Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

30 de janeiro de 2025*

«Reenvio prejudicial — Energia — Mercado interno do gás natural — Diretiva 2009/73/CE — Artigo 3.º n.º 1 — Obrigações dos Estados-Membros sobre as empresas de gás natural — Proteção dos consumidores — Artigos 40.º e 41.º — Competências da entidade reguladora — Violação, por uma empresa de gás natural, da sua obrigação de transparência para com os clientes — Cúmulo de sanções administrativas pela mesma infração — Artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pela mesma infração — *Ne bis in idem* — Artigo 52.º n.º 1 — Restrições ao exercício deste direito fundamental — Princípio da proporcionalidade»

No processo C-205/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunalul București (Tribunal Regional de Bucareste, Roménia), por Decisão de 24 de fevereiro de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de março de 2023, no processo

Engie România SA

contra

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Terceira Secção, N. Jääskinen, M. Gavalec e N. Piçarra (relator), juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: R. Șereș, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 24 de abril de 2024,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Engie România SA, por L. Chiurtu, N.-V. Dinu, R. Iancu, I. Katona e A. Radu, avocați,

* Língua do processo: romeno.

– em representação da Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, por G.-S. Niculescu, A.-M. Riling, C. Vernea e A. Zorzoană, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Romeno, por R. Antonie, E. Gane, R. I. Hațieganu e A. Rotăreanu, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Helénico, por K. Boskovits e C. Kokkosi, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por O. Beynet, L. Nicolae e T. Scharf, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de julho de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94), e dos artigos 50.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Engie România SA (a seguir «Engie»), um fornecedor de gás natural, à Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Entidade Nacional Reguladora do Setor Energético, a seguir «ANRE»), a respeito de um auto, elaborado por esta entidade, através do qual atestou e sancionou a alegada prática de uma contraordenação imputada à Engie.

Quadro jurídico

Direito da União

Carta

3 O artigo 50.º da Carta, sob a epígrafe «Direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito», dispõe:

«Ninguém pode ser julgado ou punido penalmente por um delito do qual já tenha sido absolvido ou pelo qual já tenha sido condenado na União [europeia] por sentença transitada em julgado, nos termos da lei.»

4 O artigo 52.º da Carta, sob a epígrafe «Âmbito e interpretação dos direitos e dos princípios», prevê, no seu n.º 1:

«Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do

princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.»

Diretiva 2009/73

5 O considerando 48 da Diretiva 2009/73 enuncia:

«Os interesses dos consumidores deverão estar no centro da presente diretiva e a qualidade do serviço deverá ser uma responsabilidade central das empresas de gás natural. É necessário reforçar e garantir os direitos atuais dos consumidores, direitos esses que deverão incluir uma maior transparência. A proteção dos consumidores deverá assegurar que todos os consumidores da Comunidade em geral possam retirar benefícios de um mercado competitivo. Os direitos dos consumidores deverão ser aplicados pelos Estados-Membros ou, quando o Estado-Membro o tiver determinado, pelas entidades reguladoras.»

6 Nos termos do artigo 2.º desta diretiva:

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

[…]

25. "Cliente doméstico", o cliente que compra gás natural para consumo doméstico próprio;

[…]

27. "Cliente final", o cliente que compra gás natural para consumo próprio;

[…]»

7 O artigo 3.º da referida diretiva, com a epígrafe «Obrigações de serviço público e proteção dos consumidores», dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo do disposto no n.º 2, que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes da presente diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.

2. Tendo plenamente em conta as disposições aplicáveis do Tratado, nomeadamente do artigo 86.º, os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria de segurança, incluindo a segurança do abastecimento, de regularidade, qualidade e preço dos fornecimentos, assim como de proteção do ambiente, incluindo a eficiência energética, a energia produzida a partir de fontes renováveis e a proteção do clima. […]

3. Os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, e, em especial, garantir a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis. […] Os Estados-Membros devem garantir níveis elevados de proteção dos consumidores,

especialmente no que respeita à transparência das condições contratuais, às informações gerais e aos mecanismos de resolução de litígios. […] Pelo menos no que respeita aos clientes domésticos, essas medidas devem incluir as fixadas no anexo I.

