Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

9 de novembro de 2022 *

«Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Mercado dos varões para betão — Decisão que constata uma infração ao artigo 65.º CA, depois do fim da vigência do Tratado CECA, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1/2003 — Fixação dos preços — Limitação e controlo da produção ou das vendas — Decisão tomada na sequência da anulação de decisões anteriores — Realização de uma nova audição na presença das autoridades da concorrência dos Estados Membros — Direitos de defesa — Princípio da boa administração — Prazo razoável — Dever de fundamentação — Proporcionalidade — Princípio *non bis in idem* — Exceção de ilegalidade — Prova da participação no acordo — Circunstâncias agravantes — Reincidência — Circunstâncias atenuantes — Igualdade de tratamento — Competência de plena jurisdição»

No processo T-667/19,

Ferriere Nord SpA, com sede em Osoppo (Itália), representada por W. Viscardini, G. Donà e B. Comparini, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Rossi, G. Conte e C. Sjödin, na qualidade de agentes, assistidos por M. Moretto, advogado,

recorrida,

apoiada por

Conselho da União Europeia, representado por O. Segnana e E. Ambrosini, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE por meio do qual é requerida, a título principal, a anulação da Decisão C(2019) 4969 final da Comissão, de 4 de julho de 2019, relativa a uma violação do artigo 65.º do Tratado CECA (Processo AT.37956 — Varões para betão) e, a título subsidiário, a redução do montante da coima aplicada à recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada),

* Língua do processo: italiano.

composto, nas deliberações, por: S. Gervasoni, presidente, L. Madise, P. Nihoul (relator), R. Frendo e J. Martín y Pérez de Nanclares, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 4 de junho de 2021,

profere o presente

Acórdão [1]

I. Antecedentes do litígio

1 A recorrente, Ferriere Nord SpA, é uma sociedade de direito italiano que opera no setor dos varões para betão desde abril de 1992.

A. Primeira decisão da Comissão (2002)

2 Entre outubro e dezembro de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias efetuou, em conformidade com o disposto no artigo 47.º CA, inspeções junto de empresas italianas produtoras de varões para betão, entre as quais a recorrente, e de uma associação de empresas, a Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (Federação das Empresas Siderúrgicas Italianas, a seguir «Federacciai»). Ao abrigo desta disposição, também lhes enviou pedidos de informações.

3 Em 26 de março de 2002, a Comissão abriu um processo de aplicação do artigo 65.º CA e apresentou acusações ao abrigo do artigo 36.º CA (a seguir «comunicação de acusações») que foram nomeadamente notificadas à recorrente. Esta respondeu à comunicação de acusações em 31 de maio de 2002.

4 A audição das partes no procedimento administrativo realizou-se em 13 de junho de 2002.

5 Em 12 de agosto de 2002, a Comissão enviou, aos mesmos destinatários, acusações suplementares (a seguir «comunicação de acusações suplementares»), ao abrigo do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos [81.º] e [82.º CE] (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22). Explicou a sua posição a respeito de qual seria a tramitação do procedimento depois de 23 de julho de 2002, data em que o Tratado CECA deixara de vigorar. A recorrente respondeu a esta comunicação de acusações suplementares em 20 de setembro de 2002.

6 Em 30 de setembro de 2002 realizou-se uma nova audição das partes no âmbito do procedimento administrativo, na presença das autoridades da concorrência dos Estados-Membros. Teve por objeto a comunicação de acusações suplementares, a saber, as consequências jurídicas decorrentes do fim da vigência do Tratado CECA na tramitação do procedimento.

[1] Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal Geral considera útil.

7 No final do procedimento administrativo, a Comissão adotou a Decisão C (2002) 5087 final, de 17 de dezembro de 2002, relativa a um processo de aplicação do artigo 65.º do Tratado CECA (COMP/37.956 — Varões para betão) (a seguir «decisão de 2002»), de que foram destinatárias a Federacciai e oito empresas, entre as quais a recorrente. Nesta decisão, a Comissão constatou que estas últimas, entre dezembro de 1989 e julho de 2000, implementaram um acordo único, complexo e contínuo no mercado italiano dos varões para betão em barras ou em rolos (a seguir «varões para betão») que teve por objeto ou por efeito fixar preços e limitar ou controlar a produção ou as vendas, o que contraria o artigo 65.º, n.º 1, CA.

8 No que se refere à participação da recorrente na infração, a Comissão referiu que esta ocorreu entre 1 de abril de 1993 e 4 de julho de 2000. A este título, aplicou-lhe uma coima no montante de 3,57 milhões de euros. Este montante incluía uma redução de 20 % da coima a favor da recorrente, nos termos do ponto D, n.º 1, da Comunicação da Comissão sobre a não aplicação ou a redução de coimas nos processos relativos a acordos, decisões e práticas concertadas (JO 1996, C 207, p. 4, a seguir «comunicação sobre a cooperação»), que prevê a possibilidade de as empresas que cooperam com a Comissão fornecendo-lhe, antes do envio de uma comunicação de acusações, informações, documentação ou outras provas que contribuam para confirmar a existência da infração cometida, beneficiarem de uma redução da coima que lhes seria aplicada.

9 Em 10 de março de 2003, a recorrente interpôs recurso da decisão de 2002 no Tribunal Geral. Este anulou a referida decisão na parte em que dizia respeito à recorrente (Acórdão de 25 de outubro de 2007, Ferriere Nord/Comissão, T-94/03, não publicado, EU:T:2007:320) e às outras empresas destinatárias porque a base jurídica utilizada, ou seja, o artigo 65.º, n.ºs 4 e 5, CA, já não estava em vigor no momento em que esta decisão foi adotada. Por este motivo, a Comissão não tinha competência, ao abrigo destas disposições, para declarar e punir uma infração ao artigo 65.º, n.º 1, CA depois de o Tratado CECA ter deixado de vigorar. O Tribunal Geral não se pronunciou sobre os outros aspetos desta decisão.

10 A decisão de 2002 tornou-se definitiva em relação à Federacciai, que não interpôs recurso no Tribunal Geral.

B. Segunda decisão da Comissão (2009)

11 Por carta de 30 de junho de 2008, a Comissão informou a recorrente e as outras empresas em causa da sua intenção de adotar uma nova decisão, corrigindo a base jurídica utilizada. Indicou, além disso, que a referida decisão se basearia em provas apresentadas na comunicação de acusações e na comunicação de acusações suplementares. A recorrente, depois de ter sido convidada a fazê-lo pela Comissão, apresentou observações escritas em 1 de agosto de 2008.

12 Por telecópias de 24 de julho e de 25 de setembro de 2008, bem como de 13 de março, de 30 de junho e de 27 de agosto de 2009, a Comissão solicitou à recorrente informações relativas à estrutura acionista e à situação patrimonial da empresa. A recorrente respondeu a estes pedidos de informações, respetivamente, por mensagens de correio eletrónico de 1 de agosto e de 1 de outubro de 2008, e em seguida de 18 de março, 1 de julho e 8 de setembro de 2009.

13 Em 30 de setembro de 2009, a Comissão adotou a Decisão C(2009) 7492 final, relativa a um processo de aplicação do Artigo 65.º do Tratado CECA (processo COMP/37.956 — Varões para betão, readoção), de que foram destinatárias as mesmas empresas que haviam sido destinatárias da Decisão de 2002, entre as quais a recorrente. Esta decisão foi adotada ao abrigo das regras processuais do Tratado CE e 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 [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1). Assentou nos elementos referidos na comunicação de acusações e na comunicação de acusações suplementares e retomou, em substância, o teor e as conclusões da Decisão de 2002. Em especial, manteve-se inalterado o montante da coima aplicada à recorrente, de 3,57 milhões de euros.

14 Em 8 de dezembro de 2009, a Comissão adotou uma decisão de alteração, que integrou, no seu anexo, os quadros que ilustraram as variações de preços que não constavam da sua Decisão de 30 de setembro de 2009 e corrigiu as remissões numeradas para os referidos quadros em oito notas de pé de página.

15 Em 19 de fevereiro de 2010, a recorrente interpôs no Tribunal Geral recurso da Decisão de 30 de setembro de 2009 da Comissão, conforme alterada (a seguir «Decisão de 2009»). Em 9 de dezembro de 2014, o Tribunal Geral reduziu o montante da coima aplicada à recorrente para 3,42144 milhões de euros, por esta última não ter participado, durante três anos, na parte do acordo relativa à limitação ou ao controlo da produção ou das vendas, e negou provimento ao recurso quanto ao demais (Acórdão de 9 de dezembro de 2014, Ferriere Nord/Comissão, T-90/10, não publicado, EU:T:2014:1035). O Tribunal Geral anulou parcialmente a Decisão de 2009 em relação a outra das suas destinatárias, reduziu o montante da coima aplicada a outra destinatária e negou provimento aos demais recursos.

16 Em 20 de fevereiro de 2015, a recorrente interpôs no Tribunal de Justiça recurso do Acórdão de 9 de dezembro de 2014, Ferriere Nord, T-90/10, não publicado, EU:T:2014:1035). Através do Acórdão de 21 de setembro de 2017, Ferriere Nord/Comissão (C-88/15 P, EU:C:2017:716), o Tribunal de Justiça anulou o referido acórdão do Tribunal Geral e a Decisão de 2009 em relação, nomeadamente, à recorrente.

17 No Acórdão de 21 de setembro de 2017, Ferriere Nord/Comissão (C-88/15 P, EU:C:2017:716), o Tribunal de Justiça declarou que quando uma decisão é adotada ao abrigo do Regulamento n.º 1/2003, o procedimento que conduz a esta decisão deve ser conforme com as regras processuais previstas neste regulamento e no Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), ainda que esse procedimento se tenha iniciado antes da respetiva entrada em vigor.

18 Ora, o Tribunal de Justiça constatou que, no caso concreto, não se podia considerar que a audição de 13 de junho de 2002, que é a única que teve por objeto o mérito do procedimento, respeitou as exigências processuais relativas à adoção de uma decisão ao abrigo do Regulamento n.º 1/2003, uma vez que as autoridades da concorrência dos Estados-Membros nela não participaram.

19 O Tribunal de Justiça concluiu que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando declarou que a Comissão não tinha obrigação, antes de adotar a Decisão de 2009, de organizar uma nova audição uma vez que as empresas em causa já haviam tido a possibilidade de ser ouvidas nas audições de 13 de junho e 30 de setembro de 2002.

20 No seu Acórdão de 21 de setembro de 2017, Ferriere Nord/Comissão (C-88/15 P, EU:C:2017:716), o Tribunal de Justiça recordou a importância da realização, a pedido das partes em causa, de uma audição para a qual são convidadas as autoridades da concorrência dos Estados-Membros, sendo que a sua não participação constitui uma violação das formalidades essenciais.

