



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

22 de março de 2022 *

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Serviços postais — Sistema de tarifação adotado por um prestador de serviço universal — Coima aplicada por uma entidade nacional de regulação do setor postal — Coima aplicada por uma autoridade nacional da concorrência — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 50.º — Princípio *ne bis in idem* — Existência da mesma infração — Artigo 52.º, n.º 1 — Restrições ao princípio *ne bis in idem* — Cúmulo de procedimentos e de sanções — Condições — Prossecução de um objetivo de interesse geral — Proporcionalidade»

No processo C-117/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica), por Decisão de 19 de fevereiro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de março de 2020, no processo

bpost SA

contra

Autorité belge de la concurrence,

sendo intervenientes:

Publimail SA,

Comissão Europeia,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vice-presidente, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (relatora), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele e J. Passer, presidentes de secção, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin e N. Wahl, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: D. Dittert, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 22 de março de 2021,

* Língua do processo: francês.

considerando as observações apresentadas:

- em representação da bpost SA, por J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe e S. Mathieu, avocats,
- em representação do Governo belga, por J.-C. Halleux, Van den Broeck e C. Pochet, na qualidade de agentes, assistidos por P. Vernet e E. de Lophem, avocats,
- em representação do Governo alemão, inicialmente, por J. Möller e S. Heimerl, em seguida, por J. Möller, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e I. Gavrilova, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo helénico, por L. Kotroni, na qualidade de agente,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo letão, inicialmente, por K. Pommere e V. Kalniņa, em seguida, por K. Pommere, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna e M. Wiącek, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo romeno, por E. Gane, R. I. Hațieganu e A. Wellman, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour e F. van Schaik, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 2 de setembro de 2021,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a bpost SA à Autorité belge de la concurrence (Autoridade Belga da Concorrência), que sucedeu ao Conseil de la concurrence (Conselho da Concorrência) (a seguir, em conjunto, «Autoridade da Concorrência»), a respeito da legalidade de uma decisão pela qual a bpost foi condenada no pagamento de uma coima por ter cometido um abuso de posição dominante (a seguir «Decisão da Autoridade da Concorrência»).

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 A Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço (JO 1998, L 15, p. 14), conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008 (JO 2008, L 52, p. 3) (a seguir «Diretiva 97/67»), tem por objeto a liberalização gradual do mercado dos serviços postais.
- 4 Os considerandos 8 e 41 da Diretiva 97/67 têm a seguinte redação:
- «(8) Considerando que são necessárias medidas destinadas a garantir a liberalização gradual e controlada do mercado e a assegurar um justo equilíbrio na sua aplicação para garantir em toda a [União Europeia], no respeito das obrigações e direitos dos prestadores do serviço universal, a livre prestação de serviços no próprio setor postal;
- [...]
- (41) Considerando que a presente diretiva não prejudica a aplicação das regras do Tratado nomeadamente as suas regras de concorrência e de livre prestação de serviços.»
- 5 O artigo 12.º desta diretiva prevê, nomeadamente, que os Estados-Membros devem procurar assegurar que, ao serem fixadas as tarifas para cada serviço compreendido na prestação do serviço universal, sejam transparentes e não discriminatórias.

Direito belga

- 6 Os artigos 144 bis e 144 ter da loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Lei que Reforma Certas Empresas Públicas Económicas), de 21 de março de 1991 (*Moniteur belge* de 27 de março de 1991, p. 6155), na versão aplicável ao litígio no processo principal, transpõem para a ordem jurídica belga o artigo 12.º da Diretiva 97/67.
- 7 O artigo 3.º da loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (Lei Relativa à Proteção da Concorrência Económica), de 10 de junho de 2006 (*Moniteur belge* de 29 de junho de 2006, p. 32755), coordenada pelo Decreto Real de 15 de setembro de 2006 (*Moniteur belge* de 29 de setembro de 2006, p. 50613), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei da Proteção da Concorrência»), dispõe:
- «É proibido, sem que seja necessária uma decisão prévia para o efeito, a exploração abusiva, por uma ou várias empresas, de uma posição dominante no mercado belga em causa ou numa parte substancial deste.