[…]»

8 O artigo 40.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Objetivos gerais das entidades reguladoras», dispõe:

«Na execução das funções reguladoras especificadas na presente diretiva, a entidade reguladora adotam todas as medidas razoáveis na prossecução dos seguintes objetivos no quadro das suas obrigações e competências estabelecidas no artigo 41.º, em estreita consulta com outras autoridades nacionais competentes, incluindo as autoridades responsáveis pela concorrência, quando adequado, e sem prejuízo das competências destas últimas:

[…]

g) Garantia de que os clientes tirem benefícios do funcionamento eficiente do respetivo mercado nacional, promoção de uma concorrência efetiva e garantia da proteção dos consumidores;

[…]»

9 O artigo 41.º da diretiva 2009/73, sob a epígrafe «Obrigações e competências das entidades reguladoras», prevê, nos seus n.os 1 e 4:

«1. As entidades reguladoras têm as seguintes obrigações:

[…]

i) Monitorizar o nível de transparência, incluindo dos preços grossistas, e assegurar o cumprimento das obrigações de transparência por parte das empresas de gás natural;

[…]

o) Contribuir para garantir, em colaboração com outras autoridades competentes, que as medidas de proteção dos consumidores, incluindo as previstas no anexo I, são eficazes e se cumprem;

[…]

4. Os Estados-Membros devem assegurar que as entidades reguladoras sejam dotadas de competências que lhes permitam exercer de modo eficiente e rápido as obrigações a que se referem os n.os 1, 3 e 6. Para o efeito, a entidade reguladora deve ter as seguintes competências mínimas:

a) Emitir decisões vinculativas sobre as empresas de gás natural;

b) Levar a cabo inquéritos sobre o funcionamento dos mercados do gás e decidir e impor quaisquer medidas necessárias e proporcionadas para fomentar uma concorrência efetiva e assegurar o bom funcionamento do mercado […];

[…]

d) Impor sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas às empresas de gás natural que não cumpram as obrigações que lhes incumbem por força da presente diretiva ou de quaisquer decisões juridicamente vinculativas relevantes da entidade reguladora ou da Agência, ou propor a um tribunal que imponha essas sanções […];

[…]»

10 O anexo I desta diretiva, intitulado «Medidas de proteção dos consumidores», enuncia, no seu ponto 1:

«Sem prejuízo das regras comunitárias em matéria de proteção dos consumidores, […], as medidas a que se refere o artigo 3.º destinam-se a garantir que os clientes:

[…]

c) Recebam informações transparentes sobre os preços e tarifas aplicáveis e as condições normais de acesso e utilização dos serviços de gás;

[…]»

Direito romeno

Lei n.º 363/2007

11 A Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale Comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația Europeană privind protecția consumatorilor (Lei n.º 363/2007 de Combate às Práticas Desleais por parte dos Profissionais nas Relações com os Consumidores e de Harmonização da Regulamentação com a Legislação da União Europeia relativa à Proteção dos Consumidores), de 21 de dezembro de 2007 *(Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 899, de 28 de dezembro de 2007) transpõe para o direito romeno a Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho («Diretiva relativa às práticas comerciais desleais») (JO 2005, L 149, p. 22).

Lei n.º 123/2012

12 Nos termos do artigo 143.º, n.º 1, alínea k), da Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Lei n.º 123/2012 em matéria de Eletricidade e Gás Natural), de 10 de julho de 2012 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 485, de 16 de julho de 2012), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal:

«Os fornecedores de gás natural têm, nomeadamente, as seguintes obrigações:

[…]

k) fornecer aos clientes finais informações transparentes sobre os preços/tarifas aplicados, consoante o caso, e sobre as condições gerais de acesso e utilização dos serviços prestados.»

13 O artigo 194.º, ponto 24 *bis*, dessa lei dispõe:

«Constituem infrações às disposições que regulam as atividades no setor do gás natural os seguintes factos: […] o não cumprimento pelos participantes no mercado do gás natural das obrigações que lhes incumbem por força do artigo 143.º, n.º 1, do artigo 144.º *bis* e do artigo 145.º, n.º 4, alínea g).»

14 Nos termos do artigo 195.º, n.º 1, ponto 2, alínea c), da referida lei, essas infrações são puníveis com coima de 20 000 a 400 000 leus romenos (RON) (cerca de 4 000 a 80 000 euros).

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 Em 14 de setembro de 2021, por auto de notícia e de sanção de uma contraordenação, a Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (Autoridade Nacional de Proteção dos Consumidores, Roménia) (a seguir «ANPC») imputou à Engie práticas comerciais enganosas e agressivas no exercício da sua atividade económica, com base na Lei n.º 363/2007. A ANPC deu como provado que a Engie tinha induzido os consumidores em erro ao notificar-lhes unilateralmente uma alteração do preço fixado na proposta inicial após um prazo de três meses, apesar de este preço ser válido por um período de doze meses.

16 Por decisão do mesmo dia, esta autoridade intimou a Engie a pôr termo a estas práticas, a suspender a sua atividade até cessar a prática das mesmas e a não alterar o preço do gás natural comercializado aos clientes domésticos.

