



## 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 — Infração única, complexa e continuada — Prova da participação no acordo — Distanciamento público — Competência de plena jurisdição»

No processo T-657/19,

**Feralpi Holding SpA**, com sede em Brescia (Itália), representada por G. Roberti e I. Perego, advogados,

recorrente,

contra

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

recorrida,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE por meio do qual é requerida 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/ou a supressão ou a redução do montante da coima aplicada à recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada),

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 3 de junho de 2021,

\* Língua do processo: italiano.

profere o presente

## Acórdão<sup>1</sup>

### I. Antecedentes do litígio

- 1 A recorrente, Feralpi Holding SpA (anteriormente Feralpi Siderurgica SpA e Federalpi Siderurgica SRL), é um fabricante de varões para betão que tem sede em Itália.

#### 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.
- 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. A este título, aplicou uma coima à recorrente no montante de 10,25 milhões de euros.

<sup>1</sup> Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal Geral considera útil.

- 8 Em 4 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, Feralpi Siderurgica/Comissão, T-77/03, não publicado, EU:T:2007:319) 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.
- 9 A decisão de 2002 tornou-se definitiva em relação à Federacciai, que não interpôs recurso no Tribunal Geral.

### ***B. Segunda decisão da Comissão (2009)***

- 10 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 31 de julho de 2008.
- 11 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 15 de julho de 2009, a Comissão solicitou à recorrente informações relativas à evolução da sua estrutura e do seu volume de negócios. A recorrente respondeu a estes pedidos de informações, respetivamente, por mensagens de correio eletrónico de 4 de setembro e de 17 de outubro de 2008, e em seguida de 3 de abril, 6 de julho e 22 de julho de 2009.
- 12 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 10,25 milhões de euros.
- 13 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.
- 14 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 negou provimento a esse recurso (Acórdão de 9 de dezembro de 2014, Feralpi/Comissão, T-70/10, não publicado, EU:T:2014:1031). O Tribunal Geral anulou parcialmente a Decisão de 2009 em relação a outra das suas destinatárias, reduziu o montante da coima aplicada a duas outras destinatárias e negou provimento aos demais recursos.

- 15 Em 19 de fevereiro de 2015, a recorrente interpôs no Tribunal de Justiça recurso do Acórdão de 9 de dezembro de 2014, Feralpi/Comissão, T-70/10, não publicado, EU:T:2014:1031). Através do Acórdão de 21 de setembro de 2017, Feralpi/Comissão (C-85/15 P, EU:C:2017:709), o Tribunal de Justiça anulou o referido acórdão do Tribunal Geral e a Decisão de 2009 em relação, nomeadamente, à recorrente.
- 16 No Acórdão de 21 de setembro de 2017, Feralpi/Comissão (C-85/15 P, EU:C:2017:709), 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.
- 17 Ora, o Tribunal de Justiça constatou que, no caso concreto, não se podia considerar que a audiência 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.
- 18 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 audiência 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.
- 19 No seu Acórdão de 21 de setembro 2017, Feralpi/Comissão (C-85/15 P, EU:C:2017:709), o Tribunal de Justiça recordou a importância da realização, a pedido das partes em causa, de uma audiência para a qual são convidadas as autoridades da concorrência dos Estados-Membros, sendo que a sua não participação constitui uma violação das formalidades essenciais.
- 20 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.
- 21 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)***

- 22 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 audiência das partes no referido procedimento na presença das autoridades da concorrência dos Estados-Membros.