Estas práticas abusivas podem, nomeadamente, consistir em:

- 1º Impor, de forma direta ou indireta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transação não equitativas;

- 2º Limitar a produção, a distribuição ou o desenvolvimento técnico em prejuízo dos consumidores;
- 3º Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes, colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência;
- 4º Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não têm ligação com o objeto desses contratos.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 8 A bpost é o prestador histórico de serviços postais na Bélgica. Oferece serviços de distribuição postal não só ao grande público mas também a duas categorias especiais de clientes, a saber, os remetentes de envios em quantidade, que são consumidores finais, e as empresas de encaminhamento, que são intermediários que prestam eles próprios serviços a montante do serviço de distribuição postal, através da preparação do correio e do depósito dos envios.
- 9 A partir de 2010, a bpost implementou um novo sistema de tarifação para a distribuição de envios publicitários endereçados e de envios administrativos baseados no modelo designado «por remetente». Segundo este modelo, as reduções quantitativas concedidas aos intermediários já não eram calculadas com base no volume total de envios provenientes do conjunto dos remetentes aos quais prestavam os seus serviços, mas em função do volume de envios depositado individualmente por cada remetente.
- 10 Por Decisão de 20 de julho de 2011, o Institut belge des services postaux et des télécommunications (Instituto Belga dos Serviços Postais e das Telecomunicações) (IBPT) (a seguir «Autoridade Reguladora do Setor Postal») condenou a bpost no pagamento de uma coima de 2,3 milhões de euros, por violação da regra de não discriminação em matéria tarifária, ao abrigo dos artigos 144 bis e 144 ter, n.º 1, ponto 5, da Lei que Reforma Certas Empresas Públicas Económicas, de 21 de março de 1991, na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Decisão da Autoridade Reguladora do Setor Postal»). Segundo esta decisão, o novo sistema de tarifação implementado pela bpost a partir de 2010 baseava-se numa diferença de tratamento injustificada entre os intermediários e os clientes diretos. A Autoridade Reguladora do Setor Postal indicou, além disso, que o procedimento que conduziu à adoção da referida decisão não tinha por objeto a aplicação do direito da concorrência.
- 11 Por Acórdão de 10 de março de 2016, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica) anulou a Decisão da Autoridade Reguladora do Setor Postal, considerando que a prática tarifária em causa não era discriminatória. Este acórdão, que transitou em julgado, foi proferido na sequência de um reenvio prejudicial que deu origem ao Acórdão de 11 de fevereiro de 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 Entretanto, em 10 de dezembro de 2012, a Autoridade da Concorrência adotou uma decisão em que declarou que a bpost tinha cometido um abuso de posição dominante proibido pelo artigo 3.º da Lei da Proteção da Concorrência e pelo artigo 102.º TFUE. Este abuso consistia na adoção e na aplicação, pela bpost, do seu novo sistema de tarifação no período compreendido entre janeiro de 2010 e julho de 2011. Segundo esta decisão, este sistema produziu um efeito de exclusão dos intermediários e dos potenciais concorrentes da bpost, bem como um efeito de

fidelização dos seus principais clientes, suscetível de aumentar os obstáculos à entrada no mercado. Devido ao referido abuso, a bpost foi condenada ao pagamento de uma coima no montante de 37 399 786 euros, calculada tendo em conta a coima anteriormente aplicada pela Autoridade Reguladora do Setor Postal. O procedimento que conduziu à adoção da referida decisão não se prendia com a existência de eventuais práticas discriminatórias.