17 Em 11 de outubro de 2021, a ANRE levantou um auto de notícia e de sanção de uma contraordenação (a seguir «auto da ANRE»). A ANRE deu como provado que a Engie, enquanto fornecedor autorizado de gás natural, tinha violado, nomeadamente, a sua obrigação de transparência, prevista no artigo 143.º, n.º 1, alínea k), da Lei n.º 123/2012, que transpõe para o direito romeno a Diretiva 2009/73, e aplicou-lhe uma série de coimas no montante total de 800 000 leus romenos (RON) (cerca de 160 000 euros). Esta autoridade considerou que a Engie tinha, por um lado, cometido irregularidades no que respeitava ao conteúdo de algumas ofertas de gás natural e, por outro, não tinha deixado suficientemente claro que se reservava o direito de alterar posteriormente o preço de comercialização do gás natural fixado nos contratos celebrados com os seus clientes.

18 Assim, a ANRE instou a Engie a notificar os doze clientes finais identificados no auto da ANRE de que iria manter o preço fixo do gás natural a que se tinha obrigado na proposta prévia de contrato e a anular os aditamentos enviados a estes clientes. Além disso, ordenou à Engie que identificasse todos os clientes finais que tivessem aceitado propostas normalizadas a um preço fixo válido para o período indicado nessas propostas e aos quais tivessem sido enviadas notificações e aditamentos aumentando o preço do gás natural comercializado antes do termo do referido período, que informasse estes clientes da manutenção do preço fixo do gás, estipulado nas referidas propostas, e que anulasse esses aditamentos.

19 A Engie interpôs no Judecătoria Sectorului 4 București (Tribunal de Primeira Instância do Quarto Setor de Bucareste, Roménia) recurso do auto da ANRE. Este recurso foi julgado improcedente por sentença de 14 de março de 2022.

20 A Engie interpôs recurso dessa sentença para o Tribunalul București (Tribunal Regional de Bucareste, Roménia), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

21 Este órgão jurisdicional interroga-se, em primeiro lugar, sobre se a ANRE pode exigir a uma empresa de gás natural, à qual imputa uma violação da sua obrigação de transparência para com os consumidores, que aplique um preço diferente do preço de mercado regulado com fundamento no princípio da livre formação do preço que, segundo o referido órgão jurisdicional, resulta do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73.

22 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio observa, por um lado, que tanto a ANRE como a ANPC deram como provados os mesmos factos, tendo a primeira autoridade qualificado de «violação da obrigação de transparência» enunciada no artigo 143.º, n.º 1, alínea k), da Lei n.º 123/2012, e a segunda de «prática comercial enganosa e agressiva em relação aos consumidores», na aceção da Lei n.º 363/2007. Por outro lado, observa que tanto a ANRE como a ANPC impuseram à Engie, através de atos distintos, a mesma obrigação de sanação, isto é, de repor o preço fixado na proposta «normalizada em abril de 2021», que era claramente inferior ao preço de compra do gás natural no mercado livre.

23 Este órgão jurisdicional pede, assim, ao Tribunal de Justiça que interprete o artigo 50.º e o artigo 52.º, n.ºs 1 e 3, da Carta no contexto da aplicação da Lei n.º 363/2007 e da Lei n.º 123/2012, de modo que esclareça a aplicabilidade deste artigo 50.º «em caso de dupla pena pelos mesmos factos com fundamentos jurídicos diferentes».

24 Nestas circunstâncias, o Tribunalul București (Tribunal Regional de Bucareste) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode uma [alegada] violação da obrigação de transparência que incumbe aos fornecedores de gás natural em relação aos clientes domésticos e foi transposta para o ordenamento jurídico nacional, e que é, nesse ordenamento, considerada uma contraordenação (*contravenția*), levar a que a autoridade nacional competente também obrigue um fornecedor de gás natural a aplicar, nas relações com os consumidores, um preço imposto por via administrativa, que não tem em conta o princípio da livre formação de preços no mercado de gás natural, princípio este que está consagrado no artigo 3.º, n.º 1, da [Diretiva 2009/73]?

2) Pode o facto de um fornecedor de gás natural ter sido punido, tanto pela autoridade de proteção dos consumidores como pela entidade reguladora do setor energético, através da adoção de dois autos de contraordenação distintos, nos quais foi constatada a prática de infrações e aplicadas ao fornecedor as mesmas medidas (duplicação dos atos administrativos de imposição de medidas), ser considerado uma restrição justificada do [direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pela mesma infração], à luz do disposto no artigo [50.º] da [Carta] ou é contrário a esse [direito]?