- 23 Em 20 de dezembro de 2017 e 16 de janeiro de 2018, a recorrente informou a Comissão de que pretendia participar naquela audição. Por carta de 1 de fevereiro de 2018, 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.
- 24 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.
- 25 Em 7 de maio de 2018, a recorrente apresentou novas observações escritas sobre o processo. Por cartas de 19 de novembro de 2018, bem como de 18 de janeiro e de 6 de maio de 2019, a Comissão enviou três pedidos de informações à recorrente relativos à evolução da sua estrutura e do seu volume de negócios. A recorrente respondeu a estes pedidos de informações, respetivamente, por cartas de 7 de dezembro de 2018, bem como de 30 de janeiro e de 9 de maio de 2019.
- 26 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 Partecipazioni Industriali SpA (anteriormente Riva Acciaio SpA, em seguida Riva Fire SpA, a seguir «Riva»), a Valsabbia Investimenti SpA e a Ferriera Valsabbia SpA, bem como a Ferriere Nord SpA.
- 27 No artigo 1.º da decisão impugnada, a Comissão constatou a existência de uma infração ao artigo 65.º, n.º 1, CA no setor dos varões para betão em Itália, na qual a recorrente e aquelas outras quatro empresas participaram CA entre 6 de dezembro de 1989 e 4 de julho de 2000. A infração consistiu num acordo continuado e/ou em práticas concertadas que tinham por objeto ou efeito fixar os preços e limitar ou controlar a produção ou as vendas no mercado italiano dos varões para betão.
- 28 A Comissão considerou a recorrente responsável a título da sua participação no acordo entre 6 de dezembro de 1989 e 27 de junho de 2000. No artigo 2.º da decisão impugnada, aplicou-lhe uma coima no montante de 5,125 milhões de euros, depois de ter aplicado uma redução de 50 % devido à duração do procedimento.
- 29 Em 18 de julho de 2019, a recorrente foi notificada de uma versão completa da decisão impugnada.

## **II. Tramitação processual e pedidos das partes**

- 30 A recorrente interpôs o presente recurso por meio de uma petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de setembro de 2019.
- 31 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.
- 32 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.

- 33 Na audiência de 3 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 reenumerados para efeitos da redação do acórdão, o que ficou registado na ata da audiência.
- 34 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular, total ou parcialmente, a decisão impugnada na parte em que esta lhe diz respeito;
  - e/ou suprimir ou, pelo menos, reduzir o montante da coima que lhe é aplicada na referida decisão;
  - sendo caso disso, «declarar ilegal e inaplicável o artigo 25.º, n.ºs 3 a 6, do Regulamento n.º 1/2003»;
  - condenar a Comissão nas despesas.
- 35 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
  - condenar a recorrente nas despesas.

### III. Questão de direito

- 36 A título preliminar, há que observar que, com o seu terceiro pedido, a recorrente pede ao Tribunal Geral que «declare ilegal e inaplicável o artigo 25.º, n.ºs 3 a 6, do Regulamento n.º 1/2003».
- 37 Ora, resulta da petição que, através deste pedido, a recorrente invoca, por via de exceção, a ilegalidade do artigo 25.º, n.ºs 3 a 6, do Regulamento n.º 1/2003 em apoio do pedido de anulação da decisão impugnada ou do pedido de supressão ou de redução da coima.
- 38 Por conseguinte, a exceção de ilegalidade será analisada, enquanto fundamento, em conjunto com os fundamentos que foram apresentados em apoio do pedido de anulação da decisão impugnada ou do pedido de supressão ou de redução da coima.
- 39 Em apoio do pedido de anulação da decisão impugnada ou do pedido de supressão ou de redução da coima, a recorrente invoca oito fundamentos relativos:
- 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 erros de apreciação e à violação do princípio da proporcionalidade;
- quinto fundamento, relativo à violação do princípio *non bis in idem* e do princípio da segurança jurídica;
- sexto fundamento, relativo à ilegalidade do regime de prescrição instituído pelo artigo 25.º, n.ºs 3 a 6, do Regulamento n.º 1/2003;
- sétimo fundamento, relativo à falta de provas da sua participação no acordo entre 1989 e 1995;
- oitavo fundamento, relativo à fundamentação insuficiente da decisão impugnada no que se refere à constatação, a seu respeito, de uma infração única, complexa e continuada entre 6 de dezembro de 1989 e 27 de junho de 2000 e à falta de prova do caráter único e continuado dessa infração.

[*omissis*]

***B. 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*]

***1. Quanto à primeira acusação, relativa a um erro de direito***

- 156 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.
- 157 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).
- 158 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.
- 159 Da decisão recorrida 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 recorrida 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*]

- 170 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.
- 171 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.
- 172 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 direitos 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 de 2014, *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).
- 173 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.
- 174 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.
- 175 Esta apreciação, que incide nomeadamente sobre a duração global do procedimento, fases jurisdicionais incluídas, foi essencialmente efetuada no considerando 528 da decisão impugnada.
- 176 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*]
- 180 A acusação deve assim ser rejeitada.