- 13 Por Acórdão de 10 de novembro de 2016, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) anulou a Decisão da Autoridade da Concorrência, por ser contrária ao princípio *ne bis in idem*. Este órgão jurisdicional considerou que os procedimentos instaurados pela Autoridade Reguladora do Setor Postal e pela Autoridade da Concorrência incidiam sobre os mesmos factos.
- 14 Por Acórdão de 22 de novembro de 2018, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação, Bélgica) anulou este acórdão e remeteu o processo à cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas).
- 15 No âmbito do processo subsequente a essa remissão, a bpost, a Autoridade da Concorrência e a Comissão Europeia, que interveio como *amicus curiae*, debateram o respeito do princípio *ne bis in idem* e as condições da sua aplicação.
- 16 No seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que os procedimentos instaurados, respetivamente, pela Autoridade Reguladora do Setor Postal e pela Autoridade da Concorrência conduzem à aplicação de sanções administrativas de carácter penal destinadas a reprimir infrações diferentes resultantes da violação, por um lado, de uma regulamentação setorial e, por outro, do direito da concorrência. Nestas condições, considera que, em princípio, há que ter em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio *ne bis in idem* no domínio do direito da concorrência, conforme resulta, em particular, do Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2012:72). Decorre desta jurisprudência que, para verificar se dois procedimentos têm por objeto os mesmos factos, há que examinar se estão preenchidos três critérios cumulativos, a saber, a identidade dos factos, a identidade dos infratores e a identidade do interesse jurídico protegido. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, no entanto, que o último critério não se aplica em domínios diferentes do direito da concorrência.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio assinala que os dois procedimentos em causa no processo principal assentam em legislações diferentes, destinadas a proteger interesses jurídicos distintos. O procedimento instaurado pela Autoridade Reguladora do Setor Postal destinava-se a garantir a liberalização do setor postal através de regras sobre a transparência e a não discriminação em matéria tarifária, enquanto o procedimento instaurado pela Autoridade da Concorrência visava garantir a livre concorrência no mercado interno proibindo, nomeadamente, os abusos de posição dominante. O critério relativo à identidade do interesse jurídico protegido é necessário para assegurar a aplicação efetiva do direito da concorrência.
- 18 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, dada a incerteza relativa à pertinência deste critério à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, é necessário obter esclarecimentos a este respeito.

- 19 Além disso, este órgão jurisdicional questiona-se sobre as condições de um eventual cúmulo dos procedimentos instaurados como restrição ao princípio *ne bis in idem*, à luz da jurisprudência resultante dos Acórdãos de 20 de março de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), de 20 de março de 2018, Garlsson Real Estate e o. (C-537/16, EU:C:2018:193), e de 20 de março de 2018, Di Puma e Zecca (C-596/16 e C-597/16, EU:C:2018:192).
- 20 Nestas condições, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o princípio [*ne*] *bis in idem*, conforme garantido pelo artigo 50.º da Carta, ser interpretado no sentido de que não impede a autoridade administrativa competente de um Estado-Membro de aplicar uma coima por violação do direito europeu da concorrência, numa situação como a do caso em apreço, em que a mesma pessoa coletiva já foi definitivamente absolvida do pagamento de uma coima administrativa aplicada pelo regulador postal nacional por uma pretensa violação da legislação postal, relativamente aos mesmos factos ou a factos semelhantes, na medida em que o critério da unidade do interesse legal protegido não está preenchido pelo facto de o presente processo ter por objeto duas infrações diferentes a duas legislações distintas aplicáveis em dois domínios jurídicos diferentes?
- 2) Deve o princípio [*ne*] *bis in idem*, conforme garantido pelo artigo 50.º da Carta, ser interpretado no sentido de que não impede a autoridade administrativa competente de um Estado-Membro de aplicar uma coima por violação do direito da concorrência da União, numa situação como a do caso em apreço, em que a mesma pessoa coletiva já foi definitivamente absolvida do pagamento de uma coima administrativa aplicada pelo regulador postal nacional por uma pretensa violação da legislação postal, relativamente aos mesmos factos ou a factos semelhantes, com o fundamento de que se justifica uma limitação ao princípio [*ne*] *bis in idem* pelo facto de a legislação em matéria de concorrência prosseguir um objetivo complementar de interesse geral, a saber, a salvaguarda e a manutenção de um sistema sem distorção da concorrência no mercado interno, e não exceder o que é adequado e necessário para alcançar o objetivo legitimamente prosseguido por esta legislação[,] e/ou com vista a proteger o direito e a liberdade de empresa desses outros operadores, com fundamento no artigo 16.º da Carta?»

Quanto às questões prejudiciais

- 21 Com as suas questões, que importa examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 50.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma pessoa coletiva seja sancionada com uma coima por ter cometido uma infração ao direito da concorrência da União, quando, pelos mesmos factos, essa pessoa já tenha sido objeto de uma decisão definitiva na sequência de um procedimento relativo a uma infração a uma regulamentação setorial que tem por objeto a liberalização do mercado em causa.

Observações preliminares

- 22 Importa recordar que o princípio *ne bis in idem* constitui um princípio fundamental do direito da União (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 59), atualmente consagrado no artigo 50.º da Carta.