Um tal cúmulo de atos sancionatórios com fundamento nos mesmos factos, por parte de autoridades diferentes, respeita o princípio da proporcionalidade?»

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

25 Na sequência da leitura das conclusões do advogado-geral em 11 de julho de 2024, a Engie, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de agosto de 2024, requereu a reabertura da fase oral do processo, ao abrigo do artigo 83.º do Regulamento de

Processo do Tribunal de Justiça, para apresentar argumentos jurídicos adicionais que, em seu entender, seriam suscetíveis de ter influência decisiva na interpretação do artigo 50.º da Carta, tornando assim necessário esclarecer os critérios de apreciação consagrados na jurisprudência relativa a esta disposição.

26 Nos termos do artigo 83.º do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a abertura ou a reabertura da fase oral do processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido, ou quando uma parte invocar um facto novo que possa ter influência determinante na decisão do Tribunal, ou quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

27 No caso, o Tribunal de Justiça constata, ouvido o advogado-geral, que a Engie não apresentou nenhum facto novo suscetível de influenciar de forma determinante a decisão que o Tribunal de Justiça é chamado a proferir no presente processo. Por outro lado, o Tribunal de Justiça considera que dispõe de todos os elementos necessários para decidir e que o referido processo não tem de ser resolvido com base num argumento que não lhe foi apresentado.

28 Nestas condições, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Quanto à admissibilidade

29 A ANRE e o Governo Romeno alegam inadmissibilidade da primeira questão, com o fundamento de que assenta em apreciações factuais que não correspondem à situação em causa no processo principal. Com efeito, o auto da ANRE não impõe um preço específico de comercialização de gás natural aos clientes da Engie nem a pune pelo preço praticado. Limita-se a intimá-la a repor o preço de comercialização do gás praticado antes da alegada violação da obrigação de transparência para com os seus clientes.

30 No âmbito de um processo prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, que se baseia numa nítida separação de funções entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça, o juiz nacional tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos do litígio no processo principal. O Tribunal de Justiça tem competência unicamente para conhecer da interpretação ou da validade do direito da União aplicável ao quadro factual e jurídico descrito pelo órgão jurisdicional de reenvio, para fornecer os elementos úteis à decisão da causa que lhe foi submetida. Por conseguinte, não cabe ao Tribunal de Justiça pôr em causa as apreciações factuais em que assenta o pedido de decisão prejudicial (v., neste sentido, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Schweppes, C-291/16, EU:C:2017:990, n.os 21 e 22).

31 Por outro lado, as questões prejudiciais relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou

quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, n.º 24 e jurisprudência referida).

32 Ora, não é o que sucede no presente caso. Com efeito, resulta do pedido de decisão prejudicial que as disposições da Diretiva 2009/73 cuja interpretação é pedida têm uma relação direta com o litígio no processo principal, que diz respeito a medidas impostas por uma entidade reguladora nacional a uma empresa de gás natural, em aplicação da legislação nacional que transpõe esta diretiva para o direito romeno. Por outro lado, este pedido tem elementos suficientes para se compreender o alcance da primeira questão e dar-lhe uma resposta útil.

33 Daqui resulta que essa questão é admissível.

Quanto ao mérito

34 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2009/73 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma entidade reguladora nacional da energia, quando declara que um fornecedor de gás natural não cumpriu a sua obrigação de transparência para com os seus clientes no momento da alteração do preço de comercialização deste produto, exija a esse fornecedor que mantenha o preço fixado nos contratos inicialmente celebrados com esses clientes.

35 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, dispõe que os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes desta diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre estas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.

36 Embora não resulte expressamente de nenhuma disposição da Diretiva 2009/73 que o preço do fornecimento do gás natural deve ser fixado pelo jogo da oferta e da procura, essa exigência decorre da própria finalidade e da sistemática geral desta diretiva, que tem por objetivo a realização de um mercado interno do gás natural total e efetivamente aberto e competitivo, no qual todos os consumidores possam escolher livremente os seus fornecedores e todos os fornecedores possam livremente fornecer os seus produtos aos seus clientes (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 26 e jurisprudência referida).

37 O artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva permite, no entanto, que os Estados-Membros imponham às empresas que operam no setor do gás «obrigações de serviço público» que podem, nomeadamente, incidir sobre «o preço do fornecimento». Tais medidas devem ser adotadas no interesse económico geral e ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis, para garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás da União aos consumidores nacionais, tendo «plenamente em conta» as disposições pertinentes do Tratado FUE, em especial o artigo 106.º do mesmo Tratado (v., por analogia, Acórdão de 20 de abril de 2010, Federutility e o., C-265/08, EU:C:2010:205, n.ºs 21 e 22).