[omissis]

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

- 185 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. A argumentação desenvolvida em apoio do terceiro fundamento comporta, em substância, quatro acusações, todas contestadas pela Comissão.
- 186 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 172, *supra*).
- 187 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.

[omissis]

***1. Quanto à primeira acusação, relativa à duração das fases administrativas***

- 189 A recorrente alega que a afirmação da Comissão segundo a qual as fases administrativas do procedimento foram sempre conduzidas «rapidamente e sem interrupções injustificadas» não toma em consideração a realidade dos factos e, só pode ser considerada correta, quando muito, relativamente à fase de adoção da Decisão de 2002, acue durou, na sua totalidade, dois anos e dois meses.
- 190 As demais etapas do procedimento administrativo que culminaram na adoção, respetivamente, da Decisão de 2009 e da decisão impugnada, foram marcadas por períodos de inatividade da Comissão manifestamente desrazoáveis.
- 191 A duração da totalidade do procedimento administrativo também é, ela própria, desrazoável, designadamente à luz do processo que deu origem ao 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).
- 192 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).
- 193 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).

- 194 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.
- 195 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).
- 196 Assim, ainda que se admita que, noutros processos, a fase administrativa que se seguiu à anulação de uma decisão da Comissão pelo juiz da União, no âmbito de um procedimento retomado para adotar uma nova decisão, tenha sido mais curta do que as circunstâncias do presente caso, tal não permite, por si só, que se conclua que o princípio do prazo razoável foi violado.
- 197 Com efeito, há que examinar a razoabilidade da duração tomando se em consideração as circunstâncias específicas de cada processo, designadamente à luz dos critérios acima mencionados no n.º 195.
- 198 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).
- 199 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 6 de dezembro de 1989 e 27 de junho 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.
- 200 Baseando-se nesta constatação, a Comissão aplicou à recorrente uma coima de 5,125 milhões de euros.
- 201 Atendendo a estes elementos, pode considerar-se que o processo era importante para a recorrente.

- 202 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.
- 203 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.
- 204 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).
- 205 À luz destes elementos, o processo deve ser considerado complexo.
- 206 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.
- 207 Deste modo, a Comissão teve de tratar, no contexto da adoção da decisão recorrida, 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.
- 208 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.
- 209 A acusação deve assim ser rejeitada.

## *2. Quanto à segunda acusação, relativa à duração das fases jurisdicionais*

- 210 A recorrente critica a duração, que considera desrazoável, dos processos judiciais. Por um lado, a duração total destes processos foi de doze anos. Por outro lado, a tramitação de cada processo no Tribunal Geral (Processos T-77/03 e T-70/10) foi de quase cinco anos.
- 211 A este respeito, há que recordar que o dever de observar um prazo razoável na condução dos procedimentos administrativos constitui um princípio geral de direito consagrado nomeadamente no artigo 41.º, n.º 1, da Carta.
- 212 No mesmo sentido, a inobservância de um prazo razoável para proferir uma sentença constitui uma irregularidade processual (Acórdão de 16 de julho de 2009, Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland/Comissão, C-385/07 P, EU:C:2009:456, n.º 191).
- 213 Com efeito, qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, pública e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei, que decidirá das contestações sobre os seus direitos e obrigações de natureza civil, e do mérito de qualquer acusação em matéria penal deduzidas contra si, em conformidade com o

disposto no artigo 47.º da Carta e no artigo 6.º da CEDH (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2009, *Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland/Comissão*, C-385/07 P, EU:C:2009:456, n.ºs 177 a 179, e de 5 de junho de 2012, *Imperial Chemical Industries/Comissão*, T-214/06, EU:T:2012:275, n.ºs 282 e 283).

