 140; de 13 de setembro de 2018, UBS Europe e o., C-358/16, EU:C:2018:715, n.º 60; e de 6 de outubro de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, n.º 56). Isto é confirmado pelo artigo 3.º, n.º 3, segundo período, da Diretiva 2019/1, nos termos do qual os Estados-Membros devem assegurar que, antes de tomarem uma decisão que determine e ordene a cessação de uma infração ao artigo 101.º ou 102.º TFUE, as autoridades nacionais da concorrência adotam uma comunicação de objeções.

56 Daqui resulta que as considerações que constam dos n.ºs 53 a 55 do presente acórdão são também pertinentes no âmbito de um procedimento administrativo instaurado, a nível nacional, por uma autoridade nacional da concorrência com vista a reprimir uma infração ao artigo 102.º TFUE.

57 Ora, para executar eficazmente a sua obrigação de aplicar o direito da União em matéria de concorrência, as autoridades nacionais da concorrência devem poder conceder graus de prioridade diferentes às denúncias que lhes são apresentadas, dispondo, para esse efeito, de uma ampla margem de apreciação (v., por analogia, Acórdãos de 14 de dezembro de 2000, Masterfoods e HB, C-344/98, EU:C:2000:689, n.º 46, e de 19 de setembro de 2013, EFIM/Comissão, C-56/12 P, EU:C:2013:575, n.ºs 72 e 83).

58 O reconhecimento dessa ampla margem de apreciação justifica-se também à luz da Diretiva 2019/1, cujo artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, prevê, em substância, que as autoridades nacionais da concorrência devem dispor dos recursos necessários que lhes permitam realizar investigações para efeitos da aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE, cooperar no âmbito da Rede Europeia da Concorrência referida no artigo 2.º, n.º 1, ponto 5, desta diretiva e adotar decisões que visem, em especial, a cessação de uma infração às referidas disposições e a aplicação de sanções.

59 Para poderem desempenhar essas funções no respeito da sua independência operacional, essas autoridades devem, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2019/1, ter a competência para estabelecer as suas prioridades. Como resulta do considerando 23 desta diretiva, esse poder visa permitir às referidas autoridades fazerem uma utilização efetiva dos seus recursos e centrarem-se na prevenção e eliminação dos comportamentos anticoncorrenciais no mercado interno.

60 Resulta tanto da própria finalidade da fase anterior à comunicação de objeções de um processo de infração em matéria de concorrência como da ampla margem de apreciação de que deve dispor uma autoridade nacional da concorrência no estabelecimento das prioridades para os seus processos relativos à aplicação do artigo 102.º TFUE que, nessa fase do processo, essa autoridade deve estar em condições não só de proceder a todas as medidas de instrução prévias, bem como às apreciações factuais e jurídicas frequentemente complexas que lhe são necessárias para avaliar se a abertura da fase de instrução contraditória é justificada, mas também escolher, em função do grau de prioridade que pretende conceder, no exercício da sua independência operacional, a um processo de infração em curso, o momento mais oportuno para iniciar, se for caso disso, a fase de instrução contraditória deste.

61 Assim, uma autoridade nacional da concorrência deve dispor da possibilidade de adiar temporariamente a abertura da fase de instrução contraditória num determinado processo, quando já tenha demonstrado a existência dos elementos essenciais da alegada infração. Tal possibilidade está em conformidade com o objetivo de que a autoridade em causa esteja em condições de tratar adequadamente todos os processos de infração que lhe são submetidos. É também suscetível de contribuir para uma utilização efetiva dos recursos disponíveis e para promover uma cooperação adequada no âmbito da Rede Europeia da Concorrência. No entanto, esse adiamento temporário não pode ter como consequência a ultrapassagem do prazo razoável em que a fase anterior à comunicação de objeções de um processo de infração deve ser concluída.

62 Por outro lado, no exercício da sua autonomia processual, um Estado-Membro deve garantir não apenas a plena efetividade do direito da concorrência da União, bem como a repressão das suas infrações, mas também o respeito dos direitos fundamentais, nomeadamente o respeito dos direitos de defesa das empresas que são objeto de processos de infração. (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de dezembro de 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, n.º 63, e de 5 de junho de 2018, Kolev e o., C-612/15, EU:C:2018:392, n.º 98).

