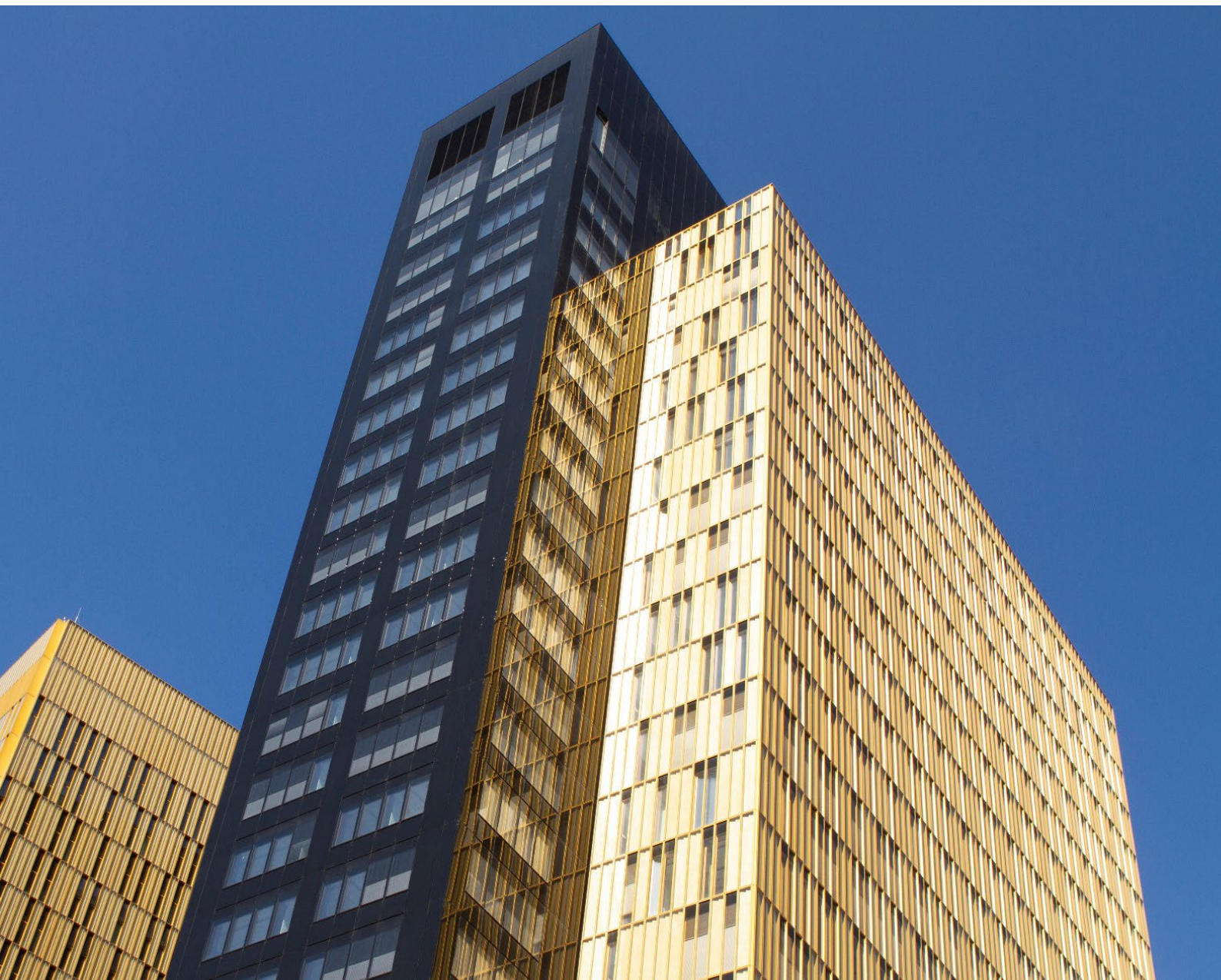




Ficha temática

Ações de indemnização por infração às disposições ao
direito da concorrência ao abrigo da
Diretiva 2014/104/UE («*Private enforcement*»)

Índice

PREFÁCIO	4
LISTA DOS ATOS REFERIDOS.....	6
I. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DIRETIVA 2014/104.....	7
1. Âmbito de aplicação material.....	7
2. Âmbito de aplicação temporal.....	14
2.1. Disposições substantivas da diretiva.....	14
2.1.1. Disposições que regulam o prazo de prescrição das ações de indemnização.....	14
2.1.2. Disposições que estabelecem uma presunção irrefutável quanto à existência de uma infração ao direito da concorrência.....	18
2.1.3. Disposições que estabelecem uma presunção refutável quanto à existência de um prejuízo resultante de um acordo.....	19
2.2. Disposições não essenciais da diretiva.....	19
2.2.1. Disposições destinadas a conferir aos tribunais nacionais a possibilidade de ordenar a apresentação de provas	19
2.2.2. Disposições que regem a quantificação do dano	23
2.3. Aplicação temporal das disposições da diretiva que reafirmam a jurisprudência existente	24
II. ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA REPARAÇÃO DO DANO	25
III. APRESENTAÇÃO DE PROVAS NOS PROCESSOS NACIONAIS	29
1. Ordem de apresentação de provas que estejam na posse do requerido ou de um terceiro	29
2. Injunção para a divulgação de provas na presença de um processo pendente perante a Comissão.....	31
3. Obrigação de o requerente fundamentar a plausibilidade do seu pedido de indemnização.....	34
4. Limites à divulgação de provas constantes do processo de uma autoridade da concorrência: declarações prestadas para obter clemência e propostas de transação	37
IV. AVALIAÇÃO DO DANO	38
V. REGIME DOS PRAZOS DE PRESCRIÇÃO	40
VI. MODALIDADES DE EXERCÍCIO DO DIREITO DE INDEMNIZAÇÃO PERANTE OS ÓRGÃOS JURISDICIONAIS NACIONAIS — RESPEITO PELOS PRINCÍPIOS DA EQUIVALÊNCIA E DA EFETIVIDADE.....	48

Prefácio

Para garantir a plena efetividade dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, e nomeadamente o efeito útil das proibições por estes previstas, o Tribunal de Justiça da União Europeia consagrou, através de dois acórdãos proferidos em 2001 ¹ e em 2006 ², o direito à indemnização integral de qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha sofrido um dano causado na sequência de uma infração a estas disposições. Na jurisprudência posterior do Tribunal de Justiça, as condições constitutivas deste direito à indemnização foram especificadas e aperfeiçoadas.

Uma vez que os órgãos jurisdicionais nacionais são competentes para conhecer das ações de indemnização assentes no dano causado por infração ao direito da concorrência da União, cabe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro estabelecer as modalidades de exercício dos referidos pedidos, em conformidade com o princípio da autonomia processual. No entanto, na medida em que essa autonomia encontra os seus limites no respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade, o Tribunal de Justiça também determinou requisitos mínimos a este respeito.

Com base nesta jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Diretiva 2014/104 ³ reafirma, por um lado, o direito à indemnização integral dos danos causados por infração ao direito da concorrência da União, alargando, por outro lado, este direito às infrações ao direito nacional da concorrência, quando este se aplicar em conformidade com o disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 ⁴.

No plano procedimental, a Diretiva 2014/104 prevê um determinado número de regras que se destinam a harmonizar as modalidades do exercício do direito à indemnização perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Além disso, várias das suas disposições destinam-se a articular as ações de indemnização decorrentes de danos causados por infração às regras da concorrência (*private enforcement*) e a implementação pública das referidas regras por parte da Comissão Europeia e das autoridades nacionais da concorrência (*public enforcement*).

Por último, a Diretiva 2014/104 prevê disposições relativas à aplicação temporal dos seus artigos.

A presente ficha descreve a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação das disposições da Diretiva 2014/104 e, além disso, apresenta os Acórdãos Skanska

¹ Acórdão de 20 de setembro de 2001, Courage e Crehan (C-453/99, [EU:C:2001:465](#)).

² Acórdão de 13 de julho de 2006, Manfredi e o. (C-295/04 a C-298/04, [EU:C:2006:461](#)).

³ Diretiva 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia (JO 2014, L 349, p. 1).

⁴ Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002 relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (JO 2003, L 1, p. 1).

Industrial Solutions e o.⁵ e Sumal⁶, que apresentam esclarecimentos importantes no que se refere à identificação do devedor na ação de indemnização decorrente de danos causados por infração ao direito da concorrência da União. Embora estes acórdãos de princípio determinem as entidades responsáveis pela indemnização à luz do direito primário, os esclarecimentos prestados sobre este ponto continuam a ser fundamentais para dar execução às ações de indemnização abrangidas pelo âmbito da Diretiva 2014/104.

Em contrapartida, a jurisprudência anterior à entrada em vigor da Diretiva 2014/104, que, em substância, foi reafirmada por esta última, não é retomada na presente ficha. A presente ficha também não abrange a jurisprudência relativa às questões de interpretação das regras de competência e de determinação do local de ocorrência do⁷ dano constantes dos Regulamentos n.º 44/2001⁸ e n.º 1215/2012⁹.

A ficha toma em consideração a jurisprudência proferida até 1 de março de 2026.

⁵ Acórdão de 14 de março de 2019, Skanska Industrial Solutions e p. (C-724/17, [EU:C:2019:204](#)).

⁶ Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sumal (C-882/19, [EU:C:2021:800](#)).

⁷ Acórdãos de 21 de maio de 2015, CDC Hydrogen Peroxide (C-352/13, [EU:C:2015:335](#)), de 24 de outubro de 2018, Apple Sales International e o. (C-595/17, [EU:C:2018:854](#)), de 29 de julho de 2019, Tibor-Trans (C-451/18, [EU:C:2019:635](#)), de 15 de julho de 2021, AB Volvo e o. (C-30/20, [EU:C:2021:604](#)), de 11 de novembro de 2021, Stichting Cartel Compensation e Equilib Netherlands (C-819/19, [EU:C:2021:904](#)), de 4 de julho de 2024, MOL (C-425/22, [EU:C:2024:578](#)) e de 2 de dezembro de 2025, Stichting Right to Consumer Justice e Stichting App Stores Claims (C-34/24, [EU:C:2025:936](#)).

⁸ Regulamento (CE) n.º 44/2001, do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1).

⁹ Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2012, L 351, p. 1).

Lista dos atos referidos

Diretiva 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia (JO 2014, L 349, p. 1).

I. Âmbito de aplicação da Diretiva 2014/104

1. Âmbito de aplicação material

Acórdão de 20 de abril de 2023, Repsol Comercial de Productos Petrolíferos (C-25/21, [EU:C:2023:298](#))¹⁰

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Restrições verticais da concorrência — Artigo 101.º, n.ºs 1 e 2, TFUE — Princípio da efetividade — Regulamento (CE) n.º 1/2003 — Artigo 2.º — Diretiva 2014/104/UE — Artigo 9.º, n.º 1 — Efeito vinculativo das decisões definitivas das autoridades nacionais da concorrência que declaram uma infração às normas do direito da concorrência — Aplicação temporal e material — Ações de indemnização e de declaração de nulidade a título das infrações às disposições do direito da concorrência da União»

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial, o Tribunal de Justiça declara que o âmbito de aplicação material da Diretiva 2014/104 está limitado apenas às ações de indemnização intentadas a título de infrações às regras da concorrência e que não abrange outros tipos de ações que tenham por objeto infrações às disposições do direito da concorrência.