21 O Tribunal de Justiça declarou que uma vez que este direito que se encontra explicitado no Regulamento n.º 773/2004 não fora respeitado, a empresa cujo direito fora assim violado não tinha de provar que essa violação podia ter influenciado, em seu prejuízo, a tramitação do procedimento e o conteúdo da decisão controvertida.

22 Pelos mesmos motivos, o Tribunal de Justiça anulou igualmente outros Acórdãos do Tribunal Geral proferidos em 9 de dezembro de 2014 que se pronunciaram sobre a legalidade da Decisão de 2009 em relação a outras quatro empresas, pelos mesmos motivos. Em contrapartida, a Decisão de 2009 passou a ser definitiva para as empresas destinatárias que não interpuseram recurso dos referidos acórdãos.

C. Terceira decisão da Comissão (2019)

23 Por carta de 15 de dezembro de 2017, a Comissão informou a recorrente da sua intenção de retomar o procedimento administrativo e de, neste âmbito, organizar uma nova audição das partes no referido procedimento na presença das autoridades da concorrência dos Estados-Membros.

24 Por carta de 1 de fevereiro de 2018, a recorrente apresentou observações nas quais contestou o poder da Comissão para retomar o procedimento administrativo e, por conseguinte, convidou-a a não proceder a esta retomada do procedimento.

25 Em 23 de abril de 2018, a Comissão realizou uma nova audição relativa ao mérito do processo, na qual participaram, na presença das autoridades da concorrência dos Estados-Membros e do auditor, a recorrente, bem como outras três empresas destinatárias da Decisão de 2009.

26 Por cartas de 19 de novembro de 2018, bem como de 17 de janeiro e de 6 de maio de 2019, a Comissão enviou três pedidos de informações à recorrente relativos à sua estrutura acionistas e à sua situação patrimonial. A recorrente respondeu a estes pedidos de informações, respetivamente, por cartas de 10 de dezembro de 2018, bem como de 31 de janeiro e de 9 de maio de 2019.

27 Em 21 de junho de 2019, a recorrente participou numa reunião com os serviços da Comissão, no decurso da qual estes últimos indicaram que haviam decidido propor ao Colégio de Comissários a adoção de uma nova decisão sancionatória, mas que, atendendo ao prazo objetivamente prolongado, estes últimos propuseram que fosse aplicada uma circunstância atenuante extraordinária.

28 Em 4 de julho de 2019, a Comissão adotou a Decisão C(2019) 4969 final, relativa a um processo de aplicação do Artigo 65.º do Tratado CECA (Processo AT.37956 — Varões para betão) (a seguir «decisão impugnada»), enviada às cinco empresas em relação às quais fora anulada a Decisão de 2009, a saber, além da recorrente, a Alfa Acciai SpA, a Feralpi Holding SpA (anteriormente Feralpi Siderurgica SpA e Federalpi Siderurgica SRL), a Participazioni Industriali SpA (anteriormente Riva Acciaio SpA, em seguida Riva Fire SpA, a seguir «Riva»), bem como a Valsabbia Investimenti SpA e a Ferriera Valsabbia SpA.

29 Através da decisão impugnada, a Comissão constatou a mesma infração que foi objeto da Decisão de 2009, embora tenha reduzido as coimas aplicadas às empresas destinatárias em 50 % devido à duração do procedimento. Além disso, a recorrente beneficiou de uma redução adicional de 6 %

da coima por não ter participado na parte do acordo relativa à limitação ou ao controlo da produção ou das vendas durante um determinado período. No artigo 2.º da decisão impugnada, aplicou assim à recorrente uma coima no montante de 2,237 milhões de euros.

30 Em 8 de julho de 2019, a recorrente foi notificada de uma cópia incompleta da decisão impugnada, que continha apenas as páginas ímpares, facto que assinalou por carta de 9 de julho de 2019 enviada à Comissão.

31 Em 18 de julho de 2019, a recorrente foi notificada de uma versão completa da decisão impugnada.

II. Tramitação processual e pedidos das partes

32 A recorrente interpôs o presente recurso por meio de uma petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de setembro de 2019.

33 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 13 de janeiro de 2020, o Conselho da União Europeia pediu ao Tribunal Geral que admitisse a sua intervenção em apoio dos pedidos da Comissão. Por Decisão de 11 de fevereiro de 2020, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral admitiu esta intervenção. O Conselho apresentou as suas alegações de intervenção e a recorrente apresentou as suas observações sobre este articulado no prazo concedido. A Comissão não apresentou observações sobre as alegações de intervenção.

34 Sob proposta da Quarta Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.

35 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) decidiu dar início à fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, submeteu questões escritas às partes e pediu-lhes que apresentassem documentos. As partes responderam a estas questões e a estes pedidos de apresentação de documentos no prazo concedido.

36 Na audiência de 4 de junho de 2021 foram ouvidas as alegações da parte e as suas respostas às questões escritas e orais colocadas pelo Tribunal Geral. Na audiência, na sequência de uma questão colocada pelo Tribunal Geral, a recorrente aceitou que os fundamentos invocados na petição em apoio do presente recurso fossem renumerados para efeitos da redação do acórdão, o que ficou registado na ata da audiência.

37 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– a título principal, anular a decisão impugnada na parte em que esta lhe diz respeito;

– a título subsidiário, anular parcialmente a decisão impugnada e reduzir o montante da coima que lhe foi aplicada;

– condenar a Comissão e o Conselho nas despesas.

38 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

39 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso na parte em que este se baseia na exceção de ilegalidade do artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003;

– condenar a recorrente nas despesas.

III. Questão de direito

40 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca nove fundamentos, que podem ser divididos em dois grupos.

41 No primeiro grupo, são invocados a título principal seis fundamentos, por meio dos quais é requerida a anulação da decisão impugnada:

– primeiro fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e das regras processuais na audição de 23 de abril de 2018;

– segundo fundamento, relativo à recusa ilegal da Comissão em verificar, antes de ter adotado a decisão impugnada, a compatibilidade desta decisão com o princípio do prazo razoável do procedimento;

– terceiro fundamento, relativo à violação do princípio do prazo razoável do procedimento;

– quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, a um desvio de poder e à violação do princípio da proporcionalidade;

– quinto fundamento, relativo à violação do princípio *non bis in idem*;

– sexto fundamento, relativo à ilegalidade do regime de prescrição instituído pelo artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003.

42 No segundo grupo, são invocados a título subsidiário três últimos fundamentos por meio dos quais é requerida a anulação parcial da decisão impugnada e a correlativa redução do montante da coima aplicada à recorrente:

– sétimo fundamento, relativo à violação do ónus da prova e do princípio *in dubio pro reo* no que respeita aos comportamentos imputados à recorrente;

– oitavo fundamento, relativo à ilegalidade da majoração do montante da coima a título da reincidência;

– nono fundamento, relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento no que se refere à tomada em consideração das circunstâncias atenuantes e da extemporaneidade dos motivos que justificam a concessão de uma redução da coima.

A. Quanto aos pedidos de anulação

[Omissis]

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à recusa ilegal da Comissão em verificar, antes de adotar a decisão impugnada, a compatibilidade desta decisão com o princípio do prazo razoável do procedimento

[Omissis]

a) Quanto à primeira acusação, relativa a um erro de direito

199 A recorrente alega que a Comissão violou o artigo 41.º da Carta por ter recusado apreciar, antes de ter adotado a decisão impugnada, a compatibilidade da adoção desta decisão com o princípio do prazo razoável.

200 A este respeito, há que salientar que, conforme a recorrente assinala, a Comissão é obrigada a respeitar o princípio do prazo razoável consagrado no artigo 41.º da Carta (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 179, e de 5 de junho de 2012, Imperial Chemical Industries/Comissão, T-214/06, EU:T:2012:275, n.º 285).

201 Assim, o decurso do tempo deve ser tomado em consideração quando, fazendo uso da margem de apreciação que o direito da União lhe atribui, a Comissão analisa se, ao abrigo das regras da concorrência, deve ser dado início a um procedimento e deve ser adotada uma decisão.

202 Da decisão impugnada resulta que, contrariamente àquilo que a recorrente alega, a Comissão não violou a obrigação de tomar em consideração o decurso do tempo quando aprecia se deve ser dado início a esse procedimento e se deve ser adotada uma decisão de sanção. Com efeito, a decisão impugnada indica que esta Instituição examinou, antes de se pronunciar, se, no caso concreto, o procedimento podia ser retomado e se este podia conduzir à adoção de semelhante decisão, que aplicou uma coima.

[Omissis]

213 Deste modo, resulta da decisão impugnada que, ao contrário daquilo que a recorrente alega, a Comissão verificou, antes de adotar esta decisão, se o princípio do prazo razoável tinha sido respeitado, tendo analisado a duração do procedimento administrativo, incluídas as fases administrativas e as interrupções devidas à fiscalização jurisdicional, as causas que podiam explicar a duração do procedimento e as consequências que daí podiam ser retiradas.

214 Esta conclusão é contestada pela recorrente, que entende que a Comissão, na decisão impugnada, recusou pronunciar-se sobre a duração desrazoável do procedimento pelo facto de esta apreciação estar reservada ao juiz da União e que a Comissão não se pode pronunciar sobre esta questão.

215 A este respeito, há que salientar que o juiz da União pode ser chamado a pronunciar se sobre questões relativas à duração dos procedimentos. No âmbito do contencioso sobre responsabilidade extracontratual, há que condenar as instituições, órgãos ou organismos da

União quando estes últimos tenham causado um dano devido à violação do princípio do prazo razoável (Acórdãos de 26 de novembro de 2013, Kendrion/Comissão, C-50/12 P, EU:C:2013:771, n.º 94, e de 11 de julho de 2019, Italmobiliare e o./Comissão, T-523/15, não publicado, EU:T:2019:499, n.º 159). No âmbito dos recursos de anulação, a duração de um procedimento pode conduzir à anulação de uma decisão impugnada se estiverem preenchidos dois requisitos de forma cumulativa, sendo o primeiro que essa duração seja desrazoável e sendo o segundo que o facto de o prazo razoável ter disso excedido tenha limitado os direito de defesa (Acórdãos de 21 de setembro de 2006, Technische Unie/Comissão, C-113/04 P, EU:C:2006:593, n.ºs 47 e 48; de 8 de maio de2014, Bolloré/Comissão, C-414/12 P, não publicado, EU:C:2014:301, n.ºs 84 e 85, e de 9 de junho de 2016, PROAS/Comissão, C-616/13 P, EU:C:2016:415, n.ºs 74 a 76).