- 23 Esta disposição contém um direito correspondente ao previsto no artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950. A este respeito, importa salientar que, na medida em que a Carta contém direitos correspondentes a direitos garantidos por esta convenção, o artigo 52.º, n.º 3, da Carta prevê que o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos pela referida convenção. Há, portanto, que ter em conta o artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da mesma convenção, para efeitos da interpretação do artigo 50.º da Carta, sem prejuízo da autonomia do direito da União e do Tribunal de Justiça da União Europeia (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.ºs 23 e 60).
- 24 O artigo 50.º da Carta dispõe que «[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». Assim, o princípio *ne bis in idem* proíbe o cúmulo tanto de procedimentos como de sanções que tenham natureza penal na aceção deste artigo pelos mesmos factos e contra a mesma pessoa (Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 25 No que diz respeito à apreciação da natureza penal dos procedimentos e das sanções em causa, que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, há que recordar que são relevantes três critérios. O primeiro é a qualificação jurídica da infração em direito interno, o segundo, a própria natureza da infração, e o terceiro, o nível de severidade da sanção suscetível de ser aplicada ao interessado (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de junho de 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, n.º 37, e de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.ºs 26 e 27).
- 26 Importa sublinhar, a este propósito, que a aplicação do artigo 50.º da Carta não se limita apenas aos procedimentos e sanções qualificados de «penais» pelo direito nacional, mas estende-se — independentemente dessa qualificação no direito interno — aos procedimentos e às sanções que devem ser considerados de natureza penal com base nos dois outros critérios indicados no número anterior (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 30).
- 27 Todavia, no presente caso, basta observar, como esclarece o órgão jurisdicional de reenvio, que os dois procedimentos em questão no processo principal visam a aplicação de sanções administrativas de caráter penal, pelo que a qualificação penal destes procedimentos, à luz dos critérios recordados no n.º 25 do presente acórdão, não está em causa.
- 28 A aplicação do princípio *ne bis in idem* está sujeita a uma dupla condição, a saber, por um lado, que haja uma decisão anterior definitiva (condição «bis») e, por outro, que os mesmos factos sejam abrangidos pela decisão anterior e pelos procedimentos ou decisões posteriores (condição «idem»).

Quanto à condição «bis»

- 29 No que respeita à condição «bis», para que se possa considerar que uma decisão judicial se pronunciou definitivamente sobre os factos submetidos a um segundo processo, é necessário não só que essa decisão se tenha tornado definitiva, mas também que tenha sido proferida na sequência de uma apreciação do mérito da causa (v., por analogia, Acórdão de 5 de junho de 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, n.ºs 28 e 30).

30 No caso em apreço, resulta das constatações efetuadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que a Decisão da Autoridade Reguladora do Setor Postal foi anulada por acórdão transitado em julgado, segundo o qual a bpost foi absolvida das acusações de que foi objeto com base na regulamentação setorial postal. Sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se, assim, que o primeiro procedimento foi encerrado por uma decisão definitiva, na aceção da jurisprudência recordada no número anterior.

Quanto à condição «idem»

31 No que se refere à condição «*idem*», decorre dos próprios termos do artigo 50.º da Carta que esta proíbe julgar ou punir penalmente a mesma pessoa, mais do que uma vez, pelo mesmo delito.

32 Como observa o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, os dois procedimentos em causa no processo principal visam a mesma pessoa coletiva, isto é, a bpost.

33 Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o critério relevante para apreciar a existência de uma mesma infração é o da identidade dos factos materiais, entendidos no sentido da existência de um conjunto de circunstâncias concretas indissociavelmente ligadas entre si que levaram à absolvição ou à condenação definitiva da pessoa em causa. Assim, o artigo 50.º da Carta proíbe a aplicação, por factos idênticos, de várias sanções de natureza penal no termo de diferentes procedimentos instaurados para estes fins (Acórdãos de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 35, e de 20 de março de 2018, Garlsson Real Estate e o., C-537/16, EU:C:2018:193, n.º 37 e jurisprudência referida).

34 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a qualificação jurídica dos factos no direito nacional e o interesse jurídico protegido não são relevantes para efeitos da verificação da existência de uma mesma infração, na medida em que o alcance da proteção conferida pelo artigo 50.º da Carta não pode variar de um Estado-Membro para outro (Acórdãos de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 36, e de 20 de março de 2018, Garlsson Real Estate e o., C-537/16, EU:C:2018:193, n.º 38).