63 Em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2019/1, o exercício dos poderes que, por força desta diretiva, devem ser reconhecidos às autoridades nacionais da concorrência está subordinado a garantias adequadas no que respeita aos direitos de defesa das empresas, nomeadamente o direito de ser ouvido.

64 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que a duração excessiva da fase anterior à comunicação de objeções pode ter impacto nas possibilidades futuras de defesa das empresas em causa, nomeadamente prejudicando os seus direitos de defesa no âmbito da fase de instrução contraditória do processo de infração de que são objeto. Com efeito, quanto mais tempo decorrer entre uma medida de inquérito preliminar e a comunicação de objeções, mais provável se torna que eventuais provas de defesa quanto à infração imputada nessa comunicação já não possam ser recolhidas ou que apenas o sejam com dificuldade (v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comissão, C-105/04 P, EU:C:2006:592, n.º 49).

65 Embora os prazos processuais razoáveis visem assim, nomeadamente, garantir o exercício efetivo dos direitos de defesa das empresas que são objeto de um processo de infração, não é menos verdade que uma regulamentação nacional que estabelece prazos processuais em matéria de aplicação de sanções pelas autoridades nacionais da concorrência deve ser adaptada às especificidades do direito da concorrência da União e aos objetivos da execução desse direito pelas pessoas envolvidas, a fim de não prejudicar a sua plena eficácia (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.º 52).

66 No caso em apreço, como resulta do pedido de decisão prejudicial, a AGCM é obrigada a dar início à fase de instrução contraditória do processo através da comunicação de objeções num prazo fixo de 90 dias a contar da determinação dos elementos essenciais da alegada infração. Além disso, a inobservância do prazo em causa tem como consequência, por um lado, a anulação integral, de forma automática, da decisão final adotada pela AGCM no termo do processo de infração, tanto no que se refere à cessação do comportamento anticoncorrencial como às sanções aplicadas à empresa em questão. Por outro lado, esta autoridade está, por força do princípio *ne bis in idem*, definitivamente impedida de dar início a um novo processo de infração pelo mesmo comportamento anticoncorrencial. Como resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, o objetivo destas regras é salvaguardar os direitos de defesa das empresas durante o processo de infração de que são objeto, informando-as em tempo útil das objeções que lhes são imputadas.

67 Como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.os 107 a 109 das suas conclusões, a aplicação do prazo em causa pode obrigar a AGCM a ter de tratar de forma indiferenciada todos os processos de infração que lhe são submetidos tomando em consideração não as circunstâncias próprias de cada processo, mas seguindo unicamente uma ordem cronológica, impedindo-a assim de estabelecer e de aplicar prioridades nos seus processos relativos à aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE. Esta autoridade poderia, assim, ser obrigada a dar início a processos de instrução com bases factuais e jurídicas incertas ou a privilegiar o tratamento de determinadas categorias de processos que os seus recursos disponíveis lhe permitem tratar para lá da fase do inquérito preliminar, eventualmente, em detrimento de processos particularmente complexos e prejudiciais para a livre concorrência no mercado interno. Tal violação da independência operacional da AGCM é ainda mais verosímil numa situação em que o ponto de partida da contagem do prazo, cujas modalidades de desencadeamento se afiguram, de resto, pouco precisas, pouco claras e pouco previsíveis tanto para essa autoridade como para a empresa em questão, coincide com a primeira denúncia da alegada infração a essa autoridade, estando esta obrigada a instruir imediatamente o processo.

68 Além disso, as consequências ligadas à ultrapassagem do prazo em causa são suscetíveis de impedir a AGCM de cooperar plenamente no âmbito da Rede Europeia da Concorrência, que, como resulta do artigo 2.º, n.º 1, ponto 5, da Diretiva 2019/1, lido à luz do seu considerando 2, é formada pelas autoridades nacionais da concorrência e pela Comissão para efeitos de uma cooperação estreita em matéria de aplicação e de execução dos artigos 101.º e 102.º TFUE.

69 Com efeito, como alegaram com razão a AGCM e a Comissão nas suas observações escritas, pode revelar-se necessário que as autoridades nacionais da concorrência, nomeadamente em caso de denúncias ou de pedidos de clemência dirigidos a várias autoridades nacionais de concorrência, se coordenem entre si e com a Comissão no âmbito dessa rede, a fim de assegurar uma repartição otimizada dos processos entre as diferentes autoridades por si abrangidas e evitar que sejam instaurados processos paralelos relativos aos mesmos factos. Ora, no caso em apreço, não resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que a AGCM tenha a possibilidade de suspender ou interromper o prazo em causa.