Por Decisões de 11 de julho de 2001 e de 30 de julho de 2009, as autoridades espanholas da concorrência constataram, em substância, que ao ter fixado, no âmbito das suas relações contratuais com algumas estações de serviço espanholas, os preços de venda ao público dos combustíveis, a Repsol violou as regras do direito da concorrência. Tendo os recursos destas decisões sido julgados improcedentes, estas adquiriram natureza definitiva.

Na sequência das referidas decisões, os proprietários de uma estação de serviço intentaram no Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Madrid (Tribunal de Comércio nº 2 de Madrid, Espanha, a seguir «órgão jurisdicional nacional»), por um lado, uma ação de declaração de nulidade dos contratos exclusivos de fornecimento celebrados com a Repsol no período que correu entre 1987 e o ano de 2009 no âmbito de exploração dessa estação de serviço e, por outro, uma ação de indemnização para reparação do dano alegadamente causado por esses contratos. Para o efeito, basearam-se nessas mesmas decisões para provar a existência da infração em causa.

Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional nacional começa por salientar que, nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2003, o ónus da prova de uma violação do artigo 101.º TFUE incumbe à parte que a alega. Ora, acrescenta que, em princípio, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, no âmbito de uma ação de indemnização intentada na sequência de uma decisão de uma autoridade nacional da

¹⁰ Este acórdão também é apresentado na secção I.2.1.2 intitulada «Disposições que estabelecem uma presunção irrefutável quanto à existência de uma infração ao direito da concorrência».

concorrência que se tornou definitiva, a parte demandante em causa pode satisfazer o ónus da prova que lhe incumbe relativamente à existência de uma infração através da demonstração de que essa decisão incide precisamente sobre a relação contratual em causa.

Neste contexto, o órgão jurisdicional nacional interroga-se sobre o efeito vinculativo das decisões das autoridades espanholas da concorrência no que toca à existência, no caso concreto, de uma infração às regras do direito da concorrência. Além disso, este órgão jurisdicional questiona-se sobre quais as consequências que se devem retirar da eventual declaração de nulidade dos contratos exclusivos de fornecimento celebrados entre os proprietários da estação de serviço e a Repsol.

Através do seu acórdão, o Tribunal de Justiça responde às referidas questões e pronuncia-se sobre a aplicabilidade material e temporal da Diretiva 2014/104.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Na medida em que o órgão jurisdicional nacional se refere ao artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, o Tribunal de Justiça indica que esta disposição só pode ser pertinente para a resolução do litígio no processo principal se este litígio estiver abrangido pelo seu âmbito de aplicação material e temporal.

A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta que o âmbito de aplicação material da Diretiva 2014/104 está limitado apenas às ações de indemnização intentadas a título de infrações às regras da concorrência e que, por conseguinte, não abrange outros tipos de ações que tenham por objeto infrações às disposições do direito da concorrência, como as ações de declaração de nulidade intentadas ao abrigo do artigo 101.º, n.º 2, TFUE.

Acórdão de 30 de outubro de 2025, FL und KM Baugesellschaft e S (C-2/23, [EU:C:2025:848](#)) ¹¹

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Artigo 101.º TFUE — Efeito útil — Diretiva 2014/104/UE — Regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Artigo 6.º, n.ºs 6 e 7 — Artigo 7.º, n.º 1 — Diretiva 2019/1/UE — Atribuição às autoridades da concorrência dos Estados-Membros da competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno — Artigo 31.º, n.º 3 — Âmbito de aplicação — Mecanismo de cooperação administrativa e judiciária entre autoridades nacionais — Transmissão do processo de uma autoridade da concorrência para uma autoridade que realiza uma investigação criminal — Junção ao processo de investigação criminal das declarações de clemência e das propostas de transação, bem como dos respetivos anexos — Acesso a estes documentos pelos arguidos e outras partes no processo»

¹¹ Este acórdão também é apresentado na secção III.4 intitulada «Limites à divulgação de provas constantes do processo de uma autoridade da concorrência: declarações prestadas para obter clemência e propostas de transação».

Neste acórdão proferido a título prejudicial, o Tribunal de Justiça relembra que o âmbito de aplicação material da Diretiva 2014/104 se limita apenas às ações de indemnização intentadas a título de infrações às disposições do direito da concorrência e que, por conseguinte, não abrange outros tipos de ações.

Tendo a Autoridade Federal da Concorrência austríaca instaurado, contra um grande número de empresas de construção e os seus responsáveis, um processo judicial por terem falseado a concorrência no mercado dos concursos públicos, duas sociedades apresentaram um pedido de clemência.

Uma vez que o Ministério Público austríaco havia instaurado, em paralelo, um processo de investigação penal, o órgão jurisdicional competente em matéria de acordos transmitiu-lhe uma cópia do processo. Além disso, a Autoridade Federal da Concorrência entregou ao Ministério Público determinados documentos do processo administrativo relacionado com o cartel.

Neste contexto, as duas empresas que apresentaram o pedido de clemência solicitaram ao Ministério Público que não incluísse no processo as suas declarações prestadas com vista a obter clemência, nem as propostas de transação e, em qualquer caso, que as excluísse definitivamente do acesso ao processo.

Tendo este pedido sido indeferido pelo Ministério Público, as empresas requerentes do pedido de clemência interpuseram recurso contra a decisão de indeferimento, que se encontra pendente no Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria).

Atentas estas circunstâncias, o Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria) decidiu questionar o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se o direito da União – nomeadamente o artigo 6.º, n.ºs 6 e 7, e o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, bem como o artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2019/01 – se opõe a uma legislação nacional segundo a qual, no âmbito de um processo penal, que não tem por objeto uma infração ao direito da concorrência, têm direito de aceder às declarações prestadas com vista a obter clemência e às propostas de transação, elaboradas para efeitos de um processo perante uma autoridade nacional da concorrência e transmitidas às autoridades penais nacionais, as outras partes nesse processo penal, incluindo as pessoas lesadas pela infração ao direito da concorrência em causa, que pedem a reparação do prejuízo causado por essa infração.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio se refere, nas suas questões prejudiciais, ao artigo 6.º, n.ºs 6 e 7, e ao artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, o Tribunal de Justiça constata que estas disposições só podem ser pertinentes para a resolução do litígio no processo principal se este estiver abrangido pelo âmbito de aplicação material desta diretiva.

Quanto a este ponto, o Tribunal de Justiça recorda que o âmbito de aplicação material da Diretiva 2014/104 está limitado apenas às ações de indemnização intentadas por infrações às regras da concorrência. Daqui resulta que o âmbito de aplicação material desta diretiva, incluindo o dos seus artigos 6.º e 7.º, que regem, respetivamente, a produção de prova constantes do processo de uma autoridade da concorrência e os limites à utilização dos elementos de prova obtidos através do acesso a esse processo, está limitado apenas às ações de indemnização intentadas por infrações às regras da concorrência e, por conseguinte, não se alarga a outros tipos de ações. Deste modo, a referida diretiva não regula nem a questão da transmissão do processo de uma autoridade da concorrência para outra autoridade nem a questão do acesso a esse processo fora das ações de indemnização acima referidas.

Acórdão de 29 de janeiro de 2026, Meliá Hotels International (C-286/24, [EU:C:2026:49](#)) ¹²

«Reenvio prejudicial — Ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Diretiva 2014/104/UE — Artigo 5.º, n.º 1 — Âmbito de aplicação — Ação declarativa especial para apresentação de documentos anterior à eventual instauração de uma ação de indemnização — Avaliação da plausibilidade do pedido de indemnização»

Neste acórdão, proferido a título prejudicial, o Tribunal de Justiça confirma que as disposições da Diretiva 2014/104 que enquadram a divulgação nos órgãos jurisdicionais nacionais de elementos de prova que estejam na posse do demandado ou de um terceiro são aplicáveis a uma ação declarativa especial para a divulgação de documentos antes da eventual propositura de uma ação de indemnização.

Em 21 de fevereiro de 2020, a Comissão Europeia aplicou uma coima à empresa hoteleira Meliá Hotels International, S.A (a seguir «Meliá») por ter violado o artigo 101.º TFUE e o artigo 53.º do Acordo EEE ¹³ por ter implementado, por via contratual, práticas verticais que diferenciavam os consumidores em função da sua nacionalidade ou do seu país de residência ¹⁴.

A Associação lus Omnibus, que é uma associação de defesa dos interesses dos consumidores, intentou, no tribunal português competente, uma ação declarativa especial para apresentação por parte da Meliá de documentos relevantes para a eventual propositura de uma ação coletiva de indemnização em nome dos consumidores residentes em Portugal lesados pela prática anticoncorrencial constatada pela Comissão.

¹² Este acórdão também é apresentado na secção III.3, intitulada «Obrigação do requerente de uma injunção de fundamentar a plausibilidade do seu pedido de indemnização».

¹³ Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3; a seguir «Acordo EEE»).

¹⁴ Decisão C(2020)893 final, relativa a um processo nos termos do artigo 101.º [TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo AT.40528 — Meliá (Holiday Pricing)).

Tendo os órgãos jurisdicionais de primeira e de segunda instância julgaram improcedente esta ação declarativa especial, a Meliá interpôs recurso no Supremo Tribunal de Justiça português.

Nestas condições, o Supremo Tribunal de Justiça de Portugal decidiu submeter várias questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, relativas ao artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, que exige que os Estados-Membros assegurem que, nos processos relativos à reparação do dano causado por infrações às regras da concorrência, o demandante possa conseguir que os tribunais nacionais ordenem ao demandado ou a um terceiro a divulgação dos elementos de prova relevantes, desde que tenham corroborado a plausibilidade do seu pedido de indemnização com a apresentação de suficientes factos e elementos de prova razoavelmente disponíveis.

Neste âmbito, o Supremo Tribunal de Justiça português perguntou, em substância, se o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, deve ser interpretado no sentido:

- de que se aplica a uma ação prevista pelo direito nacional para obter a divulgação de meios de prova que seja anterior a uma ação de indemnização dos prejuízos causados por infrações às regras da concorrência;
- de que a demonstração, pelo demandante, da plausibilidade do seu pedido de indemnização exige a prova de que é mais provável do que improvável que os requisitos da responsabilidade por uma infração ao direito da concorrência estejam reunidos do que o contrário; e
- de que uma decisão da Comissão que declare a existência de uma infração ao direito da concorrência da União sob a forma de uma restrição vertical por objeto é suficiente para demonstrar a plausibilidade do pedido de indemnização, e se a resposta a essa interrogação é afetada pela circunstância de essa decisão ter sido adotada no termo do procedimento de transação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No termos de uma interpretação literal, sistemática e teleológica, o Tribunal de Justiça confirma que o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 é aplicável a uma ação prévia como a prevista no caso em apreço pelo direito português, que permite às pessoas lesadas por uma infração às regras da concorrência obter o acesso aos elementos de prova relevantes antes de se intentar uma ação de indemnização a esse título.

Segundo o Tribunal de Justiça, esta interpretação é confortada, nomeadamente, pelos objetivos da Diretiva 2014/104 que consistem em facilitar o exercício do direito à indemnização, tendo em conta a necessidade de corrigir a assimetria de informação que caracteriza estes litígios, e de salvaguardar a efetividade da aplicação do direito da concorrência na esfera privada.