38 Além disso, o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2009/73 impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas adequadas para proteger os clientes finais, na aceção do artigo 2.º, ponto 27, desta diretiva, e que garantam níveis elevados de proteção dos consumidores, nomeadamente no que

diz respeito à transparência dos termos e condições contratuais e às informações gerais. No que respeita, pelo menos, aos clientes domésticos, na aceção do artigo 2.º, ponto 25, da referida diretiva, estas medidas devem incluir as previstas no anexo I da mesma diretiva.

39 Nos termos do ponto 1, alínea c), deste anexo, as medidas a que se refere o artigo 3.º da Diretiva 2009/73 devem garantir que os clientes recebem informações transparentes sobre os preços e as tarifas aplicadas, bem como sobre as condições gerais aplicáveis, no que respeita ao acesso aos serviços de gás e à utilização destes serviços, para lhes permitir, em conformidade com o objetivo de proteção dos consumidores, em especial, exercer o direito de rescindir o contrato ou de contestar a alteração do preço do fornecimento (v., por analogia, Acórdão de 2 de abril de 2020, Stadtwerke Neuwied/RI, C-765/18, EU:C:2020:270, n.º 29).

40 Para este efeito, nos termos do artigo 41.º, n.º 1, alíneas i) e o), da Diretiva 2009/73, a entidade reguladora nacional tem funções que consistem em assegurar o respeito das obrigações de transparência por parte das empresas de gás natural e de contribuir para garantir, em colaboração com outras autoridades competentes, a aplicação e a eficácia das medidas de proteção dos consumidores, incluindo as previstas no anexo I desta diretiva.

41 Por outro lado, resulta do artigo 40.º, alínea g), da Diretiva 2009/73 que a entidade reguladora nacional é obrigada a tomar, no âmbito das suas obrigações e competências definidas no artigo 41.º desta diretiva, todas as medidas razoáveis para garantir que os clientes beneficiem do funcionamento eficaz dos mercados nacionais e contribuir para garantir a proteção dos consumidores, cujos interesses estão no cerne da referida diretiva, como enuncia o seu considerando 48.

42 Por último, resulta do artigo 41.º, n.º 4, da Diretiva 2009/73 que as entidades reguladoras devem poder emitir, nomeadamente, decisões vinculativas sobre as empresas de gás natural [alínea a)], levar a cabo inquéritos sobre o funcionamento dos mercados do gás, decidir e impor quaisquer medidas proporcionadas e necessárias para fomentar uma concorrência efetiva e assegurar o bom funcionamento do mercado [alínea b)], bem como impor sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas às empresas de gás natural que não cumpram as obrigações que lhes incumbem por força desta diretiva [alínea d)].

43 No caso, resulta do pedido de decisão prejudicial que a ANRE deu como provado que a Engie tinha violado a sua obrigação de transparência, prevista no artigo 143.º, n.º 1, alínea k), da Lei n.º 123/2012, pelo facto de esta sociedade não ter informado claramente os seus clientes de que se reservava o poder de alterar o preço de comercialização do gás natural que constava dos contratos celebrados com estes, com base numa «proposta normalizada», durante o período inicial de doze meses. Por conseguinte, a ANRE, por um lado, aplicou uma coima à Engie e, por outro, obrigou-a, a título de medida corretiva, a repor o preço fixado em abril de 2021 no âmbito do contrato inicial.

44 Ora, há que observar que tais medidas, cuja escolha faz parte, como resulta dos n.ºs 35 e 42 do presente acórdão, da margem de apreciação dos Estados-Membros, se inscrevem no exercício das prerrogativas que são conferidas às autoridades reguladoras nacionais, em conformidade com os artigos 40.º e 41.º da Diretiva 2009/73, que visam garantir a transparência dos termos e das condições dos contratos celebrados com os consumidores. Por conseguinte, estas medidas visam assegurar a efetividade da proteção dos consumidores.

45 Além disso, a medida relativa à reposição do preço fixado no contrato inicial de fornecimento não é suscetível de violar a exigência, recordada no n.º 36 do presente acórdão, de o preço de comercialização do gás natural ser fixado pelo jogo da oferta e da procura. Com efeito, com esta medida, a entidade reguladora nacional não fez uso das suas prerrogativas para fixar um preço nos contratos de fornecimento de gás, mas obrigou o fornecedor a restabelecer, nestes contratos, um preço que tinha sido acordado, de comum acordo, entre o fornecedor e o cliente em causa.