35 O mesmo é válido para efeitos da aplicação do princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 50.º da Carta no domínio do direito da concorrência da União, na medida em que, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 95 e 122 das suas conclusões, o alcance da proteção conferida por esta disposição não pode, salvo disposição em contrário do direito da União, variar de um domínio deste para outro.

36 A este respeito, importa ainda precisar que, atenta a jurisprudência recordada no n.º 33 do presente acórdão, a condição «*idem*» exige que os factos materiais sejam idênticos. Em contrapartida, o princípio *ne bis in idem* não é aplicável quando os factos em causa não são idênticos, mas apenas semelhantes.

37 Com efeito, entende-se por identidade dos factos materiais um conjunto de circunstâncias concretas que decorrem de acontecimentos que, em substância, são os mesmos, porquanto implicam o mesmo autor e estão indissociavelmente ligados entre si no tempo e no espaço (v., neste sentido, TEDH, 10 de fevereiro de 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Rússia, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 83 e 84, e TEDH, 20 de maio de 2014, Pirttimäki c. Finlândia, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, §§ 49 a 52).

- 38 No caso em apreço, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se os factos que foram objeto dos dois procedimentos instaurados com base, respetivamente, numa regulamentação setorial e no direito da concorrência, são idênticos. A este título, incumbe-lhe examinar os factos considerados em cada um dos procedimentos, bem como o período da infração alegado.
- 39 Na eventualidade de o órgão jurisdicional de reenvio entender que os factos que foram objeto dos dois procedimentos em causa no processo principal são idênticos, esse cúmulo constituiria uma restrição do direito fundamental garantido pelo artigo 50.º da Carta.

Quanto à justificação de uma eventual restrição do direito fundamental garantido no artigo 50.º da Carta

- 40 Uma restrição do direito fundamental garantido no artigo 50.º da Carta pode ser justificada com base no seu artigo 52.º, n.º 1 (Acórdãos de 27 de maio de 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, n.ºs 55 e 56, e de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 40).
- 41 Em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, primeiro período, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos por esta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. De acordo com o segundo período do mesmo número, na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições aos referidos direitos e liberdades só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
- 42 No caso em apreço, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, como parece resultar dos elementos dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, a intervenção de cada uma das autoridades nacionais em causa, que, alegadamente, terá dado origem a um cúmulo de procedimentos e de sanções, estava prevista na lei.
- 43 Tal possibilidade de cumular os procedimentos e as sanções respeita o conteúdo essencial do artigo 50.º da Carta, se a regulamentação nacional não permitir instaurar procedimentos e sancionar os mesmos factos pela mesma infração ou instaurar procedimentos com o mesmo objetivo, mas prever apenas a possibilidade de um cúmulo dos procedimentos e das sanções ao abrigo de regulamentações diferentes.
- 44 Quanto à questão de saber se a restrição do direito fundamental garantido no artigo 50.º da Carta, que resulta de um cúmulo dos procedimentos e das sanções ao abrigo de uma regulamentação setorial e do direito da concorrência, responde a um objetivo de interesse geral, importa observar que as duas regulamentações em causa no processo principal prosseguem objetivos legítimos distintos.
- 45 Assim, a regulamentação setorial em causa no processo principal, que transpõe a Diretiva 97/67, tem por objeto a liberalização do mercado interno dos serviços postais.
- 46 Quanto à Lei da Proteção da Concorrência e ao artigo 102.º TFUE, nos quais se baseou a Decisão da Autoridade da Concorrência, importa recordar que este último artigo é uma disposição de ordem pública que proíbe o abuso de posição dominante e que tem por finalidade, indispensável ao funcionamento do mercado interno, garantir que a concorrência não seja falseada nesse

mercado (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de julho de 2006, Manfredi e o., C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, n.º 31, e de 17 de fevereiro de 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, n.ºs 20 a 22).