216 Conforme a recorrente assinala, a competência assim atribuída ao juiz da União não isenta a Comissão da apreciação que lhe cabe efetuar no momento em que tem de determinar o seguimento que deve ser dado a um acórdão de anulação em aplicação do artigo 266.º TFUE.

217 Conforme foi indicado, a Comissão, quando efetua semelhante apreciação, deve tomar em consideração todos os elementos da causa, nomeadamente a oportunidade de adotar uma nova decisão, a de aplicar uma sanção e, sendo caso disso, a decisão de reduzir a sanção ponderada se se verificar, nomeadamente, que, sem constituir ela própria um erro, a duração do procedimento, devido às fases administrativas bem como, sendo caso disso, às interrupções devidas à fiscalização jurisdicional, pode ter provocado um impacto nos elementos a tomar em consideração para fixar o montante da coima, nomeadamente na sua natureza eventualmente dissuasora quando essa decisão seja adotada muito depois de terem sido praticados os factos constitutivos da infração.

218 Esta apreciação, que incide nomeadamente sobre a duração global do procedimento, fases jurisdicionais incluídas, foi essencialmente efetuada no considerando 528 da decisão impugnada.

219 Daqui resulta que, ao contrário daquilo que a recorrente alega, a Comissão verificou, na decisão impugnada, se a duração do procedimento pode ter constituído um obstáculo à retoma do procedimento tendo em simultâneo reconhecido que tal apreciação se inseria no âmbito da fiscalização, por parte do juiz da União, da legalidade e, eventualmente, da responsabilidade extracontratual.

[Omissis]

223 A acusação deve assim ser rejeitada

3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio do prazo razoável do procedimento

229 A recorrente alega que a decisão impugnada deve ser anulada porque foi adotada no termo de um procedimento que excedeu o prazo razoável. Em sua opinião, da duração excessiva do procedimento resultou que a Comissão deixou de ter poder sancionatório e que a referida decisão, por conseguinte, também é ilegal devido a excesso de poder. Em substância, a recorrente apresenta três acusações, que se referem respetivamente à duração das fases administrativas, à duração global do procedimento e ao efeito, nos direitos de defesa, da duração do procedimento, todos contestados pela Comissão.

230 Antes de examinar estas acusações, há que recordar que, segundo o Tribunal de Justiça, da duração de um procedimento pode resultar a anulação de uma decisão impugnada se dois requisitos cumulativos estiverem preenchidos, sendo o primeiro que essa duração seja desrazoável e sendo o segundo que o facto de o prazo razoável ter sido excedido tenha limitado o exercício dos direitos de defesa (v. n.º 215, *supra*).

231 Daqui resulta que uma decisão da Comissão não pode ser anulada apenas porque o prazo razoável foi excedido se os direitos de defesa da recorrente não tiverem sido afetados por este motivo. Assim, há que rejeitar o argumento da recorrente segundo o qual o mero facto de o prazo razoável ter sido excedido devia imediatamente ter levado a Comissão a renunciar a adotar a decisão impugnada.

[Omissis]

a) Quanto à primeira acusação, relativa à duração das fases administrativas

233 A recorrente alega que, por ter sido superior a seis anos, a duração das fases administrativas se revelou ser contrária ao princípio do prazo razoável. Critica, em especial, a lentidão com que a Comissão reagiu às sucessivas anulações decretadas pelo Tribunal Geral e pelo Tribunal de Justiça:

– entre a prolação do Acórdão de 25 de outubro de 2007, Ferriere Nord/Comissão (T-94/03, EU:T:2007:320, não publicado), e a adoção da Decisão de 2009, ou seja, durante mais de dois anos, a Comissão limitou se a enviar a carta de 30 de junho de 2008 acima mencionada no n.º 11s, que anunciou a retoma do procedimento, e a solicitar pedidos de informações e que, durante este período, não se realizou nenhuma nova comunicação de acusações nem nenhuma nova audição, embora tivesse sido fácil para a Comissão corrigir o erro que invalidou a decisão anulada, uma vez que o Tribunal Geral identificou este erro de forma clara;

– do mesmo modo, entre o Acórdão de 21 de setembro de 2017, Ferriere Nord/Comissão (C-88/15 P, EU:C:2017:716), e a adoção da decisão impugnada, ou seja durante um ano e nove meses, a atividade da Comissão limitou-se ao envio da carta de 15 de dezembro de 2017 que anunciou a retoma do procedimento, ao envio das cartas que anunciaram e explicaram a audição de 23 de abril de 2018, bem como a pedidos limitados de informações referentes à situação patrimonial da recorrente.

234 Além disso, a recorrente alega que as fases administrativas do procedimento padecem de numerosos erros de gestão cometidos pela Comissão, que contribuíram para prolongar injustificadamente os prazos do procedimento.

235 A este respeito, há que salientar que o direito da União exige às instituições que tratem num prazo razoável os processos no âmbito dos procedimentos administrativos que levam a cabo (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2012, Imperial Chemical Industries/Comissão, T-214/06, EU:T:2012:275, n.º 284).

236 Com efeito, a obrigação de respeitar um prazo razoável no âmbito da condução dos procedimentos administrativos constitui um princípio geral de direito retomado, nomeadamente, no artigo 41.º, n.º 1, da Carta (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 167; de 11 de abril de 2006, Angeletti/Comissão, T-394/03, EU:T:2006:111, n.º 162; e de 7 de junho de 2013, Itália/Comissão, T-267/07, EU:T:2013:305, n.º 61).

237 No caso em apreço, resulta do dossiê que se sucederam perante a Comissão quatro fases, com a duração total de seis anos e um mês, durante o tratamento do processo:

– uma primeira fase, com a duração de um ano e cinco meses, entre as primeiras medidas de inquérito e o envio da comunicação de acusações à Federacciai e às empresas em causa;

– as três fases seguintes são as que conduziram, respetivamente, à adoção da Decisão de 2002, da Decisão de 2009 e da decisão impugnada, que tiveram, cada uma respetivamente, uma duração de nove meses, dois anos e um mês e de um ano e nove meses.

238 Segundo a jurisprudência, para apreciar a natureza razoável do prazo devem tomar se em consideração as circunstâncias específicas de cada processo, nomeadamente a importância do litígio para o interessado, a complexidade do processo e o comportamento da parte recorrente e o das autoridades competentes (v., neste sentido, Acórdão 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 187 e 188).

239 Em primeiro lugar, no que se refere à importância do litígio para o interessado, há que recordar que, em caso de litígio relativo a uma infração ao direito da concorrência, a exigência fundamental de segurança jurídica de que os operadores económicos devem gozar e o objetivo de assegurar que a concorrência não seja falseada no mercado interno apresentam um interesse considerável não apenas para a parte recorrente e para os seus concorrentes, como também para outras pessoas, devido ao grande número de pessoas afetadas e aos interesses financeiros em jogo (v. Acórdão de 1 de fevereiro de 2017, Aalberts Industries/União Europeia, T-725/14, EU:T:2017:47, n.º 40 e jurisprudência referida).

240 No caso em apreço, a Comissão constatou na decisão impugnada que a recorrente violou o artigo 65.º, n.º 1, CA, por ter participado, entre 1 de abril de 1993 e 4 de julho de 2000, num acordo contínuo ou em práticas concertadas respeitantes a varões para betão, que tinham por objetivo ou por efeito fixar preços e limitar ou controlar a produção ou as vendas no mercado interno.

241 Baseando-se nesta constatação, a Comissão aplicou à recorrente uma coima de 2,237 milhões de euros.

242 Atendendo a todos estes elementos, pode considerar-se que o processo era importante para a recorrente.

243 Em segundo lugar, no que se refere à complexidade do processo, há que salientar que os erros cometidos pela Comissão dizem respeito às consequências que havia que retirar, para o procedimento, do fim da vigência do Tratado CECA.

244 Ora, há que recordar que as questões relativas às regras aplicáveis aos factos do processo, referentes ao mérito ou às questões processuais, devido ao fim da vigência do Tratado CECA, revestiam, conforme a Comissão indicou, uma certa complexidade.

245 Por outro lado, o acordo abrangia um período relativamente longo (10 anos e sete meses), dizia respeito a um número significativo de atores (oito empresas, com um total de 11 sociedades e uma associação profissional) e tinha um significativo volume de documentos entregues ou obtidos durante as inspeções (cerca de 20 000 páginas).

246 À luz destes elementos, o processo deve ser considerado complexo.

247 Em terceiro lugar, no que se refere ao comportamento das partes, há que salientar que a atividade da Comissão foi constante devido às inúmeras solicitações que as partes lhe fizeram durante o procedimento administrativo.

248 Deste modo, a Comissão teve de tratar, no contexto da adoção da decisão impugnada, numerosas cartas, tendo em simultâneo tido de preparar a audição de 23 de abril de 2018 e de examinar uma proposta de transação amigável apresentada por algumas partes no procedimento administrativo em 4 de dezembro de 2018.

249 A recorrente alega que a Comissão cometeu dois erros de gestão que prolongaram de modo injustificado a duração do procedimento:

– um erro na preparação dos CD-ROM anexados à comunicação de acusações;

– a notificação incorreta da Decisão de 2009 e da decisão impugnada.

250 Embora a recorrente não especifique a duração acrescida decorrente dos dois erros cometidos pela Comissão acima mencionados, resulta do acima indicado nos n.os 13 e 14 que do segundo erro, seja como for, resultou para o processo um prolongamento de apenas dois meses e uma semana.

251 Assim, a recorrente não forneceu elementos que permitem concluir que os erros denunciados tiveram um impacto significativo na duração do procedimento.

252 Da análise destes elementos considerados no seu conjunto resulta que a duração das fases administrativas do procedimento não foi desrazoável à luz das circunstâncias específicas do processo e, nomeadamente, da sua complexidade, num contexto em que à Comissão não pode ser imputado nenhum período de inatividade durante as etapas que compuseram as referidas fases administrativas.

253 A acusação deve assim ser rejeitada.

b) Quanto à segunda acusação, respeitante à duração global do procedimento

254 A recorrente contesta a duração global que foi exigida para tratar o dossiê, entre os primeiros atos da instrução e a adoção da decisão impugnada. Em sua opinião, o fato de, durante esta adoção, terem decorrido 19 anos e de a decisão impugnada dizer respeito a comportamentos ocorridos há mais de 30 anos torna esta duração contrária ao princípio do prazo razoável.