46 Tendo em conta estes fundamentos, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.os 1 e 3, da Diretiva 2009/73 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que uma entidade reguladora nacional da energia, quando declara que um fornecedor de gás natural não cumpriu a sua obrigação de transparência para com os seus clientes, no momento da alteração do preço de comercialização deste produto, exija a esse fornecedor que mantenha o preço fixado nos contratos inicialmente celebrados com esses clientes.

Quanto à segunda questão

47 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 50.º da Carta, lido em conjugação com o artigo 52.º, n.º 1, da mesma, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que sejam aplicadas a um fornecedor de gás natural, com base em legislações nacionais diferentes que transpõem, respetivamente, a Diretiva 2009/73 e a Diretiva 2005/29, duas sanções por factos idênticos.

48 Nos termos do artigo 50.º da Carta «[n]inguém pode ser julgado ou punido penalmente por um delito do qual já tenha sido absolvido ou pelo qual já tenha sido condenado na União por sentença transitada em julgado, nos termos da lei». Este direito fundamental, expressão do princípio *ne bis in idem* proíbe a acumulação tanto de procedimentos como de sanções que tenham natureza penal pelos mesmos factos e contra a mesma pessoa (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 25, e de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 22 e jurisprudência referida).

49 Em primeiro lugar, o artigo 50.º da Carta não se limita apenas aos procedimentos e sanções qualificados de «penais» no direito nacional, antes se estende — independentemente desta qualificação no direito nacional — aos procedimentos e às sanções que devam ser considerados de natureza penal em razão da própria natureza da infração ou do grau de gravidade da sanção suscetível de ser aplicada ao interessado (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 25 e 26 e jurisprudência referida). Este grau de gravidade deve ser apreciado em função da pena máxima prevista nas disposições relevantes (v., entre outros, Acórdão de 14 de setembro de 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, n.º 53 e jurisprudência referida).

50 O critério relativo à natureza da infração implica que se verifique se a sanção em causa prossegue, nomeadamente, uma finalidade repressiva, sem ter em conta o facto de prosseguir simultaneamente uma finalidade preventiva. Com efeito, faz parte da própria natureza das sanções penais destinarem-se tanto a reprimir como a prevenir condutas ilícitas. Em contrapartida, as medidas que se limitem a reparar o dano causado pela infração em causa não têm natureza penal (v., entre outros, Acórdão de 14 de setembro de 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, n.º 49 e jurisprudência referida).

51 No caso, entre as medidas evocadas nos n.os 16 e 43 do presente acórdão, verifica-se, por um lado, que a medida corretiva que impõe ao fornecedor que retome o preço fixado em abril de 2021 no âmbito do contrato inicial constitui uma medida que *a priori* se limita a reparar o dano causado pela infração em causa, na aceção da jurisprudência recordada no número anterior, o que cabe, todavia, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

52 Por outro lado, no que respeita às sanções pecuniárias aplicadas à Engie pela ANPC e pela ANRE, resulta do pedido de decisão prejudicial que, por força do artigo 194.º, ponto 24 *bis*, e do artigo 195.º, n.º 1, ponto 2, alínea c), da Lei n.º 123/2012, uma violação da obrigação de transparência prevista no artigo 143.º, n.º 1, alínea k), desta lei é passível de coima entre 20 000 e 400 000 RON. Nesta base e tendo em conta as diferentes contraordenações imputadas à Engie, a ANRE condenou-a numa coima no montante total de 800 000 RON (cerca de 160 000 euros). Além disso, o Governo Romeno e a Engie clarificam, nas respetivas observações escritas, que a ANPC condenou a Engie numa coima no montante de 150 000 RON (cerca de 30 000 euros).

53 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, tendo em conta todos os elementos de que dispõe e os montantes máximos previstos nas disposições nacionais relevantes aplicadas à Engie pela ANPC e pela ANRE, estas sanções são suficientemente graves para serem qualificadas de «sanções de natureza penal».

54 Em segundo lugar, a aplicação do artigo 50.º da Carta depende do preenchimento de dois pressupostos, isto é, por um lado, que exista uma decisão anterior definitiva (pressuposto «*bis*») e, por outro, que essa decisão incida sobre os mesmos factos que são objeto do processo ou das decisões posteriores (pressuposto «*idem*») (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 28).

55 No que respeita ao pressuposto «*bis*», para que se possa considerar que uma decisão judicial se pronunciou definitivamente sobre os factos submetidos a um segundo processo, não só é necessário que essa decisão se tenha tornado definitiva, nos termos da legislação nacional aplicável, mas também que tenha sido proferida na sequência de uma apreciação do mérito da causa (Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 29 e jurisprudência referida). Quando tal decisão existe, o artigo 50.º da Carta exclui a possibilidade de ser instaurado ou mantido um processo penal pelos mesmos factos (v., neste sentido, Acórdão de 14 de setembro de 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, n.º 59).