- 47 É, portanto, legítimo que, para garantir a prossecução do processo de liberalização do mercado interno dos serviços postais, assegurando simultaneamente o seu bom funcionamento, um Estado-Membro reprima as violações, por um lado, da regulamentação setorial que tem por objeto a liberalização do mercado em causa e, por outro, das regras aplicáveis em direito da concorrência, em conformidade com o considerando 41 da Diretiva 97/67.
- 48 No que concerne ao respeito do princípio da proporcionalidade, este exige que o cúmulo de procedimentos e de sanções previsto na regulamentação nacional não exceda os limites do que é adequado e necessário à realização dos objetivos legítimos prosseguidos por essa regulamentação, entendendo-se que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados por esta não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 49 A este respeito, importa sublinhar que as autoridades públicas podem legitimamente optar por respostas jurídicas complementares face a determinados comportamentos socialmente lesivos através de diferentes procedimentos que formem um todo coerente, de maneira a lidar com os diferentes aspetos do problema social em questão, desde que estas respostas jurídicas conjugadas não representem um encargo excessivo para a pessoa em questão (v., neste sentido, TEDH, 15 de novembro de 2016, A e B c. Noruega, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121 e 132). Por conseguinte, o facto de dois procedimentos prosseguirem objetivos de interesse geral distintos cuja proteção cumulada é legítima pode ser tido em conta, no âmbito da análise da proporcionalidade de um cúmulo de procedimentos e de sanções, enquanto fator tendente a justificar esse cúmulo, desde que esses procedimentos sejam complementares e que o encargo adicional representado pelo referido cúmulo possa, assim, ser justificado pelos dois objetivos prosseguidos.
- 50 Ora, regras nacionais que preveem a possibilidade de um cúmulo dos procedimentos e das sanções ao abrigo de uma regulamentação setorial e do direito da concorrência são suscetíveis de realizar o objetivo de interesse geral de assegurar a aplicação efetiva de cada uma das duas regulamentações em causa, na medida em que estas prosseguem os objetivos legítimos distintos referidos nos n.ºs 45 e 46 do presente acórdão. A este título, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar à luz das disposições nacionais que deram origem aos procedimentos instaurados, respetivamente, pela Autoridade Reguladora do Setor Postal e pela Autoridade da Concorrência, se o cúmulo de sanções de natureza penal pode ser justificado, no litígio no processo principal, pelo facto de os procedimentos instaurados por estas autoridades visarem finalidades complementares, que têm por objeto aspetos diferentes da mesma conduta ilícita (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 44).
- 51 Quanto ao carácter estritamente necessário desse cúmulo de procedimentos e de sanções, há que apreciar se existem regras claras e precisas que permitam prever quais os atos e omissões que podem ser objeto de um cúmulo de procedimentos e de sanções, bem como a coordenação entre as diferentes autoridades, se os dois procedimentos foram conduzidos de maneira suficientemente coordenada e aproximada no tempo e se a sanção eventualmente aplicada quando do primeiro procedimento no plano temporal foi tida em conta na avaliação da segunda sanção, de modo que os encargos resultantes desse cúmulo para as pessoas visadas se limitem ao estritamente

necessário e que o conjunto das sanções impostas corresponda à gravidade das infrações cometidas (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.ºs 49, 52, 53, 55 e 58, e TEDH, 15 de novembro de 2016, A e B c. Noruega, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 130 a 132).