255 A este respeito, há que salientar que a obrigação de respeitar um prazo razoável aplica-se a cada etapa que se insere num procedimento, bem como a todo o conjunto formado por este (v., neste sentido, Acórdão 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 230 e 231, e Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Solvay/Comissão, C-109/10 P, EU:C:2011:256, n.º 239).

256 No caso em apreço, há que constatar que o período ao longo do qual o procedimento administrativo correu foi excecionalmente longo, o que aliás levou a Comissão a reduzir a coima que acabou por ser aplicada às recorrentes (v. n.º 212, *supra*).

257 No entanto, a duração global do procedimento administrativo pode explicar-se, no presente caso, pela complexidade do dossiê, sendo que, em relação a determinados aspetos, se ficou a dever a elementos relativos ao próprio processo, ao passo que, em relação a outros, se ficou a dever ao contexto específico em que o processo se inscreve, a saber, o fim da vigência do Tratado CECA (v. n.os 243 a 246, *supra*).

258 É certo que a Comissão cometeu erros quando apreciou as consequências que havia que retirar do fim da vigência do Tratado CECA e que esses erros deram lugar a anulações, sucessivamente decretadas pelo Tribunal Geral e pelo Tribunal de Justiça.

259 Contudo, para apreciar esses erros e o impacto que possam ter tido na duração do procedimento administrativo deve tomar-se em consideração a complexidade das questões colocadas.

260 Por outro lado, a duração global do procedimento administrativo é parcialmente imputável às interrupções que se ficaram a dever às fiscalizações jurisdicionais e está assim associada ao número de recursos interpostos perante o juiz da União respeitantes a diferentes aspetos do processo.

261 A este respeito, há que salientar que a possibilidade de os processos das empresas, que se encontrem numa situação como a da recorrente, serem examinados mais de uma vez pelas autoridades administrativas da União e, eventualmente, pelas jurisdições da União é inerente ao sistema implementado pelos redatores dos Tratados relativamente à fiscalização dos comportamentos e das operações em matéria de concorrência.

262 Assim, a obrigação de a autoridade administrativa desempenhar diversas formalidades e realizar diversos trâmites antes de poder adotar uma decisão final no âmbito da concorrência e a possibilidade de essas formalidades ou trâmites poderem dar origem a um recurso não podem ser utilizadas por uma empresa, como argumentos no final do processo, para alegar que foi excedido o prazo razoável (v., neste sentido, Conclusões do advogado-geral N. Wahl nos processos Feralpi e o./Comissão, C-85/15 P, C-86/15 P e C-87/15 P, C-88/15 P e C-89/15 P, EU:C:2016:940, n.º 70).

263 Nestas condições, não se pode considerar que, analisada no seu conjunto, a duração do procedimento administrativo foi excessiva e que, por conseguinte, constituiu um obstáculo a que a Comissão adotasse uma nova decisão que aplicou uma coima.

264 A acusação deve assim ser rejeitada.

c) Quanto à terceira acusação, respeitante ao efeito, nos direitos de defesa, da duração do procedimento

265 A recorrente alega que a duração do procedimento administrativo afetou os seus direitos de defesa. Em sua opinião, devido a esta duração, a audição de 23 de abril de 2018 não permitiu que as autoridades da concorrência dos Estados-Membros ouvissem todos os atores cujas opiniões podiam influenciar a sua capacidade de se defenderem. Além disso, se a audição se tivesse realizado em conformidade com a regulamentação que era aplicável antes da adoção da Decisão de 2002 ou mesmo da Decisão de 2009, o Tribunal Geral não se teria pronunciado sobre a materialidade dos comportamentos imputados e, consequentemente, os representantes dos Estados-Membros ficariam isentos de qualquer influência ou não seriam afetados por um juízo antecipado.

266 A este respeito, há que recordar que, conforme acima se indicou no n.º 230, têm de estar reunidos dois requisitos para que o juiz anule a decisão adotada pela Comissão ao abrigo de uma violação do princípio do prazo razoável. Se o primeiro (duração desrazoável do procedimento) não estiver preenchido, não é, em princípio, necessário verificar, em resposta à terceira acusação, se a duração do procedimento administrativo limitou o exercício dos direitos de defesa. No entanto, há que proceder a esse exame, a título de exaustividade, para responder de forma absoluta às preocupações formuladas pela recorrente.

267 Por um lado, há que constatar que, durante o procedimento considerado no seu conjunto, as recorrentes tiveram, em pelo menos sete ocasiões, a ocasião de exprimir o seu ponto de vista e de apresentar os seus argumentos (v. n.os 3 a 6, 11, 24 e 25, *supra*).

268 Em especial, a recorrente pôde exprimir o seu ponto de vista, durante a terceira fase administrativa, nas suas observações de 1 de fevereiro de 2018 e na audição de 23 de abril de 2018 (v. n.os 24 e 25, *supra*).

269 Por outro lado, o exame do primeiro fundamento permitiu determinar que os direitos de defesa das recorrentes não foram afetados pelo facto de os atores que participaram nas anteriores audições não terem estado todos presentes na audição de 23 de abril de 2018, nem pelo facto de que os representantes das autoridades da concorrência dos Estados-Membros sabiam, no momento de expressarem a sua opinião no comité consultivo, que duas decisões, uma das quais havia sido confirmada pelo Tribunal Geral, tinham anteriormente sido adotadas, por duas vezes contra as empresas em causa, nem pelo facto de a Comissão já se ter pronunciado duas vezes sobre a factualidade da causa e de, em relação a este ponto, a sua posição ter sido confirmada pelo Tribunal Geral (v. n.os 59 a 162, *supra*).

270 Destes elementos resulta que ainda que se admita que a duração do procedimento administrativo pode ser contrária ao princípio do prazo razoável, os requisitos que devem ser preenchidos para anular a decisão impugnada não estão preenchidos porque a recorrente não provou que os direitos de defesa foram violados devido à referida duração.

271 Nestas condições, há que considerar que não está preenchido nenhum dos requisitos exigidos para que o Tribunal Geral pudesse anular a decisão impugnada ao abrigo de uma violação do princípio do prazo razoável.

272 A acusação deve assim ser rejeitada, havendo igualmente que rejeitar o terceiro fundamento no seu conjunto.

4. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, a um desvio de poder e à violação do princípio da proporcionalidade

[Omissis]

a) Quanto à primeira acusação, relativa à inexistência de uma explicação suficiente sobre os motivos que levaram a Comissão a adotar uma nova decisão que aplicou uma coima

274 A recorrente alega que a Comissão não explicou de forma suficiente os motivos que a levaram a retomar o procedimento, e que exerceu assim de forma arbitrária o poder de apreciação de que dispõe na matéria. Alega igualmente, neste âmbito, que a Comissão considerou que a adoção da decisão impugnada mantinha um efeito dissuasivo importante, sem explicar por que motivo a dissuasão devia ter impacto em relação ao presente e ao futuro e sem indicar, na decisão impugnada, as razões pelas quais o efeito dissuasivo era, como afirmou, «particularmente necessário num mercado como o mercado italiano dos varões para betão».

275 A este respeito, há que salientar que o artigo 105.º, n.º 1, TFUE atribui à Comissão a missão de zelar pela aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE.

276 A este título, a Comissão é chamada a definir e a implementar, segundo a jurisprudência, a política da concorrência da União (v., neste sentido, Acórdão de 16 de outubro de 2013, Vivendi/Comissão, T-432/10, não publicado, EU:T:2013:538, n.º 22 e jurisprudência referida).

277 Neste âmbito, a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação confirmado pelo Regulamento n.º 1/2003, segundo o qual, se verificar que existe uma infração, a Comissão «pode», por um lado, obrigar as empresas em causa a porem termo a essa infração (artigo 7.º, n.º 1) e, por outro lado, aplicar coimas às empresas que cometeram infrações (artigo 23.º, n.º 2).

278 Em matéria de concorrência, foi assim atribuído à Comissão, independentemente da via seguida para lhe dar conhecimento do dossiê, a saber, nomeadamente, no âmbito de uma queixa ou por iniciativa própria, poder para decidir se determinados comportamentos deviam ser objeto de um procedimento, de uma decisão e de uma coima, em função das prioridades que a Comissão define no âmbito da sua política da concorrência.

279 No entanto, a existência deste poder não isenta a Comissão de respeitar o dever de fundamentação que lhe incumbe (v., neste sentido, Acórdão de 12 de março de 2020, LL-Carpenter/Comissão, T-531/18, não publicado, EU:T:2020:91, n.º 90 e jurisprudência referida).

280 Num contexto no qual, como no caso em apreço, por um lado, uma decisão tomada pela Comissão foi anulada duas vezes e em que, por outro, foi extremamente longo o tempo que mediou entre os primeiros atos de instrução e a adoção da decisão, cabe a esta Instituição, ao abrigo do princípio da boa administração, tomar em consideração a duração do procedimento e as consequências que esta duração pode ter tido na sua decisão de continuar o procedimento contra as empresas em causa, devendo então esta apreciação constar da fundamentação da decisão.

281 Ora, foi isso efetivamente o que a Comissão fez quando indicou de forma detalhada, por um lado, nos considerandos 526 a 529 da decisão impugnada e, por outro lado, nos considerandos 536 a 573 desta decisão, as razões pelas quais considerou que havia que adotar uma nova decisão que declarasse que existiu uma infração e que aplicasse uma coima às empresas em causa.

282 Deste modo, a Comissão começou por indicar que da duração do procedimento não resultava, em sua opinião, nenhuma violação do princípio do prazo razoável (considerandos 528 e 555 da decisão impugnada) e que os direitos de defesa das empresas não foram violados, uma vez que, por um lado, estas últimas puderam apresentar a suas observações sobre a retomada do procedimento e que, por outro, também expuseram os seus argumentos na audição de 23 de abril de 2018. Sobre esta questão, a Comissão indicou que a recorrente não forneceu nenhum elemento concreto em apoio da sua alegação segundo a qual a recorrente não pôde exercer plenamente os seus direitos de defesa (considerandos 556 e 557 da decisão impugnada).

283 A Comissão admitiu, no entanto, que cometeu erros processuais e reconheceu que estes erros podem ter contribuído para alongar a duração do procedimento.

284 A Comissão procedeu em seguida a uma ponderação, na decisão impugnada, entre o interesse geral em garantir uma aplicação efetiva das regras em matéria de concorrência e a preocupação de mitigar as eventuais consequências decorrentes dos erros processuais cometidos (considerando 559 da decisão impugnada).