56 No caso, os autos de que dispõe o Tribunal de Justiça contêm elementos que indicam que a sanção aplicada à Engie pela ANPC foi impugnada nos tribunais romenos e anulada a título definitivo com fundamento em incompetência desta autoridade. Se o órgão jurisdicional de reenvio confirmar estes elementos, o pressuposto «*bis*», examinado no número anterior, não está preenchido.

57 Em contrapartida, no caso de o órgão jurisdicional de reenvio concluir que o pressuposto «*bis*» está preenchido no caso presente, refira-se, no que respeita ao pressuposto «*idem*», que decorre dos próprios termos do artigo 50.º da Carta que este proíbe julgar ou punir penalmente a mesma pessoa mais do que uma vez pela mesma infração. O critério relevante para este efeito é o da identidade dos factos materiais, entendidos como a existência de um conjunto de circunstâncias concretas indissociavelmente relacionadas entre si que levaram à absolvição ou à condenação definitiva da pessoa em causa. A qualificação jurídica, no direito nacional, dos factos e o bem jurídico protegido não são relevantes para efeitos da verificação da existência de uma mesma

infração, dado que o alcance da proteção conferida pelo artigo 50.º da Carta não pode variar de um Estado-Membro para outro (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.os 31, 33 e 34).

58 Uma vez que o pressuposto «*idem*» exige que os factos materiais sejam idênticos, o artigo 50.º da Carta não é aplicável quando os factos em causa são apenas semelhantes. Com efeito, entende-se por identidade dos factos materiais um conjunto de circunstâncias concretas que decorrem de acontecimentos que, em substância, são os mesmos, desde que impliquem o mesmo autor e estejam indissociavelmente ligados entre si no tempo e no espaço (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.os 36 e 37).

59 No caso, como resulta do n.º 22 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio considera, por um lado, que, na sequência dos respetivos procedimentos administrativos, tanto a ANRE como a ANPC deram como provados os mesmos factos, tendo-os qualificado a primeira autoridade de «violação da obrigação de transparência» enunciada no artigo 143.º, n.º 1, alínea k), da Lei n.º 123/2012, e a segunda de «prática comercial enganosa e agressiva em relação aos consumidores», na aceção da Lei n.º 363/2007.

60 Em terceiro lugar, uma restrição ao exercício do direito fundamental a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pela mesma infração, garantido no artigo 50.º da Carta e, portanto, uma acumulação de procedimentos ou de sanções penais podem ser justificados com fundamento no n.º 1 do artigo 52.º da mesma. Em conformidade com o primeiro período deste número, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial destes direitos e liberdades. De acordo com o segundo período do mesmo número, na observância do princípio da proporcionalidade, estas restrições aos referidos direitos e liberdades só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

61 No que respeita, primeiro, ao respeito do conteúdo essencial do direito fundamental garantido no artigo 50.º da Carta, este conteúdo é, em princípio, respeitado quando o direito nacional se limita a prever apenas a possibilidade de uma acumulação dos procedimentos e das sanções ao abrigo de regulamentações diferentes (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 43). É o que acontece no caso presente, uma vez que as sanções aplicadas à Engie foram adotadas com base em legislações nacionais diferentes que transpõem, respetivamente, a Diretiva 2009/73 e a Diretiva 2005/29.

62 No que respeita, segundo, ao respeito do princípio da proporcionalidade, importa recordar que este exige que a acumulação de procedimentos e de sanções prevista na legislação nacional não exceda os limites do adequado e necessário à realização dos objetivos legítimos prosseguidos por esta legislação. Quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva, não podendo os inconvenientes causados ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v. Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

63 Uma acumulação de sanções pode, todavia, ser justificada sempre que os procedimentos instaurados por duas autoridades diferentes visem finalidades complementares, que tenham por objeto aspetos diferentes da mesma conduta ilícita. Com efeito, as autoridades públicas podem legitimamente optar por respostas jurídicas complementares face a determinados comportamentos nocivos para a sociedade através de diferentes procedimentos que formem um

todo coerente, para lidar com os diferentes aspetos do problema social em questão, desde que estas respostas jurídicas conjugadas não representem um encargo excessivo para a pessoa em causa (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.os 49 e 50).