- 214 Segundo a jurisprudência, uma violação, por um órgão jurisdicional da União, da sua obrigação de proferir sentença num prazo razoável não deve ser punida através de um recurso de anulação ou destinado a obter a supressão ou a redução do montante da coima, mas através de uma ação de indemnização, uma vez que essa ação constitui uma solução eficaz (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 26 de novembro de 2013, *Gascogne Sack Deutschland/Comissão*, C-40/12 P, EU:C:2013:768, n.º 89, e de 21 de setembro de 2017, *Feralpi/Comissão*, C-85/15 P, EU:C:2017:709, n.º 54).
- 215 Esta jurisprudência explica-se pela preocupação, do juiz da União, que o leva a não fazer depender a legalidade de uma decisão adotada pela Comissão das condições nas quais o juiz conduziu um determinado processo judicial (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 203).
- 216 A acusação deve assim ser rejeitada por ser inoperante.

### 3. Quanto à terceira acusação, relativa à duração global do procedimento

- 217 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.
- 218 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 à 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).
- 219 No caso em apreço, há que constatar que o período ao longo do qual o procedimento administrativo correu foi excepcionalmente longo, o que aliás levou a Comissão a reduzir a coima que acabou por ser aplicada à recorrente (v. n.º 169, *supra*).
- 220 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 202 a 205, *supra*).
- 221 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.

- 222 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.
- 223 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.
- 224 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.
- 225 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).
- 226 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.
- 227 A acusação deve assim ser rejeitada.

*4. Quanto à quarta acusação, relativa ao efeito, nos direitos de defesa, da duração do procedimento*

- 228 A recorrente alega que a duração desrazoável do procedimento administrativo afetou o exercício dos seus direitos de defesa ao longo da terceira fase deste procedimento, compreendida entre o Acórdão de 21 de setembro de 2017, Feralpi/Comissão (C-85/15 P, EU:C:2017:709) e a adoção da decisão impugnada.
- 229 A este respeito, há que recordar que, conforme acima se indicou no n.º 186, 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 quarta 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.
- 230 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, 10, 23 e 24, *supra*).
- 231 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, na audição de 23 de abril de 2018 e nas suas observações de 7 de maio de 2018 (v. n.ºs 23 a 25, *supra*).

- 232 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 (v. n.ºs 55 a 149, *supra*).
- 233 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.
- 234 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.
- 235 A acusação deve assim ser rejeitada, havendo igualmente que julgar improcedente o terceiro fundamento no seu conjunto.

***D. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, a erros de apreciação e à violação do princípio da proporcionalidade***

[*omissis*]

***1. Quanto à primeira acusação, relativa à decisão errada da Comissão de adotar uma nova decisão que aplica uma coima***

- 237 A recorrente alega que a Comissão exerceu incorretamente o seu poder de apreciação por ter feito prevalecer a aplicação efetiva e o efeito dissuasivo das regras de concorrência sobre o princípio do prazo razoável. A decisão impugnada também está insuficientemente fundamentada quanto a este ponto.
- 238 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.
- 239 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).
- 240 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).

- 241 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 devem 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.
- 242 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).
- 243 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.
- 244 Em primeiro lugar, há que salientar que, como resulta da resposta dada ao terceiro fundamento, nas circunstâncias do presente caso não foi violado o princípio do prazo razoável.
- 245 Daqui resulta que deve desde já ser excluída a argumentação da recorrente segundo a qual a Comissão exerceu incorretamente o seu poder de apreciação por não ter tomado em consideração que a duração do procedimento excedeu um prazo razoável.
- 246 Em segundo lugar, há que salientar, seja como for, no que se refere à fundamentação apresentada pela Comissão na decisão impugnada, que esta 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.
- 247 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 referida decisão).
- 248 A Comissão admitiu, no entanto, que cometeu erros processuais e reconheceu que estes erros podem ter contribuído para alongar a duração do procedimento.
- 249 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).
- 250 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).

- 251 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).
- 252 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).
- 253 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.
- 254 A acusação deve assim ser rejeitada.