Acórdão de 16 de fevereiro de 2023, Tráficos Manuel Ferrer (C-312/21, [EU:C:2023:99](#))¹⁵

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Reparação do dano causado por uma prática proibida pelo artigo 101.º, n.º 1, TFUE — Decisão da Comissão que declara a existência de acordos colusórios em matéria de fixação de preços e de aumento de preços brutos de camiões no Espaço Económico Europeu (EEE) — Regra de processo civil nacional que prevê, em caso de procedência parcial do pedido, que as despesas ficam a cargo de cada uma das partes, salvo em caso de comportamento abusivo — Autonomia processual dos Estados-Membros — Princípios da efetividade e da equivalência — Diretiva 2014/104/UE — Objetivos e equilíbrio de conjunto — Artigo 3.º — Direito à reparação integral do dano sofrido — Artigo 11.º, n.º 1 — Responsabilidade solidária dos autores de uma infração ao direito da concorrência — Artigo 17.º, n.º 1 — Possibilidade de o órgão jurisdicional nacional proceder à estimativa do dano — Condições — Caráter impossível na prática ou excessivamente difícil da quantificação do dano — Artigo 22.º — Aplicação no tempo»

Neste acórdão proferido a título prejudicial, o Tribunal de Justiça salienta que as regras relativas à repartição das despesas no âmbito de processos judiciais que visam a aplicação do direito à indemnização do prejuízo sofrido devido a um comportamento anticoncorrencial estão excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/104.

Por Decisão de 19 de julho de 2016¹⁶, a Comissão Europeia declarou uma violação¹⁷, por parte da Daimler AG, das regras do direito da União que proíbem os cartéis, na medida em que esta última, entre janeiro de 1997 e janeiro de 2011, celebrou acordos com catorze outros fabricantes europeus de camiões que tinham por objeto a fixação dos preços e ao aumento dos preços brutos dos camiões no Espaço Económico Europeu (EEE).

Na sequência dessa decisão, as empresas espanholas Tráficos Manuel Ferrer SL e D. Ignacio (a seguir «demandantes no processo principal»), que tinham, designadamente, comprado camiões fabricados pela Daimler durante o período da infração, intentaram no Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Valencia (Tribunal de Comércio n.º 3 de Valência, Espanha) uma ação de indemnização contra esta sociedade, assente no comportamento infrator declarado pela Comissão.

Para demonstrar o dano sofrido, os demandantes no processo principal apresentaram um relatório de peritagem em que se concluiu que tinha havido, no mercado afetado pelo cartel, um custo médio adicional de 16,35 %.

A Daimler contestou o mérito da ação de indemnização, tendo para tal apresentado nomeadamente o seu próprio relatório pericial. Na sequência de uma audiência prévia, os demandantes no processo principal tiveram acesso aos dados tomados em

¹⁵ Este acórdão também é apresentado nas secções I.2.3, intitulada «Aplicação temporal das disposições da diretiva que reafirma a jurisprudência existente», e IV, intitulada «Estimativa do prejuízo».

¹⁶ Decisão C(2016)4673 final relativa a um processo nos termos do artigo 101.º [TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo AT.39824 — Camiões).

¹⁷ Artigo 101.º do TFUE e artigo 53.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3).

consideração no relatório de peritagem apresentado pela Daimler, com o duplo objetivo de permitir uma crítica mais aprofundada e de obter a reformulação eventual do seu próprio relatório de peritagem.

Depois de ter ouvido as partes no processo principal debaterem os seus respetivos relatórios periciais, o Tribunal Comercial n.º 3 de Valência decidiu submeter a questão ao Tribunal de Justiça para determinar, em substância, se, à luz do direito da União, tinha o direito de proceder a uma estimativa do montante do dano causado aos requerentes no processo principal em resultado do acordo e, sendo caso disso, em que condições. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, além disso, sobre a questão de saber se o direito da União lhe permite impor, em aplicação do direito processual espanhol, metade das custas judiciais aos demandantes no processo principal se apenas tiverem obtido vencimento parcial.

Com o seu acórdão, o Tribunal de Justiça responde às referidas questões à luz do artigo 101.º TFUE, da Diretiva 2014/104 e da sua jurisprudência na matéria.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre a questão de saber se o direito à indemnização integral do dano sofrido devido a um comportamento anticoncorrencial, como reconhecido no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2014/104 e decorrente do artigo 101.º TFUE, se opõe às regras de processo civil espanholas que preveem que, em caso de procedência parcial da ação de indemnização desse dano, as despesas ficam a cargo de cada uma das partes e cada uma das partes suporta metade das despesas comuns, salvo comportamento abusivo.

Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, resulta do princípio da efetividade e do direito, que decorre do artigo 101.º TFUE, de qualquer pessoa pedir a indemnização integral do dano causado por um comportamento anticoncorrencial que as pessoas que sofreram um dano devem poder pedir a indemnização não apenas do dano real, mas também dos lucros cessantes e o pagamento de juros. Na medida em que o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2014/104 reafirma esta jurisprudência, as medidas nacionais de transposição destas disposições devem aplicar-se com efeito imediato a todas as ações de indemnização abrangidas pelo âmbito de aplicação da mesma diretiva.

Todavia, este direito à reparação não diz respeito às regras relativas à repartição das despesas no âmbito de processos judiciais, o que é comprovado pela exclusão da questão das despesas do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/104.

2. Âmbito de aplicação temporal

2.1. Disposições substantivas da diretiva

2.1.1. Disposições que regulam o prazo de prescrição das ações de indemnização

Acórdão de 22 de junho de 2022, Volvo e DAF Trucks (C-267/20, [EU:C:2022:494](#))¹⁸

«Reenvio prejudicial — Acordos, decisões e práticas concertadas — Artigo 101.º TFUE — Diretiva 2014/104/UE — Artigos 10.º, 17.º e 22.º — Ações de indemnização por infração às disposições do direito da concorrência da União Europeia — Prazo de prescrição — Presunção ilidível de danos — Quantificação dos danos sofridos — Transposição tardia da Diretiva — Aplicação no tempo — Disposições substantivas e processuais»

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial, o Tribunal de Justiça salienta que o artigo 10.º da Diretiva 2014/104, que estabelece as regras relativas à prescrição das ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência, constitui uma disposição substantiva que não se aplica retroativamente.

Por Decisão de 19 de julho de 2016¹⁹, a Comissão Europeia declarou que, ao terem acordado, por um lado, os preços dos camiões no Espaço Económico Europeu (EEE) de 1997 a 2011 e, por outro, o calendário e a repercussão dos custos para a introdução de tecnologias de emissões exigidos pelas normas Euro 3 a Euro 6, a Volvo e a DAF Trucks participaram, com diversos outros construtores de camiões, num cartel contrário às normas de direito da União que proíbe os cartéis²⁰. Foi difundido um comunicado de imprensa no próprio dia da adoção da decisão e foi publicado um resumo no *Jornal Oficial da União Europeia* em 6 de abril de 2017²¹.

Tendo comprado, em 2006 e 2007, três camiões fabricados pela Volvo e pela DAF Trucks, RM intentou no Juzgado de lo Mercantil de León (Tribunal de Comércio de Leão, Espanha) uma ação para indemnização dos danos sofridos devido ao cartel declarado pela Comissão. Essa ação, proposta em 1 de abril de 2018, foi declarada admissível pelo Tribunal de Comércio, nomeadamente face ao prazo de prescrição de cinco anos previsto na legislação espanhola que transpõe a Diretiva 2014/104 relativa à indemnização das vítimas de práticas anticoncorrenciais. O Tribunal de Comércio baseou-se ainda na presunção prevista na legislação de transposição segundo a qual qualquer cartel causa danos e exerceu a faculdade, prevista nessa mesma legislação, de calcular o montante do dano causado a RM. A Volvo e a DAF Trucks foram, assim,

¹⁸ Este acórdão também é apresentado nas secções I.2.1.3, intitulada «Disposições que estabelecem uma presunção refutável relativa à existência de um prejuízo resultante de um acordo», I.2.2.2, intitulada «Disposições que regem a quantificação do prejuízo» e V «Regime dos prazos de prescrição».

¹⁹ Decisão C(2016)4673 final relativa a um processo nos termos do artigo 101.º [TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo AT.39824 — Camiões).

²⁰ Artigo 101.º TFUE e artigo 53.º do Acordo EEE.

²¹ JO 2017, C 108, p. 6.

condenadas a pagar a RM uma indemnização correspondente a 15 % do preço de aquisição dos camiões em causa.

A Volvo e a DAF Trucks interpuseram recurso dessa sentença para a Audiencia Provincial de León (Audiência Provincial de Leão, Espanha), contestando a aplicabilidade da Diretiva 2014/104 e da legislação espanhola de transposição, com o fundamento de o cartel ter terminado antes da entrada em vigor dessa diretiva.

Neste contexto, a Audiência Provincial de Leão submeteu ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais para saber se o artigo 10.º e o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2014/104, que estabelecem, respetivamente, as regras:

- de prescrição das ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência,
- de quantificação do dano resultante dessas infrações, e
- de presunção de existência desse dano,

são aplicáveis a uma ação de indemnização que, embora tenha por objeto um cartel que terminou antes da entrada em vigor dessa diretiva, foi proposta após a entrada em vigor das disposições que a transpõem para o direito nacional.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No que respeita ao âmbito de aplicação temporal da Diretiva 2014/104, o Tribunal de Justiça começa por recordar que esta diretiva proíbe, por um lado, a aplicação retroativa de qualquer legislação nacional que transpõe as disposições substantivas que prevê e, por outro, a aplicação de qualquer legislação nacional que transpõe as disposições não substantivas da diretiva às ações de indemnização intentadas antes de 26 de dezembro de 2014.

Quanto à aplicabilidade temporal do artigo 10.º da Diretiva 2014/104, que aprova as regras da prescrição das ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência, o Tribunal de Justiça refere, em seguida, que estas regras protegem tanto o lesado como o responsável pelo dano. Da jurisprudência do Tribunal de Justiça também resulta que os prazos de prescrição, ao levarem à extinção da ação judicial, estão ligados ao direito substantivo. Assim, o artigo 10.º da Diretiva 2014/104 é uma disposição substantiva, pelo que está excluída a aplicação retroativa das suas disposições de transposição nos termos da diretiva.

Acórdão de 18 de abril de 2024, Heureka Group (Comparadores de preços em linha) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#)) ²²

«Reenvio prejudicial — Artigo 102.º TFUE — Princípio da efetividade — Ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência — Diretiva 2014/104/UE — Transposição tardia da diretiva — Aplicação no tempo — Artigo 10.º — Prazo de prescrição — Modalidades do dies a quo — Cessação da infração — Conhecimento das informações indispensáveis para a propositura da ação de indemnização — Publicação no Jornal Oficial da União Europeia do resumo da decisão da Comissão Europeia que declara uma infração às regras da concorrência — Efeito vinculativo de uma decisão da Comissão ainda não definitiva — Suspensão ou interrupção do prazo de prescrição durante o inquérito da Comissão ou até à data em que a sua decisão se torne definitiva»

Neste processo prejudicial, o Tribunal de Justiça confirma que o artigo 10.º da Diretiva 2014/104 constitui uma disposição substantiva que não se aplica retroativamente.

Por Decisão de 27 de junho de 2017 ²³, a Comissão Europeia declarou que a Google, desde fevereiro de 2013, violou o artigo 102.º TFUE ao ter abusado da sua posição dominante em treze mercados nacionais de pesquisa geral, entre os quais, o da República Checa, ao ter diminuído o tráfego proveniente das suas páginas de resultados gerais de pesquisa para os comparadores de produtos concorrentes e ao ter aumentado esse tráfego para o seu próprio comparador de produtos. O resumo desta decisão foi publicado, em 12 de janeiro de 2018, no *Jornal Oficial da União Europeia* ²⁴.