285 A este título, a Comissão referiu que as empresas em causa participaram, durante onze anos, numa infração que é considerada uma das restrições mais graves em matéria de concorrência. Indicou que, neste contexto, não readotar uma decisão que constata a participação das empresas na referida infração seria contrário ao interesse geral de garantir uma aplicação efetiva do direito da concorrência da União e ultrapassaria o interesse que existe em mitigar as consequências de uma eventual violação dos direitos fundamentais sofrida pelas empresas destinatárias (considerandos 560 e 561 da decisão impugnada).

286 Na sequência desta ponderação, a Comissão chegou à conclusão de que, uma vez que foi cometida uma infração, só através da decisão impugnada poderia garantir que os autores da infração não ficariam impunes e seriam efetivamente dissuadidos de voltarem a adotar um comportamento semelhante (considerandos 563 a 569 da decisão impugnada).

287 No final da análise, a Comissão especificou que, para mitigar as consequências negativas que podiam ter resultado da duração do procedimento, a qual visava corrigir os vícios processuais ocorridos durante a investigação não imputáveis às empresas em causa, decidira reduzir em 50 % o montante das coimas aplicadas (considerandos 570 a 573 da decisão impugnada).

288 Assim, afigura-se que, na decisão impugnada, a Comissão apresentou uma fundamentação aprofundada da qual resulta, de um modo claro e inequívoco, o raciocínio seguido pela Comissão para justificar a adoção de uma nova decisão não obstante as duas anulações anteriormente verificadas

[Omissis]

296 Destes elementos pode concluir-se que da fundamentação apresentada pela Comissão na decisão impugnada resulta de forma clara e inequívoca o raciocínio seguido por esta para justificar a adoção de uma nova decisão que aplicou uma coima e que a acusação deve, por conseguinte, ser rejeitada.

[Omissis]

e) Quanto à quinta acusação, relativa à violação do princípio da proporcionalidade

316 A recorrente alega que a Comissão violou o princípio da proporcionalidade, uma vez que não se pode considerar que é proporcionado julgar e punir os comportamentos em causa no litígio atendendo ao tempo decorrido e ao dano entretanto cessado, agora inexistente, que foi pretensamente causado à concorrência.

317 A este respeito, importa recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização do objetivo pretendido, entendendo-se que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, EU:C:1990:391, n.º 13, e de 14 de julho de 2005, Países Baixos/Comissão, C-180/00, EU:C:2005:451, n.º 103).

318 No presente caso, para o Tribunal se poder pronunciar sobre a violação do princípio da proporcionalidade pela Comissão, tem de atender às seguintes circunstâncias.

319 Primeiro, quando um ato é anulado, conforme sucedeu com a Decisão de 2009, a instituição de que o ato emana pode retomar o procedimento administrativo na fase em que a ilegalidade ocorreu (v. n.os 53 e 54, *supra*).

320 Segundo, a duração de um procedimento, por si só, não torna ilegal a declaração de uma infração pela Comissão ou o montante da coima aplicada. Tal só pode suceder se, por um lado, a duração do procedimento violar o princípio do prazo razoável e se, por outro, o facto de o prazo razoável ter sido excedido limitar o exercício dos direitos de defesa (v. n.º 230, *supra*). Ora, no presente caso, resulta da análise dos primeiro e terceiro fundamentos que a recorrente não pode invocar estas violações.

321 Em terceiro lugar, os motivos seguintes, invocados pela Comissão para justificar a adoção da decisão impugnada não obstante o tempo decorrido, afiguram-se pertinentes e fundamentados:

– garantir uma aplicação efetiva do direito da concorrência e evitar a impunidade das empresas em causa;

– dissuadir as empresas envolvidas da prática de uma nova infração ao direito da concorrência;

– facilitar as ações de indemnização intentadas por eventuais vítimas do acordo.

322 Quarto, a Comissão assegurou que fossem mitigadas as consequências da duração do procedimento administrativo, em relação às empresas em causa, concedendo-lhes uma redução de 50 % do montante da coima.

323 A acusação deve assim ser rejeitada, havendo igualmente que julgar improcedente o quarto fundamento no seu conjunto.

5. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio non bis in *idem*

324 A recorrente alega que o princípio *non bis in idem* obsta à adoção da decisão impugnada.

325 A Comissão contesta a argumentação da recorrente.

326 A título preliminar, há que referir que a recorrente reconhece que não lhe foi aplicado um cúmulo de sanções, mas apenas de um cúmulo de procedimentos, alegando que este último cúmulo também é proibido pelo princípio *non bis in idem*.

327 A este respeito, há que referir que o princípio *non bis in idem* se encontra expresso:

– por um lado, no artigo 50.º da Carta, segundo o qual «[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»;

– por outro lado, no artigo 4.º, n.º 1, do Protocolo n.º 7 da CEDH.

328 Corolário do princípio da força de caso julgado, o princípio *non bis in idem* garante a segurança jurídica e a equidade, assegurando que quem for julgado e, sendo caso disso, condenado não voltará a ser acusado a título da mesma infração (Acórdão de 3 de abril de 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, n.º 33).

329 Em particular em matéria de concorrência, o princípio *non bis in idem* proíbe, em princípio, que uma empresa seja novamente condenada ou objeto de um processo a título de um comportamento anticoncorrencial pelo qual já foi punida ou declarada não responsável numa decisão anterior que já não é suscetível de recurso (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 59, e de 1 de julho de 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comissão, T-24/07, EU:T:2009:236, n.º 178).

330 A aplicação do princípio *non bis in idem* pressupõe nomeadamente que tenha sido proferida decisão sobre o mérito da infração ou que a legalidade da apreciação efetuada sobre esta tenha sido controlada (Acórdão 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 60).

331 Se esta exigência for satisfeita, o princípio *non bis in idem* proíbe uma nova apreciação quanto ao mérito da infração quando essa nova apreciação tenha como consequência:

– a aplicação de uma segunda sanção, que acresce à primeira, na hipótese de ser novamente declarada a responsabilidade; ou

– a aplicação de uma primeira sanção, na hipótese de a responsabilidade, afastada pela primeira decisão, vir a ser declarada na segunda decisão (Acórdão 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 61).

332 Em contrapartida, o princípio *non bis in idem* não se opõe a uma retomada de procedimentos que tenham por objeto o mesmo comportamento anticoncorrencial quando uma primeira decisão tenha sido anulada por motivos formais sem que tenha sido tomada decisão quanto ao mérito dos factos imputados, não valendo então a «absolvição» no sentido que é conferido a este termo em matéria de repressão (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 62, e de 1 de julho de 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comissão, T-24/07, EU:T:2009:236, n.º 190).

333 Em semelhante caso, as sanções aplicadas na nova decisão não acrescem, com efeito, às que foram decretadas na decisão anulada, mas substituem-nas (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 62, e de 1 de julho de 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comissão, T-24/07, EU:T:2009:236, n.º 190).

334 No presente caso, há que constatar que, até hoje, nenhuma decisão se pronunciou de modo definitivo sobre o mérito da causa no que respeita à participação da recorrente nas infrações que lhe são imputadas. A Decisão de 2002 foi anulada pelo Tribunal Geral devido à base jurídica utilizada pela Comissão e a Decisão de 2009 foi anulada por violação das formalidades essenciais, sem que, em nenhum destes dois casos, tenha sido adotada uma posição definitiva sobre os fundamentos de mérito invocados pela recorrente, relativos à sua participação nos factos que lhe são imputados. O Acórdão de 9 de dezembro de 2014, Ferriere Nord/Comissão (T-90/10, não publicado, EU:T:2014:1035), foi o único que se pronunciou sobre esses fundamentos, mas foi integralmente anulado pelo Tribunal de Justiça. Nestas condições, não se pode considerar que, ao ter adotado a decisão impugnada, a Comissão puniu ou processou a recorrente duas vezes pelos mesmos factos (v., neste sentido, Acórdão 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 63).

335 No que se refere à sanção aplicada à recorrente na decisão impugnada, substitui-se à que foi decretada na Decisão de 2009, que, por sua vez, tinha substituído a sanção aplicada na Decisão de 2002. Os montantes pagos pela recorrente a título da coima aplicada na Decisão de 2002, e em seguida na de 2009, foram-lhe reembolsados na sequência da anulação destas duas decisões.

336 Nestas condições, não se pode considerar que o princípio *non bis in idem* foi violado.

[Omissis]

342 Resulta do que precede que o princípio *non bis in idem* não obstava à adoção da decisão impugnada. Por conseguinte, o quinto fundamento deve ser julgado rejeitado.

6. Quanto ao sexto fundamento, relativo à ilegalidade do regime de prescrição instituído pelo artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003

343 A recorrente requer que o prazo de prescrição previsto no artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 seja declarado inaplicável pelo facto de, em sua opinião, este prazo violar, por um lado, o princípio do prazo razoável e, por outro, o princípio da proporcionalidade.

344 O fundamento é contestado quanto à admissibilidade e ao mérito.

345 Quanto à admissibilidade, a Comissão, apoiada pelo Conselho, alega que a exceção de ilegalidade não está suficientemente fundamentada e é apresentada de forma confusa.

346 A este respeito, há que salientar que, nos seus articulados, a recorrente explicitou as acusações que invoca contra o artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003, indicando, por um lado, o seu fundamento jurídico, a saber, uma violação do princípio do prazo razoável e do princípio da proporcionalidade e, por outro, a argumentação desenvolvida em apoio dessa posição, segundo a qual, em substância, e o artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 padece de ilegalidade na medida em que permite que a Comissão adote uma decisão sancionatória em violação destes princípios.

347 Por outro lado, resulta dos respetivos articulados que a Comissão e o Conselho tiveram oportunidade de compreender as contestações formuladas pela recorrente.

348 O presente fundamento é assim admissível.

349 Quanto ao mérito, a recorrente apresenta dois argumentos.

350 Em primeiro lugar, alega que o legislador da União violou o princípio do prazo razoável por não ter integrado, no artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003, a ideia de que, decorrido o prazo razoável, a Comissão está impedida, independentemente do prazo de cinco ou dez anos e independentemente das suspensões que possam ocorrer em caso de processo judicial, de adotar uma decisão que declara uma infração e de, seja como for, aplicar uma coima.

351 A este respeito, há que recordar que, em matéria de concorrência, o prazo de prescrição é regulado pelo artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 da seguinte forma:

– este prazo tem uma duração de cinco anos [n.º 1, alínea b), lido em conjugação com o artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento];

– pode ser interrompido por qualquer ato da Comissão destinado à investigação da infração ou à instrução do respetivo processo (n.º 3); nesse caso, a interrupção anula retroativamente o prazo já decorrido e marca o início de um novo prazo; em caso de interrupção, a prescrição produz efeitos, o mais tardar, no termo de um prazo de dez anos sem que a Comissão tenha aplicado uma coima ou uma sanção pecuniária compulsória (n.º 5);

– o prazo fica suspenso enquanto estiverem pendentes no Tribunal de Justiça recursos interpostos da decisão da Comissão, caso em que é prorrogado pelo período da suspensão (n.º 6).