[*omissis*]

#### *4. Quanto à quarta acusação, relativa à violação do princípio da proporcionalidade*

- 268 A recorrente alegou, nos seus articulados e na audiência, que, devido à duração desrazoável do procedimento, a adoção da decisão impugnada era contrária ao princípio da proporcionalidade. Invoca a este respeito três argumentos. Primeiro, o procedimento administrativo não devia ter sido retomado. Segundo, tendo sido retomado, a Comissão podia ter adotado uma decisão sem aplicar sanções. Terceiro, tendo a Comissão aplicado erradamente uma coima, o Tribunal Geral deve alterar o respetivo montante.
- 269 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).
- 270 Quanto ao primeiro argumento invocado pela recorrente, há que recordar que, no presente caso, a Comissão retomou o procedimento administrativo, conforme permitido pela jurisprudência caso de anulação de um ato que dela emane (v. n.ºs 49 e 51, *supra*).
- 271 Conforme resulta da análise dos primeiro e terceiro fundamentos, a retomada do procedimento administrativo não pode dar origem à anulação da decisão impugnada, uma vez que a recorrente não demonstrou que a duração do referido procedimento foi excessiva nem que os seus direitos de



defesa foram afetados em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 172. Ora, no presente caso, resulta da análise dos primeiro e terceiro fundamentos que a recorrente não pode invocar estas violações.

272 Não obstante, a Comissão teve o cuidado de justificar, na decisão impugnada, as razões pelas quais se lhe afiguravam justificadas a retomada do procedimento administrativo, bem como a adoção de uma nova decisão e a aplicação de uma sanção, a saber:

- 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.

273 Nestas condições, há que rejeitar o primeiro argumento da recorrente.

274 Quanto ao segundo argumento da recorrente, há que recordar que a Comissão assegurou que fossem mitigadas as consequências da duração do procedimento administrativo, em relação às empresas destinatárias da decisão impugnada, concedendo-lhes uma redução de 50 % do montante da coima.

275 Segundo a recorrente, o princípio da proporcionalidade implica, todavia, que, no presente caso, a ser adotada uma terceira decisão, nenhuma coima lhe deve ser aplicada.

276 A este respeito, como foi acima recordado no n.º 172, o facto de o prazo razoável ter sido excedido, admitindo que seja demonstrado, não é suficiente para, por si só, conduzir à anulação da decisão impugnada, estando semelhante anulação reservada às situações em que o facto de um prazo ter sido excedido limitou o exercício dos direitos de defesa.

277 Além disso, como acima se referiu no n.º 172, quando o facto de o prazo razoável ter sido excedido não limita o exercício dos direitos de defesa, a indemnização do dano causado pode ser pedida no âmbito de uma ação de indemnização a intentar perante o juiz da União.

278 Esta posição é criticada pela recorrente, para quem intentar uma ação de indemnização não é uma «solução eficaz» porque daí resulta um atraso ainda maior na constatação da violação do seu direito a um prazo razoável.

279 A este respeito, há que recordar que o direito à ação está consagrado no artigo 47.º, n.º 1, da Carta e constitui uma prerrogativa cujo respeito o juiz da União deve assegurar. Este direito deve ser exercido no quadro do sistema formado pelas vias de recurso instituídas no Tratado, destinando-se o recurso de anulação a fiscalizar a legalidade dos atos da União, ao passo que a ação de indemnização se destina a obter a reparação de um dano causado por um comportamento ilegal adotado pelas suas instituições, pelos seus órgãos ou pelos seus organismos. Neste sistema, para obter a anulação de um ato lesivo, a recorrente deve demonstrar que o comportamento ilegal do autor do ato afetou a validades deste último.

280 No presente caso, a recorrente não demonstrou que a decisão impugnada padece de ilegalidade relativa à violação do direito ao prazo razoável ou dos direitos de defesa suscetível de conduzir à sua anulação.