Em junho de 2020, a Heureka Group a.s. (a seguir «Heureka»), uma sociedade checa com atividade no mercado dos serviços de comparação dos preços de venda, intentou no Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa) uma ação destinada a obter a condenação da Google na indemnização do dano resultante da infração ao artigo 102.º TFUE declarada na decisão da Comissão e cometida na República Checa no período compreendido entre fevereiro de 2013 e 27 de junho de 2017. Segundo a Heureka, dos comportamentos anticoncorrenciais da Google resultou uma diminuição da consulta do seu portal Heureka.cz.

Em sua defesa, a Google invocou a prescrição, pelo menos em parte, do direito à reparação.

A este respeito, o Tribunal de Praga esclarece que as regras nacionais aplicáveis à ação da Heureka preveem um prazo de prescrição de três anos que começa a correr, independente e separadamente para cada dano parcial resultante de uma infração às regras da concorrência, a partir do momento em que o lesado tomou conhecimento ou se considera que tomou conhecimento do facto de que sofreu esse dano parcial, bem

²² Este acórdão também é apresentado na secção V intitulada «Regime dos prazos de prescrição».

²³ Decisão C(2017) 4444 final da Comissão, de 27 de junho de 2017, relativa a um processo nos termos do artigo 102.º [TFUE] e do artigo 54.º do Acordo EEE [processo AT.39740 — Motor de busca Google (Shopping)].

²⁴ JO 2018, C 9, p. 11.

como da identidade da pessoa responsável pela sua indemnização. Para que esse prazo comece a correr, não é, porém, exigido que o lesado tenha conhecimento de que o comportamento em causa constitui uma infração ao direito da concorrência, nem que esta infração tenha cessado. Além disso, as regras nacionais aplicáveis não impõem a suspensão ou a interrupção do referido prazo durante o período do inquérito da Comissão relativo à infração. Este mesmo prazo também não pode ser suspenso, pelo menos, até um ano após a data em que a decisão da Comissão que declara essa mesma infração se torne definitiva.

Segundo o Tribunal de Praga, daqui decorre que, no caso em apreço, cada pesquisa geral efetuada no sítio da Google que tenha conduzido a uma colocação e a uma apresentação de resultados mais favoráveis ao serviço de comparação de preços da Google fez correr um novo prazo de prescrição autónomo.

Por outro lado, uma vez que a Diretiva 2014/104 foi transposta tardiamente para o direito checo, o Tribunal de Praga salienta que a infração imputada à Google cessou depois do termo do prazo de transposição desta diretiva, a saber, em 27 de dezembro de 2016, mas aparentemente antes da data de entrada em vigor da legislação de transposição, em 1 de setembro de 2017.

À luz do exposto, o Tribunal de Praga submeteu ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais destinadas a saber, em substância, se o artigo 10.º da Diretiva 2014/104 e/ou o artigo 102.º TFUE e o princípio da efetividade se opõem a uma regulamentação nacional em matéria de prescrição, como a que está em causa no processo principal, para as ações de indemnização relativas a infrações continuadas às regras do direito da concorrência da União.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Para responder às questões prejudiciais, o Tribunal de Justiça começa por examinar a aplicabilidade temporal do artigo 10.º da Diretiva 2014/104, que determina a duração mínima do prazo de prescrição aplicável às ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência e o momento mais precoce em que este pode começar a correr, bem como as circunstâncias em que este prazo de prescrição deve ser suspenso ou interrompido.

A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda que o artigo 10.º da Diretiva 2014/104 é uma disposição substantiva, pelo que, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, desta diretiva, os Estados-Membros deviam assegurar que as disposições de transposição desse artigo não fossem aplicadas retroativamente.

2.1.2. Disposições que estabelecem uma presunção irrefutável quanto à existência de uma infração ao direito da concorrência

Acórdão de 20 de abril de 2023, Repsol Comercial de Productos Petrolíferos (C-25/21, [EU:C:2023:298](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Restrições verticais da concorrência — Artigo 101.º, n.ºs 1 e 2, TFUE — Princípio da efetividade — Regulamento (CE) n.º 1/2003 — Artigo 2.º — Diretiva 2014/104/UE — Artigo 9.º, n.º 1 — Efeito vinculativo das decisões definitivas das autoridades nacionais da concorrência que declaram uma infração às normas do direito da concorrência — Aplicação temporal e material — Ações de indemnização e de declaração de nulidade a título das infrações às disposições do direito da concorrência da União»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente ²⁵, exposto, o Tribunal de Justiça salienta que o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, que estabelece uma presunção inilidível relativa à existência de uma infração ao direito da concorrência, deve ser qualificado de norma substantiva na aceção do artigo 22.º desta diretiva, que não se aplica retroativamente, uma vez que tem por objeto a existência de um dos elementos constitutivos da responsabilidade civil pelas infrações às regras do direito da concorrência.

Atendendo à natureza substantiva do artigo 9.º da referida diretiva, bem como do mecanismo de funcionamento desta disposição, o Tribunal de Justiça sublinha que o momento à luz do qual há que determinar se a presunção inilidível visada pela referida disposição é aplicável *ratione temporis* é o que corresponde à data em que a decisão da autoridade nacional da concorrência em causa se tornou definitiva. Ora, no caso em apreço, a Diretiva 2014/104 não foi transposta para o direito espanhol dentro do seu prazo de transposição. Assim, as decisões das autoridades espanholas da concorrência tornaram-se definitivas antes da data em que este prazo expirou, estando assim adquiridas as situações em causa no processo principal. Daqui resulta que, no caso em apreço, o artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva não é aplicável *ratione temporis*. Nestas condições, o Tribunal de Justiça entende que, no caso em apreço, há que analisar a regulamentação nacional à luz do artigo 101.º TFUE, conforme aplicado pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2003.

²⁵ No que diz respeito ao enquadramento factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.1 intitulada «Âmbito de aplicação material».

2.1.3. Disposições que estabelecem uma presunção refutável quanto à existência de um prejuízo resultante de um acordo

Acórdão de 22 de junho de 2022, Volvo e DAF Trucks (C-267/20, [EU:C:2022:494](#))

«Reenvio prejudicial — Acordos, decisões e práticas concertadas — Artigo 101.º TFUE — Diretiva 2014/104/UE — Artigos 10.º, 17.º e 22.º — Ações de indemnização por infração às disposições do direito da concorrência da União Europeia — Prazo de prescrição — Presunção ilidível de danos — Quantificação dos danos sofridos — Transposição tardia da Diretiva — Aplicação no tempo — Disposições substantivas e processuais»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente ²⁶, o Tribunal de Justiça sublinha que o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104, que institui uma presunção ilidível relativa à existência de danos resultantes de um cartel, está diretamente ligado à responsabilidade civil extracontratual do infrator em causa e, consequentemente, afeta diretamente a sua situação jurídica. Uma vez que esta regra pode ser qualificada de norma substantiva, o Tribunal de Justiça considera que o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104 reveste natureza substantiva na aceção da mesma, pelo que é proibida uma aplicação retroativa das disposições que o transpõem para o direito espanhol.

Uma vez que o facto identificado pelo legislador da União como facto que permite presumir a existência de danos nos termos do artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104 é a existência de um cartel, a proibição de aplicação retroativa desta disposição e da legislação de transposição implica que estas não possam ser aplicáveis a uma ação de indemnização que, embora intentada após a entrada em vigor das disposições que transpõem tardiamente essa diretiva para o direito espanhol, tem por objeto uma infração ao direito da concorrência que terminou antes da data do termo do prazo de transposição dessa diretiva.

2.2. Disposições não essenciais da diretiva

2.2.1. Disposições destinadas a conferir aos tribunais nacionais a possibilidade de ordenar a apresentação de provas

Acórdão de 10 de novembro de 2022, PACCAR e o. (C-163/21, [EU:C:2022:863](#)) ²⁷

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Reparação dos danos causados por uma prática proibida pelo artigo 101.º, n.º 1, TFUE — Acordos de colusão sobre a fixação dos preços brutos dos

²⁶ No que diz respeito ao contexto factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.2.1.1 intitulada «Disposições que regem o prazo de prescrição das ações de indemnização». Este acórdão também é apresentado nas rubricas I.2.2.2 «Disposições que regem a quantificação dos danos» e V «Regime dos prazos de prescrição».

²⁷ Este acórdão também é apresentado na secção III.1 intitulada «Injunção para a apresentação de provas na posse do requerido ou de um terceiro».

camiónes no Espaço Económico Europeu (EEE) — Diretiva 2014/104/UE — Regras que regem as ações de indemnização de direito nacional por violação das disposições de direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Artigo 22.º, n.º 2 — Aplicabilidade ratione temporis — Artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo — Conceito de provas relevantes que estão sob o controlo do demandado ou de um terceiro — Artigo 5.º, n.º 2 — Divulgação de certos elementos de prova ou de categorias relevantes de elementos de prova com base em factos razoavelmente disponíveis — Artigo 5.º, n.º 3 — Exame da proporcionalidade do pedido de divulgação de elementos de prova — Ponderação dos interesses legítimos das partes e dos terceiros — Alcance das obrigações resultantes das referidas disposições»

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial, o Tribunal de Justiça salienta que o artigo 5.º da Diretiva 2014/104, que regula a divulgação dos elementos de prova pertinentes que estão sob o controlo do demandado ou de um terceiro, constitui uma disposição não substancial na aceção do artigo 22.º, n.º 2, desta diretiva, cujas medidas nacionais de transposição não se aplicam, por conseguinte, às ações de indemnização intentadas antes de 26 de dezembro de 2014.

Por Decisão de 19 de julho de 2016 ²⁸, a Comissão Europeia declarou que, por um lado, ao terem acordado os preços dos camiões no Espaço Económico Europeu (EEE) no período compreendido entre 1997 e 2011 e, por outro, ao terem combinado o calendário e a repercussão dos custos da introdução de tecnologias de emissões exigidas pelas normas Euro 3 a Euro 6, a PACCAR, a DAF Trucks e a DAF Trucks Deutschland (a seguir «construtores em causa») participaram, em conjunto com outros construtores de camiões, numa concertação contrária às normas de direito da União que proíbem os acordos, decisões e práticas concertadas ²⁹.

Em 25 de março de 2019, 45 partes que alegavam ser adquirentes de camiões suscetíveis de serem abrangidos pela infração constatada na Decisão de 19 de julho de 2016, apresentaram no Juzgado de lo Mercantil n.º 7 de Barcelona (Tribunal de Comércio n.º 7 de Barcelona, Espanha) um pedido de acesso a diferentes elementos de prova que estavam na posse dos construtores em causa, com vista a fundamentarem um pedido de indemnização pelo prejuízo resultante da infração constatada na Decisão de 19 de julho de 2016. A este respeito, estas partes invocaram a necessidade de obter determinados elementos de prova para quantificar o aumento artificial dos preços, nomeadamente para conseguirem proceder à comparação entre os preços recomendados antes, durante e depois do período de concertação em causa. Os construtores em causa contestaram este pedido alegando, nomeadamente, que alguns dos documentos solicitados exigiriam uma elaboração *ad hoc*.