352 No que se refere ao princípio do prazo razoável, este não é fixado nem determinado antecipadamente de forma abstrata para todos os procedimentos a que pode dizer respeito, devendo para a sua apreciação tomar-se em consideração as circunstâncias próprias de cada processo, designadamente a importância do litígio, a complexidade do processo, o comportamento da recorrente e o das autoridades competentes (v., neste sentido, Acórdão 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 187 e 188).

353 A recorrente acusa o legislador da União de não ter previsto, no artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003, um prazo máximo para lá do qual qualquer intervenção da Comissão fica excluída ainda que o decurso do prazo de prescrição tenha sido suspenso.

354 A este respeito, há que salientar que, nos termos em que foi redigido, o artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 resulta de uma ponderação efetuada pelo legislador da União, no exercício das competências que lhe são conferidas, entre dois objetivos que podem exigir medidas aparentemente contraditórias, a saber, por um lado, a necessidade de garantir a segurança jurídica evitando que possam ser indefinidamente postas em causa situações consolidadas pelo decurso do tempo e, por outro lado, a exigência de assegurar o cumprimento do direito através da investigação, prova e punição das infrações ao direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2005, Sumitomo Chemical e Sumika Fine Chemicals/Comissão, T-22/02 e T-23/02, EU:T:2005:349, n.º 82).

355 Ora, a recorrente não demonstrou, no caso concreto, que o legislador da União ultrapassou, na ponderação que efetuou entre estes diferentes objetivos, a margem que lhe deve ser reconhecida neste âmbito. Com efeito, o poder de proceder a inspeções e de aplicar sanções está sujeito a limites estritos. É certo que o prazo de prescrição fica suspenso no caso de ser interposto recurso perante o juiz da União. No entanto, a concretização desta possibilidade exige uma tramitação que deve ser assegurada pelas próprias empresas. O legislador da União não pode ser acusado de, na sequência da interposição de vários recursos, sendo cada um destes interposto pelas empresas em causa, a decisão tomada no termo do procedimento ser adotada depois de decorrido um determinado prazo.

356 A ponderação assim realizada pelo legislador da União é tanto mais adequada porquanto os particulares que se queixam de um procedimento excessivamente longo podem impugnar essa duração através da interposição de um recurso de anulação da decisão adotada no termo desse procedimento, estando essa anulação reservada às situações em que o facto de o prazo razoável ter sido excedido tenha impedido o exercício dos direitos de defesa ou às situações em que o facto de este prazo razoável ter sido excedido não dá origem a uma violação dos direitos de defesa, através da propositura de uma ação de indemnização perante o juiz da União (v. n.º 215, *supra*).

357 Assim, este argumento deve ser rejeitado.

358 Em segundo lugar, a recorrente alega que o artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 viola o princípio da proporcionalidade por admitir que as empresas permaneçam na incerteza durante um período excessivo ao permitir à Comissão processá-las no termo de um prazo, eventualmente, suspenso ou interrompido.

359 A este respeito, há que recordar que, conforme acima se referiu no n.º 317, o princípio da proporcionalidade exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização do objetivo pretendido, entendendo-se que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à que é menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados face aos objetivos prosseguidos (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, EU:C:1990:391, n.º 13, e de 14 de julho de 2005, Países Baixos/Comissão, C-180/00, EU:C:2005:451, n.º 103).

360 Ora, conforme acima se referiu no n.º 351, o prazo de prescrição é de cinco anos.

361 Este prazo é interrompido por qualquer ato da Comissão destinado à investigação da infração ou à instrução do respetivo processo, uma vez que a prescrição produz efeitos, o mais tardar, no termo de um prazo de dez anos. Ao ter fixado semelhante prazo, a Comissão impôs assim um limite estrito no tempo ao seu comportamento.

362 Por outro lado, como foi igualmente acima referido no n.º 351, o prazo de prescrição é prorrogado pelo período da suspensão da prescrição enquanto estiverem pendentes os recursos interpostos da decisão da Comissão. Segundo a jurisprudência, esta suspensão evita que a repressão das infrações seja limitada pela instauração de processos cujo curso a Comissão não domina (v., neste sentido, Acórdão 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 144).

363 Assim, o artigo 25.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003 diz respeito a casos nos quais a inércia da Comissão não é uma consequência de uma falta de diligência da sua parte (v., neste sentido, Acórdão 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 144).

364 Para determinar se o artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 padece da ilegalidade que lhe é imputada pela recorrente, há que salientar que a prescrição, ao impedir que sejam indefinidamente postas em causa situações consolidadas pelo decurso do tempo, se destina a reforçar a segurança jurídica, mas pode igualmente permitir a consolidação de situações que eram, pelo menos inicialmente, contrárias à lei (Acórdão de 6 de outubro de 2005, Sumitomo Chemical e Sumika Fine Chemicals/Comissão, T-22/02 e T-23/02, EU:T:2005:349, n.º 82).

365 Para completar a análise, há que recordar que os particulares que se queixam de um procedimento excessivamente longo podem contestar essa duração através da interposição de um recurso de anulação da decisão adotada no termo desse procedimento, estando anulação reservada às situações nas quais o facto de o prazo razoável ter sido excedido impediu o exercício dos direitos de defesa, ou, quando o facto de este prazo razoável ter sido excedido não dá origem a uma violação dos direitos de defesa, através da propositura de uma ação de indemnização perante o juiz da União.

366 Nestas condições, não se pode considerar que, quando procedeu à apreciação dos objetivos a prosseguir no âmbito do regime de prescrição, o legislador da União instituiu um sistema que inclui medidas que se revela não serem necessárias ou inclusivamente úteis, ou medidas que podem ser substituídas por outras medidas igualmente eficazes para proteger as empresas eventualmente afetadas, sem limitar, de um modo que não possa ser aceitável, a eficácia da investigação ou dos procedimentos a instaurar.

367 Por conseguinte, há que rejeitar o sexto fundamento e, por conseguinte, o primeiro pedido de anulação da decisão impugnada.

B. Quanto aos pedidos, apresentados a título subsidiário, de redução do montante da coima aplicada

[Omissis]

2. Quanto ao oitavo fundamento, relativo à ilegalidade do agravamento do montante da coima a título da reincidência

[Omissis]

a) Quanto à primeira acusação, relativa à violação dos direitos de defesa na tomada em consideração da reincidência

535 A recorrente alega que é ilegal a majoração de 50 % do montante de base da coima, que a Comissão aplicou a título da reincidência, uma vez que não lhe foi dada oportunidade de apresentar observações sobre este ponto durante o procedimento administrativo, em violação dos seus direitos de defesa.

536 Mais precisamente, a Comissão não manifestou a sua intenção de invocar esta circunstância agravante na comunicação de acusações, da qual apenas constavam:

– uma afirmação genérica, válida para todas as empresas, segundo a qual a Comissão tomaria em consideração qualquer circunstância agravante;

– uma menção à decisão sancionatória anterior, a saber a Decisão 89/515/CEE da Comissão, de 2 de agosto de 1989, relativa a um processo de aplicação do artigo 85.º do Tratado CEE (processo IV/31.553 – Rede electrossoldada para betão) (JO 1989, L 260, p. 1), sem ligação com uma eventual tomada em consideração da reincidência, uma vez que esta figurava numa nota de pé de página, para definir os produtos em causa nesse processo.

537 A recorrente alega que posteriormente não lhe foi fornecida nenhuma indicação suplementar, embora a Comissão tenha tido várias oportunidades para informar sobre este ponto as empresas em causa, entre as quais a recorrente, designadamente na comunicação de acusações suplementares, na carta de 15 de dezembro de 2017 que anunciou a retomada do procedimento, nos pedidos de informações que se seguiram, na audição de 23 de abril de 2018 ou ainda durante a reunião de 21 de junho de 2019, acima referida no n.º 27, realizada com os serviços da Comissão.

538 A este respeito, há que salientar referir que quando a Comissão pretende imputar a uma pessoa coletiva uma infração ao direito da concorrência e, neste âmbito, tenciona invocar contra esta a reincidência como circunstância agravante, a comunicação de acusações que dirige a esta pessoa deve conter todos os elementos que permitam a esta última assegurar a sua defesa, designadamente aqueles que demonstrem que os requisitos da reincidência estão preenchidos no caso concreto (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2015, Comissão e o./Versalis e o., C-93/13 P e C-123/13 P, EU:C:2015:150, n.º 96).

539 Neste sentido, a Comissão comprometeu-se, no ponto 84 da sua Comunicação sobre boas práticas para a instrução de processos de aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE (JO 2011, C 308, p. 6), a mencionar na comunicação de objeções, «em termos suficientemente precisos», os factos que podem dar origem a circunstâncias agravantes.

540 Ora, a reincidência deve ser analisada, segundo jurisprudência constante, como uma circunstância que pode revestir essa natureza agravante (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de março de 1999, Thyssen Stahl/Comissão, T-141/94, EU:T:1999:48, n.º 618, e de 11 de março de 1999, Unimétal/Comissão, T-145/94, EU:T:1999:49, n.º 585).

541 A obrigação acima descrita nos n.os 538 a 540 decorre da obrigação de respeitar os direitos de defesa, obrigação que é objeto de um princípio geral segundo o qual, em qualquer procedimento suscetível de conduzir à aplicação de sanções, nomeadamente coimas ou sanções pecuniárias compulsórias, devem ser dadas às empresas e às associações de empresas interessadas condições para, logo no procedimento administrativo, darem utilmente a conhecer o seu ponto de vista

sobre a realidade e a pertinência dos factos, das acusações e das circunstâncias que lhes são imputados (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2002, LR AF 1998/Comissão, T-23/99, EU:T:2002:75, n.º 189 e jurisprudência referida).

542 Quando fiscaliza se o princípio dos direitos de defesa foi respeitado, o juiz da União deve tomar em consideração todas as circunstâncias do processo para garantir que a intenção da Comissão de considerar que existe uma infração ou uma circunstância determinada era suficientemente previsível, na perspetiva da empresa interessada, para que se possa considerar que foram dadas a esta última condições de formular as suas observações sobre o ponto considerado.

543 No presente caso, a comunicação de acusações, datada de 26 de março de 2002, indicava, na nota na página n.º 2, que a recorrente já tinha sido objeto de uma decisão que declarou que cometera uma infração grave às regras da concorrência e que lhe aplicou, a este título, uma determinada sanção.