70 Neste contexto, importa também recordar que, em conformidade com o artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2019/1, os prazos de prescrição aplicáveis à aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias pelas autoridades nacionais da concorrência devem ser suspensos ou interrompidos durante os processos instaurados perante as autoridades nacionais da concorrência de outros Estados-Membros ou a Comissão por uma infração relativa à mesma prática anticoncorrencial.

71 Por outro lado, importa salientar, por um lado, que os direitos de defesa das empresas que são objeto de um processo de infração não são, em todo o caso, suscetíveis de ser violados pelo simples facto de o prazo em causa ter sido violado.

72 Com efeito, como indicou, em substância, o advogado-geral no n.º 131 das suas conclusões, embora seja verdade que há que evitar que os direitos de defesa de uma empresa sejam irremediavelmente comprometidos durante a fase preliminar de um processo de infração em matéria de concorrência, essa empresa continuará, em todo o caso, em condições de exercer efetivamente os seus direitos de defesa, desde que seja garantido que não pode ser tomada nenhuma decisão a seu respeito pela autoridade nacional da concorrência sem que esta última tenha procedido a uma fase de instrução contraditória no decurso da qual a referida sociedade tenha podido fazer valer plenamente os seus direitos de defesa.

73 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou que um regime nacional de prescrição que, por razões que lhe são inerentes, obsta de modo sistemático à aplicação de sanções efetivas e dissuasoras por infrações ao direito da concorrência da União, é suscetível de tornar, na prática, a aplicação das regras de concorrência impossível ou excessivamente difícil. Por conseguinte, considerou não conforme com o princípio da efetividade uma regulamentação nacional que estabelece um prazo de prescrição cuja aplicação, tendo em conta a elevada complexidade dos processos abrangidos pelo direito da concorrência, era suscetível de criar um risco sistémico de impunidade dos factos constitutivos de infrações a esse direito (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.os 53 e 56).

74 Importa também salientar que, por força do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1, lido à luz do seu considerando 40, as autoridades nacionais da concorrência devem dispor do poder de aplicar coimas efetivas, proporcionadas e dissuasoras às empresas e às associações de empresas que, dolosamente ou por negligência, infrinjam o artigo 102.º ou 101.º TFUE.

75 Ora, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.os 137 a 139 das suas conclusões, as consequências que a regulamentação nacional em causa no processo principal atribui à inobservância do prazo em causa afiguram-se suscetíveis de gerar um risco sistémico de impunidade dos factos constitutivos de infrações ao direito da concorrência da União. Com efeito, esta regulamentação nacional pode assim implicar que um número significativo de infrações comprovadas às regras de concorrência não seja objeto de sanções efetivas e dissuasoras. Por outro lado, a impossibilidade de a AGCM dar início a um novo processo de infração para adotar tais sanções poderia, de facto, incentivar as empresas a manterem práticas anticoncorrenciais, comprometendo assim gravemente a aplicação efetiva, pelas autoridades nacionais da concorrência, das regras do direito da concorrência da União.

76 Nestas condições, tendo em conta as considerações constantes dos n.os 67 a 69 e 75 do presente acórdão, a aplicação do prazo em causa à atividade da AGCM é suscetível de ter como consequência uma violação da independência operacional desta autoridade e de criar um risco

sistémico de impunidade dos factos constitutivos de infrações ao artigo 102.º TFUE. Daqui resulta que as disposições nacionais que preveem o prazo em causa são suscetíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito pela Diretiva 2019/1.

77 Além disso, importa precisar que uma interpretação do direito nacional segundo a qual as consequências da inobservância do prazo em causa pela AGCM seriam limitadas à caducidade do poder sancionatório desta autoridade, permanecendo assim em condições de ordenar a uma empresa que cessasse o seu comportamento anticoncorrencial, não seria, no entanto, suscetível de excluir a existência desse risco de impunidade e de garantir uma aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º TFUE. Com efeito, tais limites à ação de uma autoridade nacional da concorrência são incompatíveis tanto com a obrigação de os Estados-Membros adotarem e assegurarem a execução de um regime de sanções efetivas e dissuasoras, imposta pelo artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1, como com a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual, no caso de ficar provada a existência de uma infração ao artigo 101.º ou 102.º TFUE, só em situações estritamente excecionais, nomeadamente quando a empresa em causa participou num programa nacional de clemência e a sua cooperação foi determinante para a deteção e a repressão efetiva da prática anticoncorrencial, é que uma autoridade nacional da concorrência se pode limitar a declarar essa infração sem aplicar uma coima à empresa em questão (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de março de 2022, Nordzucker e o., C-151/20, EU:C:2022:203, n.º 64 e jurisprudência referida, e de 18 de janeiro de 2024, Lietuvos notarų rūmai e o., C-128/21, EU:C:2024:49, n.º 108).