Uma vez que o acesso aos elementos de prova a que o pedido controvertido dizia respeito se baseava numa disposição da legislação espanhola que transpõe o artigo 5.º,

²⁸ Decisão C(2016) 4673 final relativa a um processo nos termos do artigo 101.º [TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo AT.39824 — Camiões).

²⁹ Artigo 101.º TFUE e artigo 53.º do Acordo EEE.

n.º 1, da Diretiva 2014/104, o Tribunal de Comércio n.º 7 de Barcelona submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial com vista a saber, no essencial, se a divulgação de elementos de prova relevantes a que esse artigo se refere deve entender-se unicamente no sentido de que abrange documentos preexistentes que estão sob o controlo do demandado ou de um terceiro ou se, pelo contrário, podem estar em causa documentos novos que estes devem criar agregando ou classificando dados que estejam sob o seu controlo.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça esclarece as condições de aplicação no tempo do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, começando por recordar que o artigo 22.º desta diretiva determina expressamente as condições de aplicação no tempo das suas disposições, consoante se trate, à luz do direito da União, de disposições substantivas ou não substantivas.

No caso em apreço, o Tribunal de Justiça salienta que a possibilidade de ordenar a divulgação de elementos de prova relevantes que estão sob o controlo do demandado ou de um terceiro, nas condições previstas no artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104, está entre os poderes especiais de que os órgãos jurisdicionais nacionais devem ser dotados no âmbito da apreciação dos litígios relativos às ações de indemnização do dano sofrido por infrações ao direito da concorrência. Ora, com esta exigência, esta disposição visa remediar a assimetria de informação que em princípio caracteriza esses litígios, em detrimento da pessoa lesada. No entanto, o seu objeto incide apenas sobre as medidas processuais aplicáveis perante os órgãos jurisdicionais nacionais, sem afetar diretamente a situação jurídica das partes.

Nestas condições, o artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104 não figura entre as disposições substantivas desta diretiva, na aceção do artigo 22.º, n.º 1, da mesma, mas integra as «demais» disposições referidas no seu artigo 22.º, n.º 2, que esta última disposição prevê serem aplicáveis às ações intentadas após 26 de dezembro de 2014. Daqui resulta que o artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104 é aplicável à ação intentada perante o órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que a mesma foi intentada em 25 de março de 2019.

Acórdão de 12 de janeiro de 2023, RegioJet (C-57/21, [EU:C:2023:6](#)) ³⁰

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Abuso de posição dominante — Regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Diretiva 2014/104/UE — Artigos 5.º e 6.º — Divulgação de elementos de prova — Elementos de prova incluídos no processo de uma autoridade da concorrência — Processo pendente na Comissão Europeia relativo a uma infração

³⁰ Este acórdão também é apresentado na secção III.2 intitulada «Injunção de apresentação de provas na pendência de um processo perante a Comissão».

às regras da concorrência — Processo nacional relativo a uma ação de indemnização pela mesma infração — Condições relativas à divulgação de elementos de prova»

Com este acórdão proferido a título prejudicial, o Tribunal de Justiça declara que os artigos 5.º e 6.º da Diretiva 2014/104, que se referem, por um lado, à divulgação dos elementos de prova pertinentes que estão sob o controlo do demandado ou de um terceiro e, por outro, à divulgação dos elementos de prova que figuram no processo de uma autoridade da concorrência, revestem o carácter de disposições não substanciais referidas no artigo 22.º, n.º 2, da referida diretiva.

No decurso do ano de 2015, a RegioJet, transportador ferroviário de pessoas na linha Praga-Ostrava, intentou no Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa) uma ação de indemnização contra a České dráhy, o transportador ferroviário nacional checo, para reparação de um dano sofrido por infrações ao direito da concorrência alegadamente cometidas por esta última.

Em 2012, a autoridade da concorrência checa já tinha instaurado um procedimento administrativo relativo a um possível abuso de posição dominante cometido pela České dráhy, que foi suspenso em 2016 depois de a Comissão Europeia ter dado início a um procedimento que visava os mesmos comportamentos.

No âmbito da sua ação de indemnização, a RegioJet apresentou no Tribunal de Praga um pedido de divulgação de vários documentos que pressupunha estarem na posse da České dráhy. A autoridade da concorrência checa declarou, todavia, que os documentos pedidos de que dispunha no âmbito do procedimento administrativo, como os outros documentos solicitados, que constituem com estes últimos um conjunto coerente, não podiam ser divulgados até à conclusão definitiva desse procedimento.

No entanto, depois de ter questionado a Comissão sobre este ponto, o Tribunal de Praga deferiu o pedido de divulgação de documentos e ordenou à České dráhy que juntasse aos autos documentos que continham informação especificamente preparada por essa sociedade para efeitos do processo na autoridade da concorrência checa, bem como informação mantida fora do âmbito desse processo. Além disso, o mesmo órgão jurisdicional decidiu suspender a instância relativa à ação de indemnização até à conclusão do processo iniciado pela Comissão.

Em sede de recurso, a decisão que ordena a divulgação dos documentos foi confirmada pelo Vrchní soud v Praze (Tribunal Superior de Praga, República Checa) que, para assegurar a proteção dos elementos de prova divulgados, os colocou à sua guarda.

Chamado a pronunciar-se, enquanto órgão jurisdicional que aprecia um recurso de cassação, sobre a legalidade da Decisão do Tribunal Superior de Praga, o Nejvyšší soud (Supremo Tribunal, República Checa) decidiu interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação da Diretiva 2014/104 relativa à indemnização das vítimas de práticas anticoncorrenciais, cujos artigos 5.º e 6.º preveem regras em matéria de divulgação de elementos de prova solicitados para efeitos de uma ação de indemnização no âmbito do

direito nacional por infrações às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União ³¹.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça recorda que a Diretiva 2014/104 determina expressamente as condições de aplicação no tempo das disposições que prevê, consoante se trate ou não, à luz do direito da União, de disposições substantivas.

No caso em apreço, o Tribunal de Justiça salienta que a possibilidade de ordenar a divulgação de elementos de prova relevantes detidos pelo demandado ou por um terceiro, nas condições previstas nos artigos 5.º e 6.º da Diretiva 2014/104, tem apenas por objeto as medidas processuais aplicáveis perante os órgãos jurisdicionais nacionais, sem afetar diretamente a situação jurídica das partes.

Nestas condições, por um lado, os artigos 5.º e 6.º da Diretiva 2014/104 não figuram entre as disposições substantivas desta diretiva, na aceção do artigo 22.º, n.º 1, da mesma, e integram, por conseguinte, as demais disposições referidas no artigo 22.º, n.º 2, da referida diretiva, que esta disposição declara aplicáveis às ações intentadas após 26 de dezembro de 2014. Por outro lado, uma vez que o legislador checo decidiu que as disposições nacionais que se destinam a transpor as disposições processuais da Diretiva 2014/104 também se aplicam, direta e incondicionalmente, às ações intentadas antes dessa data de transposição para o direito interno desta diretiva, mas após 26 de dezembro de 2014, conclui-se que os artigos 5.º e 6.º, da referida diretiva são aplicáveis às ações intentadas no órgão jurisdicional de reenvio, dado que foi intentada em 2015.

2.2.2. Disposições que regem a quantificação do dano

Acórdão de 22 de junho de 2022, Volvo e DAF Trucks (C-267/20, [EU:C:2022:494](#))

«Reenvio prejudicial — Acordos, decisões e práticas concertadas — Artigo 101.º TFUE — Diretiva 2014/104/UE — Artigos 10.º, 17.º e 22.º — Ações de indemnização por infração às disposições do direito da concorrência da União Europeia — Prazo de prescrição — Presunção ilidível de danos — Quantificação dos danos sofridos — Transposição tardia da Diretiva — Aplicação no tempo — Disposições substantivas e processuais»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente exposto ³², o Tribunal de Justiça salienta que, ao ter pretendido nomeadamente conferir aos órgãos jurisdicionais

³¹ O artigo 5.º desta diretiva enuncia as regras que, em conjunto, formam um regime geral em matéria de divulgação de elementos de prova pedidos para efeitos de uma ação de indemnização no direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União. Em complemento desta disposição, o artigo 6.º da referida diretiva enuncia as regras específicas relativas à divulgação de elementos de prova constantes dos processos das autoridades responsáveis pela aplicação a nível público das regras da concorrência.

nacionais a faculdade de calcular o montante do dano sofrido quando é praticamente impossível ou excessivamente difícil quantificá-lo com precisão com base nos elementos de prova disponíveis, o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 tem por objetivo aligeirar o nível de prova exigido para efeitos de determinação do montante do dano resultante de uma infração às regras do direito da concorrência.

Atenta a sua jurisprudência segundo a qual as normas relativas ao ónus da prova e ao nível da prova exigido são, em princípio, qualificadas de normas processuais, o Tribunal de Justiça conclui que o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 constitui uma disposição processual na aceção desta diretiva, através da qual está excluída a aplicação das suas disposições de transposição a ações propostas antes de 26 de dezembro de 2014.

Tendo RM proposto a sua ação em 1 de abril de 2018, essa ação, embora tenha por objeto uma infração que cessou antes da entrada em vigor da referida diretiva, está, consequentemente, abrangida pelo âmbito de aplicação temporal do artigo 17.º, n.º 1, da referida diretiva.

2.3. Aplicação temporal das disposições da diretiva que reafirmam a jurisprudência existente

Acórdão de 16 de fevereiro de 2023, Tráficos Manuel Ferrer (C-312/21, [EU:C:2023:99](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Reparação do dano causado por uma prática proibida pelo artigo 101.º, n.º 1, TFUE — Decisão da Comissão que declara a existência de acordos colusórios em matéria de fixação de preços e de aumento de preços brutos de camiões no Espaço Económico Europeu (EEE) — Regra de processo civil nacional que prevê, em caso de procedência parcial do pedido, que as despesas ficam a cargo de cada uma das partes, salvo em caso de comportamento abusivo — Autonomia processual dos Estados-Membros — Princípios da efetividade e da equivalência — Diretiva 2014/104/UE — Objetivos e equilíbrio de conjunto — Artigo 3.º — Direito à reparação integral do dano sofrido — Artigo 11.º, n.º 1 — Responsabilidade solidária dos autores de uma infração ao direito da concorrência — Artigo 17.º, n.º 1 — Possibilidade de o órgão jurisdicional nacional proceder à estimativa do dano — Condições — Carácter impossível na prática ou excessivamente difícil da quantificação do dano — Artigo 22.º — Aplicação no tempo»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente apresentado ³², o Tribunal de Justiça declara que, no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, a obrigação dos Estados-Membros de assegurarem que as pessoas singulares ou coletivas que sofram danos causados por infrações ao direito da concorrência possam pedir e obter a

³² No que diz respeito ao contexto factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.2.1.1 intitulada «Disposições que regem o prazo de prescrição das ações de indemnização». Este acórdão também é apresentado nas rubricas I.2.1.3 «Disposições que estabelecem uma presunção ilidível relativa à existência de um dano resultante de um cartel» e V «Regime dos prazos de prescrição».