544 Por outro lado, foi assinalado na comunicação de acusações que a Comissão tinha intenção de aplicar uma coima às empresas destinatárias, entre as quais a recorrente, tomando em consideração diversos elementos.

545 Assim, a comunicação de acusações indicou, no considerando 314, que, para determinar o montante das coimas, a Comissão tomaria em consideração as circunstâncias do caso e, em especial, a gravidade e a duração da infração, recordando que um acordo ou uma prática concertada como um cartel de preços ou de repartição de mercados, constituía uma infração muito grave ao direito da União.

546 No considerando 314 da comunicação de acusações, a Comissão anunciou igualmente a sua intenção de que o montante da coima a aplicar reflita as circunstâncias agravantes ou atenuantes a invocar em relação a cada empresa, devendo este montante ser fixado num nível que assegure suficiente efeito dissuasivo.

547 Em seguida, a Comissão comunicou à recorrente, na sua carta de 15 de dezembro de 2017 que anunciou a retomada do procedimento administrativo, que, na decisão que iria tomar no final do procedimento, se basearia nas acusações resultantes da comunicação de acusações, que tinha dado lugar à adoção das Decisões de 2002 e de 2009.

548 Ora, a reincidência foi tomada em consideração, nestas decisões, para calcular o montante da coima da recorrente, a título das circunstâncias agravantes.

549 Para efeitos de exaustividade, deve acrescentar-se que, na carta de 15 de dezembro de 2017, a Comissão insistiu no facto de que, durante a audição, as empresas em causa poderiam debater pormenorizadamente e sem limites todos os aspetos do caso concreto, abrindo assim caminho à possibilidade de a recorrente, enquanto empresa interessada, indicar, se assim o entendesse, o motivo pelo qual considerava que a reincidência não podia ser invocada contra si a título de circunstância agravante.

550 Nestas condições, há que referir, no final de um exame que incidiu sobre todas as circunstâncias que envolveram o dossiê, que, no presente processo, se encontravam reunidas as condições, por um lado, para que fosse suficientemente previsível a intenção da Comissão de tomar em

consideração, a título da reincidência, a decisão sancionatória anteriormente dirigida à recorrente e, por outro, para que esta última tivesse oportunidade de formular as suas observações sobre este ponto.

551 A acusação deve assim ser rejeitada.

b) Quanto à segunda acusação, respeitante ao prazo entre as duas infrações tomadas em consideração

552 A recorrente alega que o prazo útil para apreciar a reincidência, a saber, o tempo decorrido entre a constatação da primeira infração e o momento em que a empresa em causa teve o novo comportamento ilícito, era, no presente caso, de nove anos, uma vez que a sua participação no acordo remonta a 1998 e não a 1993, conforme a Comissão considerou na decisão impugnada. Ora, este prazo seria excessivo para invocar a reincidência.

553 A este respeito, há que recordar que, numa perspetiva de dissuasão, a reincidência é uma circunstância que justifica, segundo a jurisprudência, um aumento significativo do montante de base da coima. Constitui, com efeito, a prova de que a sanção anteriormente aplicada não foi suficientemente dissuasiva (v. Acórdão de 8 de julho de 2008, BPB/Comissão, T-53/03, EU:T:2008:254, n.º 398 e jurisprudência referida).

554 No que se refere ao tempo decorrido entre as duas infrações, nem o Regulamento n.º 1/2003 nem as Orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2 do artigo 15.º, do Regulamento n.º 17 e do n.º 5 do artigo 65.º [CA] (JO 1998, C 9, p. 3, a seguir «Orientações de 1998») preveem um prazo máximo para a tomada em consideração da reincidência e foi declarado que a inexistência de semelhante prazo não viola, por si só, o princípio da segurança jurídica (Acórdão de 17 de junho de 2010, Lafarge/Comissão, C-413/08 P, EU:C:2010:346, n.ºs 66 e 67).

555 Todavia, embora nenhum prazo de prescrição se oponha à declaração de uma situação de reincidência, não deixa de ser certo que, para respeitar o princípio da proporcionalidade, a Comissão não pode tomar em consideração, sem limitação no tempo, uma ou mais decisões anteriores que punam uma empresa (Acórdão de 17 de junho de 2010, Lafarge/Comissão, C-413/08 P, EU:C:2010:346, n.º 70).

556 Incumbe assim ao juiz da União verificar se, à luz dos factos do caso concreto, a majoração do montante da coima a título da reincidência é justificada, nomeadamente na medida em que seja reveladora de uma propensão da empresa em causa para violar as regras da concorrência, atendendo, nomeadamente, ao reduzido período de tempo decorrido entre o anterior incumprimento das regras da concorrência e a infração em causa (v., neste sentido, Acórdão de 17 de junho de 2010, Lafarge/Comissão, C-413/08 P, EU:C:2010:346, n.º 70).

557 No presente caso, tendo o sétimo fundamento sido rejeitado, no qual a recorrente contestou as provas recolhidas pela Comissão para demonstrar que participou na infração desde 1 de abril de 1993, o prazo que decorreu entre as duas infrações foi de três anos e oito meses e não de nove anos, como a recorrente afirma.

558 A este respeito, há que referir que, segundo a jurisprudência, um lapso de tempo de pouco menos de dez anos entre duas infrações pode ser considerado relativamente breve e revela, assim, a propensão de uma empresa para não retirar as devidas consequências de uma constatação de uma infração às regras da concorrência de que foi acusada (Acórdão de 8 de fevereiro de 2007, Groupe Danone/Comissão, C-3/06 P, EU:C:2007:88, n.º 40).

559 Neste contexto, foi com razão que a Comissão considerou que, no presente caso, se justificava uma majoração do montante de base da coima a título da reincidência, atendendo à propensão da recorrente para violar as regras da concorrência, o que é revelado pelo reduzido período de tempo decorrido entre as duas infrações em causa, a saber, três anos e oito meses.

[Omissis]

564 A acusação deve assim ser rejeitada.

c) Quanto à terceira acusação, relativa ao prazo decorrido entre as infrações tomadas em consideração e a adoção da decisão impugnada

565 A título preliminar, há que referir que, no âmbito do exame da acusação anterior, o Tribunal Geral foi levado a apreciar o prazo decorrido entre as duas infrações que foram tomadas em consideração pela Comissão a título da reincidência.

566 Na terceira acusação, a recorrente convida o juiz da União a apreciar, à luz do princípio da proporcionalidade, outro prazo, a saber, aquele que decorreu entre, por um lado, as infrações tomadas em consideração para efeitos da reincidência e, por outro, a adoção pela Comissão da decisão impugnada, na qual majorou o montante de base da coima a título da reincidência.

567 Segundo a recorrente, uma vez que este prazo é excessivamente longo, a reincidência não pode produzir um efeito dissuasivo e prosseguir, assim, a sua finalidade, pelo que a Comissão viola o princípio da proporcionalidade ao invocar, nesta situação, a reincidência.

568 Em apoio da sua posição, a recorrente sublinha as circunstâncias específicas do presente caso, no qual, devido à anulação das Decisões de 2002 e de 2009, a Comissão, a título da reincidência, tomou em consideração comportamentos que começaram em 1985, ou seja, há 34, e que foram devidamente constatados em 1989, ou seja, há 30 anos, no que se refere à primeira infração, para punir um comportamento que cessou em 2000, ou seja, 19 anos antes de a decisão impugnada ter sido adotada.

569 A este respeito, há que recordar que, segundo o princípio da proporcionalidade, os atos das instituições da União não ultrapassam os limites do que é adequado e necessário para alcançar o objetivo pretendido, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer àquela que é menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, EU:C:1990:391, n.º 13, e de 14 de julho de 2005, Países Baixos/Comissão, C-180/00, EU:C:2005:451, n.º 103).

570 No que respeita à reincidência, a jurisprudência exige que a Comissão, para determinar o montante da coima, considere o caráter dissuasivo da sua ação. Ora, um meio de garantir esse efeito dissuasivo consiste em invocar a reincidência majorando o montante da coima. A tomada em consideração da reincidência visa, assim, incitar as empresas que demonstraram propensão

para violar as regras da concorrência a alterarem o seu comportamento (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2011, Shell Petroleum e o./Comissão, T-38/07, EU:T:2011:355, n.º 98 e jurisprudência referida).

571 Segundo a jurisprudência acima referida no n.º 553, a reincidência é uma circunstância que justifica um aumento considerável do montante de base da coima porque constitui a prova de que a sanção anteriormente aplicada não foi suficientemente dissuasiva.

572 Conforme foi acima indicado no n.º 555, a Comissão não está vinculada por um eventual prazo de prescrição para verificar a reincidência. Contudo, não pode tomar em consideração sem limitação no tempo uma ou mais decisões anteriores que punam uma empresa.

573 A constatação e a apreciação das características específicas da reincidência fazem parte do poder de apreciação da Comissão e esta pode, em cada caso, quando fixa uma taxa de majoração em função da reincidência, tomar em consideração os indícios que tendem a confirmar a propensão de uma empresa para infringir as regras da concorrência (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2011, Shell Petroleum e o./Comissão, T-38/07, EU:T:2011:355, n.º 98).

574 Por conseguinte, a Comissão não pode ser acusada de ter invocado, no presente caso, a reincidência à luz do prazo decorrido entre a ou as primeiras infrações constatadas e aquela que foi punida na decisão impugnada. Com efeito, é este facto que revela a propensão da empresa para infringir as regras da concorrência e que justifica, por conseguinte, a intenção de orientar o comportamento desta empresa para que cumpra as regras da concorrência (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de outubro de 2005, Groupe Danone/Comissão, T-38/02, EU:T:2005:367, n.º 354, e de 13 de dezembro de 2012, Versalis e Eni/Comissão, T-103/08, não publicado, EU:T:2012:686, n.º 266).

575 Ora, conforme foi acima referido no n.º 557, o prazo útil foi breve, uma vez que durou três anos e oito meses. Tendo sido demonstrada a propensão da recorrente para infringir as regras do direito da concorrência, a Comissão não pode ser validamente acusada de ter dotado a decisão impugnada de efeito dissuasivo, não obstante a investigação ter demorado algum tempo, devido à imprevisibilidade dos trâmites judiciais a que esteve sujeita.

576 A recorrente alega, todavia, que, devido à antiguidade das infrações, a decisão impugnada já não podia ter nenhum efeito dissuasivo quando foi adotada. Por outro lado, alega que desde 2000 que não pratica nenhuma infração.