- 281 O segundo argumento da recorrente deve assim ser rejeitado.
- 282 Com o seu terceiro argumento, a recorrente pede, em substância, ao Tribunal Geral que exerça a sua competência de plena jurisdição e altere o montante da coima que lhe foi aplicada tomando em consideração as circunstâncias do caso concreto, em conformidade com o princípio da proporcionalidade.
- 283 A este respeito, há que recordar que o juiz da União pode exercer uma competência de plena jurisdição, ao abrigo do artigo 261.º TFUE e do artigo 31.º do Regulamento n.º 1/2003, quando a questão do montante da coima é submetida à sua apreciação (Acórdão de 10 de abril de 2014, Comissão/Siemens Österreich e o. e Siemens Transmission & Distribution e o./Comissão, C-231/11 P a C-233/11 P, EU:C:2014:256, n.º 126).
- 284 No presente caso, a recorrente apresentou esse pedido ao Tribunal Geral, conforme resulta, designadamente do n.º 158 da petição, no qual, ao resumir os seus pedidos, indica que pretende obter, pelo menos, uma redução do montante da coima ao abrigo, nomeadamente, do artigo 261.º TFUE.
- 285 Quando exerce a sua competência de plena jurisdição, 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].
- 286 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).
- 287 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).
- 288 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 a não penalizar 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).

289 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.

290 A este respeito, há que salientar que a Comissão indica por diversas vezes nos considerandos acima referidos no n.º 288 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.

291 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 acusação respeitante à duração do procedimento, deve situar-se no âmbito de uma ação de indemnização (considerandos 568 e 578).
- 292 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 288, *supra*).
- 293 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, uma vez que a fundamentação e a prova da referida infração, bem como a participação da recorrente na mesma não foram validamente contestadas (v. fundamentos sétimo e oitavo, *supra*).
- 294 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.
- 295 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 carácter dissuasivo.
- 296 Com efeito, a tomada em consideração do carácter 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).
- 297 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 perspectiva 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 257, *supra*).
- 298 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 10,25 milhões de euros determinado pela Comissão, na referida decisão, em aplicação das suas 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), 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.
- 299 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.

300 Em conclusão, há que:

- rejeitar a acusação e, com ela, o quarto fundamento na parte em que visam obter a anulação total ou parcial da decisão impugnada;
- rejeitar a acusação e, com ela, o quarto fundamento na parte em que visam obter a supressão ou a redução do montante da coima aplicada à 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.

***E. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio non bis in idem e do princípio da segurança jurídica***

301 A recorrente alega que o princípio *non bis in idem* e o princípio da segurança jurídica que lhe é subjacente obstam à adoção da decisão impugnada.

302 A Comissão contesta a argumentação da recorrente.

303 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.

304 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).

305 Particularmente 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).

306 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).

- 307 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).
- 308 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).
- 309 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).
- 310 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, Feralpi/Comissão (T-70/10, não publicado, EU:T:2014:1031), 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).
- 311 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.
- 312 Nestas condições, não se pode considerar que o princípio *non bis in idem* foi violado.
- 313 A violação do princípio da segurança jurídica que resultaria de uma violação do princípio *non bis in idem* deve assim também ser excluída, havendo, por conseguinte, que rejeitar o quinto fundamento.

***F. Quanto ao sexto fundamento, relativo à ilegalidade do regime de prescrição instituído pelo artigo 25.º, n.ºs 3 a 6, do Regulamento n.º 1/2003***

- 314 A recorrente invoca uma exceção de ilegalidade contra o regime de interrupção e de suspensão da prescrição enunciado no artigo 25.º, n.ºs 3 a 6, do Regulamento n.º 1/2003. Em sua opinião, este regime deve ser declarado inaplicável no presente procedimento. Com efeito, conduziria a situações em que, como no presente caso, a Comissão poderia adotar novas decisões após a anulação, sem que essa possibilidade seja limitada no tempo. Semelhante resultado seria contrário, por um lado, aos artigos 41.º e 47.º da Carta e, por outro, ao artigo 6.º da CEDH, que consagram, todos eles, a obrigação de respeitar um prazo razoável nos processos.
- 315 A Comissão contesta a argumentação da recorrente.
- 316 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).
- 317 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).
- 318 A recorrente acusa o legislador da União de não ter previsto, no artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003, um prazo máximo além do qual qualquer intervenção da Comissão fica excluída ainda que o decurso do prazo de prescrição tenha sido suspenso.
- 319 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).

320 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.

321 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 172, *supra*).

322 Por conseguinte, há que rejeitar o sexto fundamento.

[*omissis*]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Feralpi Holding SpA é condenada nas despesas.**

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

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

Assinaturas