³³ No que diz respeito ao enquadramento factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.1 intitulada «Âmbito de aplicação material». Este acórdão também é apresentado na rubrica IV, intitulada «Estimativa do prejuízo».

reparação integral desses danos e ao definir esta última, no artigo 3.º, n.º 2, como o direito à reparação por danos emergentes e por lucros cessantes acrescido do pagamento de juros, o legislador da União pretendeu reafirmar a jurisprudência existente, como se depreende do considerando 12 da referida diretiva, pelo que as medidas nacionais de transposição destas disposições devem necessariamente aplicar-se com efeito imediato a todas as ações de indemnização abrangidas pelo âmbito de aplicação da mesma diretiva, como confirmado pelo seu artigo 22.º, n.º 2.

Do mesmo modo, o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, na medida em que prevê a possibilidade de a parte que apresenta um pedido de indemnização baseada na existência de um prejuízo causado por um comportamento anticoncorrencial apresentar esse pedido apenas contra um dos autores desse comportamento, deve ser considerado uma disposição que codifica a jurisprudência do Tribunal de Justiça e faz parte das disposições da referida diretiva cujas medidas nacionais de transposição se aplicam imediatamente.

II. Entidades responsáveis pela reparação do dano

Acórdão de 14 de março de 2019, Skanska Industrial Solutions e o. (C-724/17, [EU:C:2019:204](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Artigo 101.º TFUE — Reparação do prejuízo causado por um cartel proibido por este artigo — Determinação das entidades responsáveis pela reparação — Sucessão de entidades jurídicas — Conceito de “empresa” — Critério da continuidade económica»

Neste processo proferido a título prejudicial, o Tribunal de Justiça apresenta esclarecimentos a respeito da identificação do devedor da ação de indemnização do dano causado por infrações ao direito da concorrência da União em caso de sucessão de entidades jurídicas.

Um cartel operou na Finlândia entre 1994 e 2002. Este cartel que dizia respeito à repartição dos mercados, aos preços e à apresentação de propostas para os contratos a preço fixo, abrangia a totalidade deste Estado-Membro e também era suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros. Entre 2000 e 2003, as sociedades recorridas adquiriram a totalidade das ações de vários participantes no cartel, que, em seguida, dissolveram na sequência de processos de liquidação voluntária. Por Acórdão de 29 de setembro de 2009, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia) condenou os participantes no cartel por violação da lei finlandesa relativa às restrições à concorrência e das disposições do Tratado relativas aos cartéis.

Com base neste acórdão, a cidade finlandesa de Vantaa pretendeu obter das sociedades adquirentes, em reparação do dano causado pelo cartel, uma indemnização que lhe foi recusada com o fundamento de que as regras de responsabilidade civil

constantes do direito finlandês determinam que só é responsável a entidade jurídica que causou o prejuízo.

Com as suas primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio perguntou, em substância, se as disposições do TFTUE relativas aos cartéis devem ser interpretadas no sentido de que, numa situação como a que está em causa no processo principal, as sociedades adquirentes podem ser responsabilizadas pelo dano causado por esse cartel.

O Tribunal de Justiça declarou que a questão da determinação da entidade obrigada a reparar o dano causado por um cartel é regulada diretamente pelo direito da União. Uma vez que a responsabilidade pelo prejuízo resultante das infrações às regras de concorrência da União tem caráter pessoal, incumbe à empresa que viola essas regras responder pelo dano causado pela infração. As entidades obrigadas a reparar o prejuízo causado por um cartel ou por uma prática proibida pelo artigo 101.º TFUE são as empresas, na aceção desta disposição, que participaram nesse cartel ou nessa prática.

Esta interpretação não é posta em causa pelo argumento da Comissão Europeia, segundo o qual resulta do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 que cabe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro determinar qual a entidade obrigada a reparar esse dano, no respeito dos princípios da equivalência e da efetividade.

Com efeito, esta disposição da Diretiva 2014/104, diretiva que não é, aliás, aplicável *ratione temporis* aos factos em causa no processo principal, não diz respeito à determinação das entidades obrigadas a reparar esse dano, antes dizendo respeito à repartição da responsabilidade entre as referidas entidades e, por conseguinte, não confere poderes aos Estados-Membros para procederem a essa determinação.

Pelo contrário, a referida disposição confirma, como faz o artigo 1.º da Diretiva 2014/104, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», no seu n.º 1, primeiro período, que os responsáveis pelo dano causado por uma infração ao direito da concorrência da União são precisamente as «empresas» que cometeram essa infração.

Feito este esclarecimento, o conceito de «empresa», na aceção do artigo 101.º TFUE, abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do estatuto jurídico dessa entidade e do seu modo de financiamento e designa uma unidade económica, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta seja constituída por várias pessoas singulares ou coletivas.

Deste modo, quando uma entidade que cometeu uma infração às regras de concorrência da União tenha sido objeto de uma alteração jurídica ou organizacional, esta alteração não tem necessariamente por efeito criar uma nova empresa isenta de responsabilidade pelos comportamentos contrários a essas regras da precedente entidade se, do ponto de vista económico, houver identidade entre esta e a nova entidade. Com efeito, se as empresas, responsáveis pelo prejuízo causado por essa

infração, pudessem escapar à sua responsabilidade pelo simples facto de a sua identidade ter sido alterada na sequência de reestruturações, cessões ou outras alterações jurídicas ou organizacionais, o objetivo prosseguido por este sistema e o efeito útil das referidas regras ficariam comprometidos.

No caso concreto, afigura-se que há continuidade económica entre as sociedades adquirentes, por um lado, e as sociedades que participaram no cartel em causa, por outro. As sociedades adquirentes assumiram, portanto, a responsabilidade destas últimas sociedades a título do prejuízo causado por esse cartel.

Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sumal (C-882/19, [EU:C:2021:800](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Reparação do prejuízo causado por uma prática proibida pelo artigo 101.º, n.º 1, TFUE — Determinação das entidades responsáveis pela indemnização — Ação de indemnização contra a filial de uma sociedade-mãe e intentada na sequência de uma decisão que declara a participação apenas da sociedade-mãe no cartel — Conceito de “empresa” — Conceito de “unidade económica”»

Ao interpretar o conceito de «empresa» utilizado no artigo 101.º TFUE, o Tribunal de Justiça clarifica as condições nas quais as vítimas de um cartel proibido por este artigo têm o direito de intentar uma ação para indemnização do dano causado contra a filial de uma sociedade-mãe cuja participação nessa infração foi declarada por uma decisão da Comissão.

Entre 1997 e 1999, a sociedade Sumal SL adquiriu dois camiões à Mercedes Benz Trucks España SL (a seguir «MBTE»), que é uma filial do grupo Daimler, cuja sociedade-mãe é a Daimler AG.

Por Decisão de 19 de julho de 2016 ³⁴, a Comissão Europeia declarou a violação, por parte da Daimler AG, das regras do direito da União que proíbem os cartéis ³⁵, por esta última ter celebrado, entre janeiro de 1997 e janeiro de 2011, acordos com catorze outros fabricantes europeus de camiões relativamente à fixação dos preços e ao aumento dos preços brutos dos camiões no Espaço Económico Europeu (EEE).

Na sequência desta decisão, o Sumal intentou uma ação de indemnização contra a MBTE, em cujo âmbito pediu o pagamento do montante de 22 204,35 euros a título dos danos decorrentes deste cartel. Contudo, a ação intentada pela Sumal foi julgada improcedente pelo Juzgado de lo Mercantil n.º 7 de Barcelona (Tribunal de Comércio n.º 07 de Barcelona, Espanha) com o fundamento de que a decisão da Comissão não dizia respeito à MBTE.

³⁴ Decisão C(2016)4673 final relativa a um processo nos termos do artigo 101.º [TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo AT.39824 — Camiões), cujo resumo foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* de 6 de abril de 2017 (JO 2017, C 108, p. 6).

³⁵ Artigo 101.º TFUE e artigo 53.º do Acordo EEE.

O Sumal interpôs recurso dessa sentença na Audiencia Provincial de Barcelona (Audiência Provincial de Barcelona, Espanha). Neste contexto, este órgão jurisdicional interroga-se sobre se e, sendo caso disso, em que condições, uma ação de indemnização pode ser intentada contra uma filial na sequência de uma decisão da Comissão que declara práticas anticoncorrenciais da sua sociedade-mãe. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter esta questão ao Tribunal de Justiça pela via prejudicial.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em conformidade com jurisprudência constante, qualquer pessoa tem o direito de pedir às «empresas» que participaram num cartel ou em práticas proibidas nos termos do artigo 101.º TFUE a reparação do prejuízo causado por essas práticas anticoncorrenciais.

Uma vez que estas ações de indemnização fazem parte integrante do sistema de aplicação das regras de concorrência da União, do mesmo modo que a sua execução por parte das autoridades públicas, o conceito de «empresa» na aceção do artigo 101.º TFUE não pode ter um alcance diferente no contexto da aplicação pela Comissão de coimas às «empresas» («public enforcement») e no das ações de indemnização intentadas contra estas «empresas» nos órgãos jurisdicionais nacionais («private enforcement»).

A este respeito, da redação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE resulta que os autores dos Tratados optaram por utilizar este conceito de «empresa» para designar o autor de uma infração ao direito da concorrência, passível de ser punido nos termos desta disposição, e não outros conceitos, como «sociedade» ou «pessoa coletiva».

Do mesmo modo, da Diretiva 2014/104/UE, e designadamente do seu artigo 2.º, n.º 2, decorre que o mesmo legislador definiu «infrator», ao qual incumbe, segundo esta diretiva, a reparação dos danos causados pela infração ao direito da concorrência imputável a esse infrator, como sendo «a empresa ou a associação de empresas que cometeu uma infração ao direito da concorrência».

Ora, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o conceito de «empresa», na aceção do artigo 101.º TFUE, abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do estatuto jurídico dessa entidade e do seu modo de financiamento e designa uma unidade económica, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta seja constituída por várias pessoas singulares ou coletivas.

Quando está demonstrado que uma sociedade que pertence a essa unidade económica violou o artigo 101.º, n.º 1, TFUE, pelo que a «empresa» de que faz parte cometeu a infração a esta disposição, o conceito de «empresa» e, através dela, o de «unidade económica» implicam, de pleno direito, uma responsabilidade solidária entre as entidades que compõem a unidade económica no momento em que a infração foi cometida.

A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta, além disso, que o conceito de «empresa» utilizado no artigo 101.º TFUE é um conceito funcional, pelo que a unidade económica que o constitui deve ser identificada do ponto de vista do objeto do acordo em causa.

Assim, quando tiver sido feita prova a existência de uma infração ao artigo 101.º, n.º 1, TFUE por uma sociedade-mãe, a vítima dessa infração pode procurar desencadear a responsabilidade civil de uma filial dessa sociedade-mãe desde que a vítima prove que, tendo em conta, por um lado, os vínculos económicos, organizacionais e jurídicos que unem essas duas entidades jurídicas e, por outro, a existência de um vínculo concreto entre a atividade económica dessa filial e o objeto da infração pela qual a referida filial foi responsável, a filial constituía com a sua sociedade-mãe uma unidade económica.