78 Na medida em que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aplicação do prazo em causa no processo principal resulta de uma determinada interpretação do direito nacional por um órgão jurisdicional superior, importa ainda acrescentar que, para garantir a efetividade de todas as disposições do direito da União, o princípio do primado impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais que interpretem, tanto quanto possível, o seu direito interno em conformidade com o direito da União [Acórdãos de 6 de outubro de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, n.º 70 e jurisprudência referida, e de 12 de outubro de 2023, Z. (Direito a uma cópia do contrato de crédito), C-326/22, EU:C:2023:775, n.º 34 e jurisprudência referida].

79 Ao aplicar o direito nacional, esses órgãos jurisdicionais são obrigados a interpretá-lo, na medida do possível, à luz da letra e da finalidade das disposições pertinentes do direito da União, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, a fim de garantir a plena eficácia das referidas disposições e alcançar uma solução conforme com a finalidade por elas prosseguida [v., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, n.º 71 e jurisprudência referida, e de 22 de setembro de 2022, Vicente (Ação para pagamento de honorários de advogado), C-335/21, EU:C:2022:720, n.º 72 e jurisprudência referida].

80 Cabe assim ao órgão jurisdicional de reenvio interpretar, na medida do possível, o seu direito nacional, nomeadamente o artigo 31.º da Lei n.º 287/90 e o artigo 14.º da Lei n.º 689/81, em conformidade com o direito da União, a fim de assegurar a sua plena efetividade. A obrigação de interpretação conforme impõe a esse órgão jurisdicional que altere, sendo caso disso, uma jurisprudência assente quando esta se basear numa interpretação do direito interno incompatível com os objetivos de uma disposição do direito da União e, para esse efeito, não aplique, por iniciativa própria, qualquer interpretação adotada por um órgão jurisdicional superior, ou mesmo supremo, que se lhe imponha, por força do seu direito nacional, se essa interpretação não for compatível com o direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de junho de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, n.º 78 e jurisprudência referida; de 21 de janeiro de 2021,

Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, n.º 58; e de 13 de junho de 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya et Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 e C-332/22, EU:C:2024:496, n.ºs 108 e 110).

81 Tendo em conta todos os fundamentos precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 4.º, n.º 5, e o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1, bem como o artigo 102.º TFUE, lidos à luz do princípio da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que, num processo destinado à declaração de uma prática anticoncorrencial instaurado por uma autoridade nacional da concorrência, por um lado, impõe a essa autoridade que dê início à fase de instrução contraditória desse processo através da comunicação de objeções à empresa em questão no prazo de 90 dias a contar do momento em que tem conhecimento dos elementos essenciais da alegada infração, que se podem limitar à primeira denúncia desta última, e, por outro, pune a inobservância desse prazo com a anulação integral da decisão final da referida autoridade no termo do processo de infração e com a caducidade do poder desta última de dar início a um novo processo de infração relativo à mesma prática.

Quanto às despesas

82 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

O artigo 4.º, n.º 5, e o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno, bem como o artigo 102.º TFUE, lidos à luz do princípio da efetividade,

devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem a uma regulamentação nacional que, num processo destinado à declaração de uma prática anticoncorrencial instaurado por uma autoridade nacional da concorrência, por um lado, impõe a essa autoridade que dê início à fase de instrução contraditória desse processo através da comunicação de objeções à empresa em questão no prazo de 90 dias a contar do momento em que tem conhecimento dos elementos essenciais da alegada infração, que se podem limitar à primeira denúncia desta última, e, por outro, pune a inobservância desse prazo com a anulação integral da decisão final da referida autoridade no termo do processo de infração e com a caducidade do poder desta última de dar início a um novo processo de infração relativo à mesma prática.

Assinaturas