64 Como foi recordado nos n.os 38 a 41 do presente acórdão, as medidas relativas à transparência dos termos e condições dos contratos celebrados com os consumidores que as autoridades reguladoras nacionais podem adotar, em conformidade com a Diretiva 2009/73, visam assegurar a efetividade da proteção dos consumidores. Por conseguinte, como foi recordado no n.º 36 do presente acórdão, as referidas medidas asseguram a realização de um mercado interno do gás natural total e efetivamente aberto e concorrencial, no qual todos os consumidores, graças a esta transparência, podem, nomeadamente, escolher livremente os seus fornecedores.

65 Todavia, resulta do anexo I, ponto 1, desta diretiva que essas medidas não prejudicam a regulamentação da União em matéria de proteção dos consumidores. Assim, um Estado-Membro pode punir práticas que violam, por um lado, a legislação setorial que visa liberalizar o mercado do gás natural e, por outro, as regras relativas às práticas comerciais desleais, referidas na Diretiva 2005/29, com o objetivo de assegurar um elevado nível de proteção dos consumidores nesse setor (v., por analogia, Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 47).

66 Para determinar o caráter necessário desta acumulação de procedimentos e de sanções, há que verificar se existem regras claras e precisas que permitam prever os atos e as omissões que podem ser objeto de uma acumulação de procedimentos e sanções, bem como a coordenação entre as diferentes autoridades, se os dois procedimentos tiverem sido conduzidos de forma suficientemente coordenada e aproximada no tempo e se a sanção eventualmente aplicada no primeiro procedimento no plano cronológico foi tida em conta na avaliação da segunda sanção, de modo que as acusações resultantes dessa acumulação para a pessoa visada se limitem ao estritamente necessário e o conjunto das sanções aplicadas corresponda à gravidade das infrações cometidas (Acórdão de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 51).

67 Como o advogado-geral salientou no n.º 49 das suas conclusões, não é invulgar que uma empresa com atividade no mercado da produção ou da distribuição de energia tenha de respeitar várias legislações setoriais que prosseguem objetivos diferentes ou complementares e possa, eventualmente, ser confrontada com diversas sanções pela mesma conduta, com base nessas legislações setoriais.

68 No caso em apreço, os autos de que o Tribunal de Justiça dispõe contêm indícios da existência de uma conexão temporal estreita entre os dois procedimentos administrativos em causa nos processos principais e as decisões adotadas na sequência destes processos, um instaurado ao abrigo da legislação setorial no domínio da energia e o outro ao abrigo da regulamentação destinada à proteção dos consumidores, bem como da cooperação e da troca de informações entre as autoridades em causa, o que cabe, todavia, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

69 Tendo em conta todos estes fundamentos, há que responder à segunda questão que o artigo 50.º da Carta, lido em conjugação com o artigo 52.º, n.º 1, da mesma, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que sejam aplicadas a um fornecedor de gás natural, com

fundamento em legislações nacionais diferentes que transpõem, respetivamente, a Diretiva 2009/73 e a Diretiva 2005/29, duas sanções que devem ser qualificadas de «sanções de natureza penal por factos idênticos», desde que:

– existam regras claras e concretas que permitam prever quais os atos e omissões que podem ser objeto de uma acumulação de procedimentos e de sanções e assegurar a coordenação entre as duas autoridades competentes;

– os dois procedimentos tenham sido conduzidos de maneira suficientemente coordenada num intervalo de tempo próximo, e

– o conjunto das sanções aplicadas corresponda à gravidade das infrações cometidas.

Quanto às despesas

70 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 (Terceira Secção) declara:

1) O artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a que uma entidade reguladora nacional da energia, quando declara que um fornecedor de gás natural não cumpriu a obrigação de transparência para com os seus clientes, no momento da alteração do preço de comercialização deste produto, exija a esse fornecedor que mantenha o preço fixado nos contratos inicialmente celebrados com esses clientes.

2) O artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, lido em conjugação com o artigo 52.º, n.º 1, da mesma,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a que sejam aplicadas a um fornecedor de gás natural, com fundamento em legislações nacionais diferentes que transpõem, respetivamente, a Diretiva 2009/73 e a Diretiva 2005/29 do Parlamento e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho («Diretiva relativa às práticas

comerciais desleais»), duas sanções que devem ser qualificadas de «sanções de natureza penal por factos idênticos», desde que:

– **existam regras claras e concretas que permitam prever quais os atos e omissões que podem ser objeto de uma acumulação de procedimentos e de sanções e assegurar a coordenação entre as duas autoridades competentes;**

– **os dois procedimentos tenham sido conduzidos de maneira suficientemente coordenada num intervalo de tempo próximo, e**

– **o conjunto das sanções aplicadas corresponda à gravidade das infrações cometidas.**

Assinaturas