577 A este respeito, há que recordar que, conforme foi acima referido nos n.ºs 298 a 300, embora não se possa excluir que a ameaça de sanção que pesou sobre a recorrente durante toda a investigação e aplicação de uma sanção por duas vezes tenham tido algum efeito dissuasivo, tal não impede que seja a sanção, isto é, o facto de pagar a coima aplicada pela Comissão, conforme majorada a título da reincidência, que dissuade efetivamente uma empresa de voltar a violar as regras da concorrência.

578 Nestas condições, a Comissão não violou o princípio da proporcionalidade quando se certificou, através da tomada em consideração da reincidência, que a coima aplicada à recorrente na decisão impugnada era suficientemente dissuasiva.

579 Por todos os motivos expostos, a acusação deve ser rejeitada.

[Omissis]

4. Pedido de redução da coima

645 Uma vez que a decisão impugnada não padece de nenhuma ilegalidade ou irregularidade (v. n.os 530, 606 e 643, *supra*), o pedido de redução do montante da coima não pode ser deferido na medida em que através dele é pedido ao Tribunal Geral retire consequências, para efeitos do montante da coima, das referidas ilegalidades ou irregularidades (v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2015, Orange Polska/Comissão, T-486/11, EU:T:2015:1002, n.º 226).

646 No entanto, quando exerce a sua competência de plena jurisdição prevista no artigo 261.º TFUE e no artigo 31.º do Regulamento n.º 1/2003, o juiz da União está habilitado, além da simples fiscalização da legalidade, que só permite negar provimento ao recurso de anulação ou anular (no todo ou em parte) o ato impugnado, a tomar em consideração todas as circunstâncias de facto para, eventualmente, alterar o montante da sanção [v., neste sentido, Acórdãos de 3 de setembro de 2009, Prym e Prym Consumer/Comissão, C-534/07 P, EU:C:2009:505, n.º 86 e jurisprudência referida, e de 10 de novembro de 2021, Google e Alphabet/Comissão (Google Shopping), T-612/17, pendente de recurso, EU:T:2021:763, n.º 605].

647 No âmbito do exercício da sua competência de plena jurisdição, o juiz da União pode suprimir, reduzir, ou inclusivamente aumentar a coima aplicada (v. Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Siemens e o./Comissão, C-239/11 P, C-489/11 P e C-498/11 P, não publicado, EU:C:2013:866, n.º 334 e jurisprudência referida).

648 Nestas condições, o juiz da União também pode, sendo caso disso, substituir a apreciação da Comissão por uma apreciação diferente em relação à determinação do montante da coima aplicada (v. Acórdão de 21 de janeiro de 2016, Galp Energía España e o./Comissão, C-603/13 P, EU:C:2016:38, n.º 75).

649 Assim, importa examinar, à luz de todos os elementos do dossiê, nomeadamente os que foram apresentados pela recorrente, se incumbe ao Tribunal Geral substituir, no exercício da sua competência de plena jurisdição, o montante da coima fixado pela Comissão por outro montante, por considerar que este não é adequado (Acórdão de 17 de dezembro de 2015, Orange Polska/Comissão, T-486/11, EU:T:2015:1002, n.º 227).

650 Ora, ao contestar a proporcionalidade da decisão impugnada, a recorrente indicou que, na sua opinião, a Comissão, atendendo às circunstâncias do caso concreto, devia ter arquivado o procedimento ou, pelo menos, caso entendesse adotar uma decisão, devia ter decidido não lhe aplicar nenhuma coima.

651 A este respeito, há que referir que, na decisão impugnada, a Comissão, sem constatar uma violação do prazo razoável nem uma violação dos direitos de defesa, concedeu à recorrente uma redução do montante da coima, que justificou da seguinte forma:

– «tendo em consideração […] a insegurança gerada pela transição entre os dois Tratados, circunstância excecional que, até hoje, não se encontra expressamente regulada na jurisprudência, […] a Comissão considera oportuno que as partes destinatárias da presente decisão beneficiem de uma redução da coima» (considerando 570);

– essa redução é concedida «para mitigar as consequências negativas que para estas partes possam ter resultado da longa duração do procedimento que [foi] necessária para sanar determinados vícios processuais ocorridos no decurso do mesmo e que não são imputáveis às partes destinatárias da presente decisão» (considerando 570);

– «a concessão espontânea, pela Comissão, de uma redução do montante da coima […] deve ser considerada suficiente […] para mitigar os eventuais efeitos prejudiciais sofridos pelas partes destinatárias devido à longa duração do procedimento» (considerando 572);

– «[a]s partes destinatárias podem […] beneficiar de uma redução adequada das coimas […] para mitigar os eventuais efeitos prejudiciais resultantes dos erros processuais cometidos pela Comissão» (considerando 573);

– «a Comissão considera […] que os erros processuais que cometeu no âmbito da transição entre o Tratado CECA e o Tratado CE e a duração mais comprida que pode ter decorrido desses erros pode justificar uma indemnização adequada aos destinatários da presente decisão» (considerando 991);

– «atendendo ao poder de apreciação de que dispõe em matéria de fixação de coimas, a Comissão pode […] [conceder] aos destinatários da presente decisão uma redução da coima que deve ser calculada de forma que não penalize as empresas destinatárias por erros processuais que não cometeram, mas cuja gravidade, ao mesmo tempo, não é suficiente para violar o princípio segundo o qual os cartéis são violações muito graves do direito da concorrência» (considerando 992);

– «[p]ara tomar devidamente em consideração estes fatores, a Comissão conclui que deve ser concedida a todos os destinatários da presente decisão uma redução da coima em 50 % a título de circunstância atenuante extraordinária» (considerando 994).

652 Daqui resulta que, para conceder a redução do montante da coima aplicada à recorrente, a Comissão se baseou, em substância, nos seguintes elementos:

– o processo foi tramitado num momento em que estava a terminar a vigência do Tratado CECA;

– esta situação provocou dificuldades quanto à identificação das regras aplicáveis;

– essas dificuldades deram origem às anulações das Decisões de 2002 e de 2009 pelas autoridades judiciais da União;

– essas anulações determinaram um prolongamento do procedimento, numa medida que pode ter tido um impacto desfavorável para a situação das empresas em causa;

– estas circunstâncias podem ser tomadas em consideração para determinar o montante da coima.

653 A este respeito, há que salientar que a Comissão utiliza, por diversas vezes, nos considerandos acima referidos no n.º 651, termos que indicam que, através da concessão da redução do montante da coima em causa, pretendia «mitigar» ou «indemnizar» os «efeitos prejudiciais», ou seja, um dano que pode ter resultado de «erros» que lhe são imputáveis.

654 Embora estes termos estejam geralmente associados a procedimentos de natureza indemnizatória, não resulta da decisão impugnada que, ao conceder a redução do montante da coima em causa, a Comissão tivesse a intenção de indemnizar um dano resultante de um comportamento ilegal. A Comissão não reconhece em nenhum momento da referida decisão que o seu comportamento foi ilegal, tendo por exemplo ultrapassado o prazo razoável do procedimento ou violado os direitos de defesa da recorrente. Pelo contrário, remete, em várias passagens desta decisão, para a jurisprudência segundo a qual a solução, em caso de acusações respeitantes à duração do procedimento, deve ser encontrada no âmbito de uma ação de indemnização (considerandos 568 e 578).

655 Assim, há que considerar, atendendo a estes diferentes elementos, que através da redução concedida do montante da coima em causa, a Comissão não tinha por objetivo reparar um comportamento ilegal, mas simplesmente tomar em consideração as circunstâncias do caso concreto no âmbito do amplo poder de apreciação que lhe é reconhecido no que respeita à aplicação de sanções, designadamente pelo Acórdão de 19 de março de 2009, Archer Daniels Midland/Comissão (C-510/06 P, EU:C:2009:166, n.º 82) (v. n.º 651, *supra*).

656 No âmbito do exercício da sua competência de plena jurisdição, o Tribunal Geral considera que, no presente caso, a coima não pode ser suprimida devido, nomeadamente, à necessidade de assegurar a plena aplicação do direito da concorrência à infração imputada à recorrente que foi especialmente grave e que teve uma duração consideravelmente longa.

657 No entanto, deve tomar-se em consideração o facto de que a coima não foi aplicada à recorrente nos anos que se seguiram à prática dos últimos comportamentos anticoncorrenciais verificados pela Comissão, mas cerca de 20 anos depois.

658 A este respeito, há que tomar em consideração no presente caso, para efeitos da determinação do montante da coima, entre todas as circunstâncias pertinentes, o seu caráter dissuasivo.

659 Com efeito, a tomada em consideração do caráter dissuasivo visa assegurar que o montante da coima incitará, de forma suficiente, a empresa em causa, e, de um modo geral, todos os operadores económicos, a respeitar as regras da concorrência da União (v. Acórdão de 17 de junho de 2010, Lafarge/Comissão, C-413/08 P, EU:C:2010:346, n.º 102).

660 No presente caso, o objetivo da dissuasão já foi implementado em relação à recorrente, seja como for ainda que parcialmente, por um lado, através da sanção que lhe foi aplicada na Decisão de 2002, e em seguida na de 2009, e, por outro, através da perspetiva de essa sanção se poder manter no final do procedimento, no caso de vir a ser negado provimento aos recursos jurisdicionais dessas decisões interpostos pela recorrente ou no caso de, se as referidas decisões forem anuladas, vir a ser adotada uma nova decisão que aplique novamente uma sanção (v. n.º 299, *supra*).

661 Nestas condições, há que considerar, no âmbito do exercício da competência de plena jurisdição, que, atendendo ao tempo decorrido entre os últimos comportamentos anticoncorrenciais e a adoção da decisão impugnada, a fixação do montante da coima num nível inferior ao montante de base de 2,975 milhões de euros determinado pela Comissão, na referida decisão, em aplicação das Orientações de 1998, as quais podem guiar os órgãos jurisdicionais da União quando exercem a referida competência (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Comissão/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, n.º 80), é suficiente, no presente caso, para produzir o efeito dissuasivo pretendido.

662 À luz do que precede, é adequada uma redução de 50 % do montante da coima devido ao tempo decorrido entre os últimos comportamentos anticoncorrenciais e a adoção da decisão impugnada.

663 Em conclusão, há que:

– negar provimento ao recurso na parte em que visava obter uma anulação total ou parcial da decisão impugnada;

– rejeitar o pedido de redução do montante da coima formulado pela recorrente, por se considerar que a redução de 50 % do montante da coima concedida pela Comissão na decisão impugnada era adequada à luz da atenuação do necessário efeito dissuasivo da sanção devido ao tempo decorrido entre a cessação da infração e a aplicação da coima.

[Omissis]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Ferriere Nord SpA é condenada a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) O Conselho da União Europeia suportará as suas próprias despesas.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de novembro de 2022.

Assinaturas