III. Apresentação de provas nos processos nacionais

1. Ordem de apresentação de provas que estejam na posse do requerido ou de um terceiro

Acórdão de 10 de novembro de 2022, PACCAR e o. (C-163/21, [EU:C:2022:863](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Reparação dos danos causados por uma prática proibida pelo artigo 101.º, n.º 1, TFUE — Acordos de colusão sobre a fixação dos preços brutos dos camiões no Espaço Económico Europeu (EEE) — Diretiva 2014/104/UE — Regras que regem as ações de indemnização de direito nacional por violação das disposições de direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Artigo 22.º, n.º 2 — Aplicabilidade ratione temporis — Artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo — Conceito de provas relevantes que estão sob o controlo do demandado ou de um terceiro — Artigo 5.º, n.º 2 — Divulgação de certos elementos de prova ou de categorias relevantes de elementos de prova com base em factos razoavelmente disponíveis — Artigo 5.º, n.º 3 — Exame da proporcionalidade do pedido de divulgação de elementos de prova — Ponderação dos interesses legítimos das partes e dos terceiros — Alcance das obrigações resultantes das referidas disposições»

Nesse acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente exposto ³⁶, o Tribunal de Justiça interpretou o artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104 no sentido de que um pedido de divulgação de elementos de prova pode, em determinadas condições, dizer respeito a elementos de prova a criar *ex novo* através da agregação ou classificação de informações na posse do destinatário do pedido.

A este respeito, o Tribunal de Justiça começa por declarar que, embora a redação desta disposição leve a considerar que um pedido de apresentação de provas só pode incidir

³⁶ No que diz respeito ao enquadramento factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.2.2.1 intitulada «Disposições destinadas a conferir aos tribunais nacionais a possibilidade de ordenar a apresentação de provas».

sobre provas pré-existentes, a sua interpretação também deve tomar em consideração o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte.

No que respeita, por um lado, ao contexto do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104, o Tribunal de Justiça salienta que a definição do termo «elementos de prova» que consta do artigo 2.º, ponto 13, desta diretiva, que visa «todos os tipos de provas admissíveis perante o tribunal nacional da causa, em especial os documentos e todos os outros objetos que contêm informações, independentemente do suporte em que essas informações são armazenadas», não permite considerar que as provas cuja divulgação é pedida correspondem necessariamente a «documentos» já existentes. A este respeito, o Tribunal de Justiça considera que a referência às provas «sob o [...] controlo» do demandado ou de um terceiro mais não faz do que dar conta de uma situação de facto caracterizada pela acima evocada assimetria de informação, que o legislador da União pretende corrigir.

Segundo o Tribunal de Justiça, esta análise é corroborada pela leitura do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104 à luz dos n.ºs 2 e 3 deste mesmo artigo, os quais exigem, respetivamente, que os órgãos jurisdicionais nacionais assegurem o respeito pela exigência de especificidade do pedido de divulgação de elementos de prova e do princípio da proporcionalidade.

No que respeita, por outro lado, à finalidade do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104, o Tribunal de Justiça recorda que a adoção da Diretiva 2014/104 resulta da constatação, por parte do legislador da União, da circunstância de que a luta contra os comportamentos anticoncorrenciais por iniciativa da Comissão e das autoridades de concorrência nacionais é insuficiente para assegurar o pleno respeito das regras de concorrência da União e, por conseguinte, da necessidade de facilitar a participação privada na sanção pecuniária, e, por conseguinte, também na prevenção desses comportamentos. Ora, os poderes especiais de que os órgãos jurisdicionais nacionais devem ser dotados para remediar a assimetria da informação entre as partes em causa participam desse objetivo.

Nesta perspetiva, o Tribunal de Justiça considera que o facto de limitar desde logo os elementos de prova cuja divulgação pode ser pedida apenas aos documentos preexistentes que se encontrem sob o controlo do demandado ou de um terceiro poderia, em certos casos, contrariar o objetivo principal prosseguido pela Diretiva 2014/104.

No entanto, o Tribunal de Justiça sublinha, por último, que tal interpretação do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104 em nada afeta a aplicação do mecanismo de ponderação dos interesses em presença, conforme resulta dos n.ºs 2 e 3 desse mesmo artigo. Com efeito, uma vez que a aplicação das disposições desta diretiva tem de respeitar os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais chamados a conhecer de um pedido de produção de provas limitar a produção dessas

provas ao que é pertinente, proporcionado e necessário, tendo em conta os interesses legítimos e os direitos fundamentais da parte a quem o pedido é apresentado, em conformidade com o artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, da diretiva.

Deste modo, o Tribunal de Justiça conclui que o artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104 deve ser interpretado no sentido de que os elementos de prova relevantes que estejam sob o controlo do demandado ou de um terceiro, cuja divulgação pode ser ordenada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, não são apenas os documentos preexistentes que estão sob o seu controlo, incluindo também aqueles que a parte à qual o pedido de divulgação de elementos de provas é dirigido deve criar *ex novo*, agregando ou classificando informações, conhecimentos ou dados que estão na sua posse, sem prejuízo do estrito respeito, por parte desses órgãos jurisdicionais, da obrigação que lhes incumbe, ao abrigo dos n.ºs 2 e 3, do referido artigo, de limitar a divulgação de elementos de prova ao que for relevante, proporcionado e necessário, tendo em conta os interesses legítimos e os direitos fundamentais da parte a quem o pedido é dirigido.

2. Injunção para a divulgação de provas na presença de um processo pendente perante a Comissão

Acórdão de 12 de janeiro de 2023, RegioJet (C-57/21, [EU:C:2023:6](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Abuso de posição dominante — Regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Diretiva 2014/104/UE — Artigos 5.º e 6.º — Divulgação de elementos de prova — Elementos de prova incluídos no processo de uma autoridade da concorrência — Processo pendente na Comissão Europeia relativo a uma infração às regras da concorrência — Processo nacional relativo a uma ação de indemnização pela mesma infração — Condições relativas à divulgação de elementos de prova»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente exposto ³⁷, o Tribunal de Justiça esclarece as modalidades segundo as quais um órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre uma ação para indemnização do dano causado por um cartel pode ordenar a divulgação dos elementos de prova pertinentes apesar da suspensão do processo judicial relativamente a um processo pendente na Comissão relativo ao cartel em causa.

A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda que as disposições aplicáveis à divulgação de documentos enunciados nos artigos 5.º a 8.º da Diretiva 2014/104 refletem uma

³⁷ No que diz respeito ao enquadramento factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.2.2.1 intitulada «Disposições destinadas a conferir aos tribunais nacionais a possibilidade de ordenar a apresentação de provas».

ponderação entre, por um lado, a eficácia das ações das autoridades responsáveis pela concorrência e, por outro, a efetividade das ações de indemnização intentadas pelas pessoas que se consideram lesadas por práticas anticoncorrenciais.

Por conseguinte, embora, tendo em conta a assimetria da informação que caracteriza frequentemente os litígios relativos às ações de indemnização destinadas a obter a reparação do prejuízo sofrido em razão das infrações ao direito da concorrência, a Diretiva 2014/104 pretenda melhorar o acesso aos elementos de prova das vítimas de comportamentos anticoncorrenciais, também o enquadra de modo estrito.

Em primeiro lugar, o artigo 5.º da Diretiva 2014/104 enuncia um certo número de regras de carácter geral em matéria de divulgação de elementos de prova nos processos relativos a ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência.

Em segundo lugar, o artigo 6.º desta diretiva prevê regras específicas para a divulgação de elementos de prova incluídos no processo de uma autoridade da concorrência, que testemunham, nomeadamente, um nível de proteção diferenciado em função das informações solicitadas e da necessidade de preservar a eficácia dos procedimentos na esfera pública. Esta disposição faz, com efeito, uma distinção entre várias categorias de elementos de prova.

Em terceiro lugar, importa salientar que, como resulta do seu artigo 5.º, n.º 3, e do seu artigo 6.º, n.º 4, a Diretiva 2014/104 prevê, assim, um regime específico aplicável aos pedidos de divulgação de elementos de prova no âmbito do qual esses pedidos não são automaticamente deferidos, mas em que são apreciados à luz do princípio da proporcionalidade e tendo em conta as circunstâncias e os interesses legítimos em questão. Foi assim solicitado ao tribunal nacional chamado a pronunciar-se que efetue uma fiscalização rigorosa da proporcionalidade, tendo simultaneamente em conta, se for caso disso, o parecer que a autoridade da concorrência em causa pode, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 11, da Diretiva 2014/104, apresentar a esse tribunal.

À luz destas precisões, o Tribunal de Justiça debruça-se, desde logo, sobre a questão prejudicial de saber se um órgão jurisdicional nacional que é chamado a pronunciar-se sobre uma ação de indemnização relativa a uma infração ao direito da concorrência pode ordenar a divulgação de elementos de prova, suspendendo simultaneamente o processo judicial relativo a um procedimento administrativo da Comissão ainda não concluído.

A este respeito, o Tribunal de Justiça constata que é certo que o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 exige que os órgãos jurisdicionais nacionais se abstenham de tomar decisões que sejam contrárias à decisão prevista num processo iniciado pela Comissão e, para esse efeito, avaliar se é ou não necessário sustentar a instância. Contudo, resulta de uma leitura conjunta das disposições da Diretiva 2014/104 que esta também não impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados-Membros que suspendam os seus processos relativos a ações de indemnização por infrações às regras da

concorrência neles intentadas devido à instauração de um processo na Comissão que tenha por objeto as mesmas infrações.

Quanto a este ponto, o Tribunal de Justiça esclarece que quando um órgão jurisdicional nacional ordena às partes ou a um terceiro a divulgação de elementos de prova no âmbito de uma ação de indemnização que foi suspensa devido à abertura de um processo pela Comissão, o referido órgão jurisdicional não toma, em princípio, uma decisão suscetível de entrar em conflito com a decisão prevista pela Comissão.

No entanto, o órgão jurisdicional nacional deve limitar a divulgação dos elementos de prova ao que é estritamente relevante, proporcionado e necessário, evitando ao mesmo tempo que essa divulgação possa interferir indevidamente com a investigação em curso por parte da Comissão. Para o efeito, deve efetuar uma análise exigente da relevância dos elementos de prova solicitados, do nexo entre esses elementos de prova e o pedido de indemnização apresentado, do carácter suficiente do grau de precisão das referidas provas e da sua proporcionalidade. Neste âmbito, o órgão jurisdicional nacional deve também ter em conta a circunstância de o processo relativo à ação de indemnização ter sido ou não suspenso.

Em seguida, o Tribunal de Justiça salienta que uma suspensão do procedimento administrativo nacional até que a Comissão tenha concluído a investigação no processo em causa constitui apenas uma medida provisória que não pode ser equiparada a uma conclusão desse procedimento.

Além disso, o Tribunal de Justiça esclarece que uma legislação nacional que limita temporariamente a divulgação de toda a informação apresentada no decurso de um procedimento administrativo em matéria de concorrência não é conforme com o artigo 6.º, n.º 5, alínea a), e com o artigo 6.º, n.º 9, da Diretiva.

Com efeito, decorre inequivocamente da redação do artigo 6.º, n.º 5, da Diretiva 2014/104, lido à luz do seu considerando 25, que a proteção temporária conferida ao abrigo desta disposição não diz respeito a toda a informação que tenha sido apresentada a uma autoridade da concorrência, mas apenas à informação que tenha sido preparada especificamente para o processo dessa autoridade.

Esta conclusão é confirmada por uma interpretação sistemática da Diretiva 2014/104. A este propósito, o Tribunal de Justiça sublinha, nomeadamente, que o facto de autorizar os Estados-Membros a ampliação do âmbito da informação cuja divulgação só pode ser ordenada após a conclusão do processo, na aceção do artigo 6.º, n.º 5, dessa diretiva, conduziria a uma divulgação mais limitada dos elementos de prova, em contradição com a lógica do artigo 5.º, n.º 8, da referida diretiva, que autoriza expressamente os Estados-Membros a adotar regras que conduzam a uma divulgação mais alargada dos elementos de prova.