- 52 É certo que, como sublinha o advogado-geral no n.º 109 das suas conclusões, a apreciação da necessidade descrita no número anterior e, por conseguinte, a análise global da questão de saber se o cúmulo de dois procedimentos poderá ser justificado ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, da Carta só podem ser completamente efetuadas *ex post*, dada a natureza de alguns dos fatores a ter em conta.
- 53 Todavia, a proteção que resulta da dupla condição a que está sujeita a aplicação do princípio *ne bis in idem*, recordada no n.º 28 do presente acórdão, sem prejuízo da eventual justificação, com base no artigo 52.º, n.º 1, da Carta, de uma restrição dos direitos que decorrem deste princípio num caso concreto, respeita o conteúdo essencial do artigo 50.º da Carta. Com efeito, conforme resulta do n.º 51 do presente acórdão, a invocação dessa justificação exige que se demonstre que o cúmulo de procedimentos em causa era estritamente necessário, tendo em conta, nesse contexto, em substância, a existência de umnexo material e temporal suficientemente estreito entre os dois procedimentos em causa (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 61, e, por analogia, TEDH, 15 de novembro de 2016, A e B c. Noruega, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130). Assim, a eventual justificação de um cúmulo de sanções é enquadrada por condições que, quando preenchidas, tendem nomeadamente a limitar, sem, contudo, pôr em causa a existência de um «bis» enquanto tal, o caráter funcionalmente distinto dos procedimentos em causa e, portanto, o impacto concreto que para as pessoas em causa resulta do facto de esses procedimentos, instaurados contra elas, serem cumulados.
- 54 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, à luz de todas as circunstâncias do litígio no processo principal, se as condições referidas no n.º 51 do presente acórdão estão preenchidas nesse litígio. Para dar uma resposta útil a esse órgão jurisdicional, importa, contudo, prestar os seguintes esclarecimentos.
- 55 Em primeiro lugar, há que salientar que a existência de uma disposição de direito nacional que prevê, à semelhança do artigo 14.º da loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (Lei Relativa ao Estatuto do Regulador dos Setores dos Serviços Postais e das Telecomunicações Belgas), de 17 de janeiro de 2003 (*Moniteur belge* de 24 de janeiro de 2003, p. 2591), o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, a cooperação e a troca de informações entre as autoridades em causa constitui um quadro pertinente para assegurar a coordenação referida no n.º 51 do presente acórdão. Cabe igualmente ao órgão jurisdicional de reenvio apurar se essa coordenação se verificou no caso em apreço.
- 56 Em segundo lugar, sem prejuízo de uma apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio, importa observar que os autos de que dispõe o Tribunal de Justiça contêm indícios de umnexo temporal suficientemente estreito entre os dois procedimentos instaurados e entre as decisões adotadas ao abrigo da regulamentação setorial e do direito da concorrência. Assim, a Autoridade Reguladora do Setor Postal e a Autoridade da Concorrência parecem ter instaurado os seus procedimentos de forma paralela, pelo menos parcialmente. As duas autoridades adotaram as suas decisões em datas próximas, a saber, em 20 de julho de 2011 e em 10 de dezembro de 2012, respetivamente, o que, considerando, por outro lado, a complexidade que caracteriza os inquéritos em matéria de concorrência, demonstra umnexo temporal suficientemente estreito.

- 57 Por último, a circunstância de a coima aplicada no âmbito do segundo procedimento ser superior à aplicada no âmbito do primeiro procedimento, através de uma decisão definitiva, não permite, por si só, concluir pelo carácter desproporcionado do cúmulo de procedimentos e de sanções contra a pessoa coletiva em causa, tendo em conta, nomeadamente, o facto de esses dois procedimentos poderem constituir respostas jurídicas complementares e conexas, porém distintas, face ao mesmo comportamento.
- 58 À luz de todas as considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que o artigo 50.º da Carta, lido em conjugação com o artigo 52.º, n.º 1, da mesma, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que uma pessoa coletiva seja sancionada com uma coima por ter cometido uma infração ao direito da concorrência da União, quando, pelos mesmos factos, essa pessoa já tenha sido objeto de uma decisão definitiva na sequência de um procedimento relativo a uma infração a uma regulamentação setorial que tem por objeto a liberalização do mercado em causa, desde que existam regras claras e precisas que permitam prever quais os atos e omissões que podem ser objeto de um cúmulo de procedimentos e de sanções, bem como a coordenação entre as diferentes autoridades competentes, que os dois procedimentos tenham sido conduzidos de forma suficientemente coordenada e aproximada no tempo e que o conjunto das sanções impostas corresponda à gravidade das infrações cometidas.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, lido em conjugação com o artigo 52.º, n.º 1, da mesma, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que uma pessoa coletiva seja sancionada com uma coima por ter cometido uma infração ao direito da concorrência da União, quando, pelos mesmos factos, essa pessoa já tenha sido objeto de uma decisão definitiva na sequência de um procedimento relativo a uma infração a uma regulamentação setorial que tem por objeto a liberalização do mercado em causa, desde que existam regras claras e precisas que permitam prever quais os atos e omissões que podem ser objeto de um cúmulo de procedimentos e de sanções, bem como a coordenação entre as diferentes autoridades competentes, que os dois procedimentos tenham sido conduzidos de forma suficientemente coordenada e aproximada no tempo e que o conjunto das sanções impostas corresponda à gravidade das infrações cometidas.

Assinaturas