Por último, o Tribunal de Justiça enuncia que a Diretiva 2014/104 não se opõe a que a que um órgão jurisdicional nacional, quando da aplicação de um instrumento

processual nacional, ordene a divulgação de elementos de prova unicamente com a perspectiva de os colocar à guarda do tribunal e de apenas os divulgar depois de ter verificado se essa divulgação deve aguardar a conclusão do procedimento administrativo em curso. Com efeito, desde que respeite as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade, esse instrumento processual é suscetível de contribuir para a efetividade dos pedidos de indemnização por violação das regras de concorrência, preservando simultaneamente a proteção de que devem beneficiar determinados elementos de prova ao abrigo do artigo 6.º, n.º 5, da Diretiva 2014/104.

3. Obrigação de o requerente fundamentar a plausibilidade do seu pedido de indemnização

Acórdão de 29 de janeiro de 2026, *Meliá Hotels International* (C-286/24, [EU:C:2026:49](#))

«Reenvio prejudicial — Ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Diretiva 2014/104/UE — Artigo 5.º, n.º 1 — Âmbito de aplicação — Ação declarativa especial para apresentação de documentos anterior à eventual instauração de uma ação de indemnização — Apreciação da plausibilidade do pedido de indemnização»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente exposto ³⁸, o Tribunal de Justiça examina, além disso, a questão prejudicial de saber se a condição prevista no artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104, que sujeita a obtenção de provas solicitadas à apresentação, por parte do requerente, de uma justificação fundamentada sobre a plausibilidade do seu pedido de indemnização, está preenchida quando exista uma decisão da Comissão Europeia que declara uma infração ao direito da concorrência da União sob a forma de uma restrição vertical por objeto.

A este respeito, o Tribunal de Justiça começa por observar que o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 exige, em substância, que a pessoa lesada por uma infração ao direito da concorrência apresente, em apoio do seu pedido de divulgação de elementos de prova, uma justificação fundamentada com factos e elementos de prova razoavelmente disponíveis que sejam suficientes para corroborar a plausibilidade do seu pedido de indemnização, ou seja, a plausibilidade da existência de uma infração, de danos e de um nexo de causalidade entre essa infração e esses danos.

No que se refere à demonstração da plausibilidade da infração, o Tribunal de Justiça salienta, em seguida, que uma decisão da Comissão que declara uma infração ao artigo 101.º TFUE permite que o juiz nacional declare que a existência e, *a fortiori*, a plausibilidade da infração em causa estão demonstradas, uma vez que o juiz nacional

³⁸ No que diz respeito ao enquadramento factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.1 intitulada «Âmbito de aplicação material».

não pode tomar decisões que sejam contrárias a essa decisão. Em contrapartida, a referida decisão não é suficiente, enquanto tal, para corroborar a plausibilidade de um pedido de indemnização em todas as circunstâncias. Para este efeito, é ainda necessário que seja demonstrada a plausibilidade dos danos e do nexo de causalidade.

Quanto à demonstração da plausibilidade do dano, o Tribunal de Justiça recorda, além disso, que o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104 estabelece uma presunção ilidível relativa à existência de danos resultantes de um cartel que, como decorre do artigo 2.º, ponto 14, desta diretiva, deve ser entendida como uma restrição horizontal da concorrência entre dois ou mais concorrentes. Tal exclui, portanto, que essa presunção ilidível se aplique a uma restrição vertical da concorrência, que implica empresas não concorrentes que operam em níveis diferentes da cadeia de produção ou de distribuição.

Assim, embora se deva considerar que perante uma decisão da Comissão que declara um cartel proibido está demonstrada a plausibilidade do prejuízo ocasionado pela infração, salvo ilisão da presunção pelo demandado, tal não acontece perante uma decisão da Comissão que declara uma infração ao artigo 101.º TFUE sob a forma de restrição vertical, ainda que se trate de uma restrição por objeto da concorrência. Não obstante, tal decisão pode conter elementos pertinentes para efeitos da apreciação da plausibilidade dos danos e do nexo de causalidade.

À luz dos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça conclui que o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 deve ser interpretado no sentido de que uma decisão da Comissão que declare a existência de uma infração ao direito da concorrência da União sob a forma de restrição vertical por objeto não é suficiente para determinar a plausibilidade de um pedido de indemnização, uma vez que esta exige a demonstração não apenas da plausibilidade de tal infração, estabelecida por essa decisão, mas também dos danos e do nexo de causalidade entre esses danos e essa infração. A circunstância de essa decisão ter sido proferida no termo de um procedimento de transação não implica uma resposta diferente.

Por último, o Tribunal de Justiça declara que a demonstração da plausibilidade de um pedido de indemnização, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, não exige que se demonstre que é mais provável do que improvável que os requisitos da responsabilidade por uma infração ao direito da concorrência estejam reunidos. É suficiente que o demandante demonstre que a hipótese segundo a qual esses requisitos estão reunidos é razoavelmente aceitável.

Sublinhando que o conceito de plausibilidade na aceção do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 deve ser objeto de uma interpretação autónoma no direito da União, o Tribunal de Justiça salienta que, segundo o seu sentido habitual, o conceito de plausibilidade de um pedido de indemnização não exige a demonstração de um grau particularmente elevado de probabilidade de que os requisitos da responsabilidade estejam preenchidos, mas sugere, pelo contrário, que é necessário, e suficiente,

convencer o órgão jurisdicional nacional que decide do pedido de divulgação de elementos de prova de que a hipótese segundo a qual os três requisitos estão reunidos é razoavelmente aceitável.

Esta interpretação é corroborada pela análise contextual do conceito de plausibilidade do pedido de indemnização que figura no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104. Com efeito, por um lado, na sistemática geral desta disposição, lida à luz nomeadamente dos considerandos 6, 14 e 15 desta diretiva, a demonstração da plausibilidade do pedido de indemnização conduz, não à concessão de uma reparação no âmbito de uma ação declarativa, mas à obtenção de uma ordem de divulgação prévia de elementos de prova que é necessária para a efetividade de tal ação. O nível probatório exigido para obter os elementos de prova necessários para efeitos da ação declarativa deve, portanto, situar-se num nível inferior ao exigido para efeitos da determinação da reunião dos requisitos da responsabilidade substantiva.

Por outro lado, do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 e do considerando 16 desta diretiva resulta que a plausibilidade do pedido de indemnização deve ser demonstrada com base apenas nos factos e provas razoavelmente à disposição do demandante, o que reflete a vontade do legislador da União de não o sobrecarregar com um ónus da prova excessivo, mas de, simplesmente, exigir que este último alegue de forma plausível que uma infração ao direito da concorrência lhe causou danos.

Segundo o Tribunal de Justiça, esta interpretação também é a única interpretação conciliável com os objetivos da Diretiva 2014/104 e visa, em especial, corrigir a assimetria da informação que caracteriza as ações de indemnização por infração ao direito da concorrência. Com efeito, em variadas situações, os elementos de prova necessários para fundamentar um pedido de indemnização estão frequentemente na posse exclusiva da parte contrária ou de terceiros e o demandante não tem suficiente conhecimento de tais elementos ou acesso aos mesmos.

Ora, o facto de obrigar o demandante a demonstrar, corroborando o seu pedido de divulgação de meios de prova necessários para efeitos da sua ação de indemnização, que é mais provável do que improvável que os requisitos da responsabilidade por uma infração ao direito da concorrência estão reunidos, constitui um requisito legal estrito que pode impedir indevidamente o exercício efetivo do seu direito a reparação. Tal requisito probatório é inconciliável com o objetivo de facilitar as ações de indemnização, uma vez que o nível de prova exigido é tal que tornaria quase impossível ou excessivamente difícil para o demandante exercer o seu direito a reparação.

Por conseguinte, os objetivos da Diretiva 2014/104 fundamentam a interpretação do conceito de plausibilidade do pedido de indemnização e do ónus da prova que recai sobre o demandante, segundo a qual este último deve, com base em elementos razoavelmente à sua disposição, convencer o órgão jurisdicional nacional que decide do pedido de divulgação de elementos de prova de que a hipótese segundo a qual os três

requisitos cumulativos da responsabilidade por uma infração ao direito da concorrência estão reunidos é razoavelmente aceitável.

4. Limites à divulgação de provas constantes do processo de uma autoridade da concorrência: declarações prestadas para obter clemência e propostas de transação

Acórdão de 30 de outubro de 2025 FL und KM Baugesellschaft e S (C-2/23, [EU:C:2025:848](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Artigo 101.º TFUE — Efeito útil — Diretiva 2014/104/UE — Regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Artigo 6.º, n.ºs 6 e 7 — Artigo 7.º, n.º 1 — Diretiva 2019/1/UE — Atribuição às autoridades da concorrência dos Estados-Membros da competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno — Artigo 31.º, n.º 3 — Âmbito de aplicação — Mecanismo de cooperação administrativa e judiciária entre autoridades nacionais — Transmissão do processo de uma autoridade da concorrência para uma autoridade que realiza uma investigação criminal — Junção ao processo de investigação criminal das declarações de clemência e das propostas de transação, bem como dos respetivos anexos — Acesso a estes documentos pelos arguidos e outras partes no processo»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente exposto ³⁹, o Tribunal de Justiça esclarece os contornos da proteção contra a divulgação de que beneficiam as declarações prestadas por empresas com vista a obter clemência ou as propostas de transação relativas a cartéis em que participaram e que causaram um prejuízo a terceiros.

A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinha que o artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2019/1 confere proteção às declarações efetuadas com vista a obter a clemência e às propostas de transação que deve ser assegurada independentemente do contexto em que essas declarações e essas propostas são utilizadas.

Decorre mais concretamente do referido artigo 31.º, n.º 3, que o direito da concorrência da União autoriza o acesso às declarações de clemência e às propostas de transação elaboradas no âmbito de um processo de execução da autoridade nacional da concorrência apenas às partes visadas por esses processos e apenas para efeitos do exercício dos seus direitos de defesa.

³⁹ No que diz respeito ao enquadramento factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.1 intitulada «Âmbito de aplicação material».

Ora, a expressão «partes visadas pelos processos em causa», que figura nesta disposição, não pode ser entendida no sentido de que engloba as pessoas lesadas suscetíveis de intentar uma ação de indemnização.

Assim, a referida disposição ficaria esvaziada de sentido se o direito nacional não concedesse às declarações de clemência e às propostas de transação, após a respetiva transmissão às autoridades penais no âmbito de um processo de inquérito conduzido por estas, em aplicação de um mecanismo de cooperação administrativa, uma proteção equivalente à que lhes é assegurada pelo direito da concorrência da União e, em especial, se todas as partes nesse processo, incluindo as pessoas lesadas suscetíveis de intentar uma ação de indemnização, tivessem acesso a essas declarações e propostas.

Por conseguinte, esse acesso seria suscetível de prejudicar o efeito útil do artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2019/1 e não pode, portanto, ser concedido às partes num processo de investigação penal que não são os arguidos e, em especial, às pessoas lesadas pela infração ao direito da concorrência em causa, que pedem a reparação do prejuízo causado por esta.

Tendo em conta todas as considerações que precedem, o Tribunal de Justiça conclui que o artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2019/1, lido à luz do artigo 47.º, primeiro e segundo parágrafos, e do artigo 48.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional segundo a qual, no âmbito de um processo penal que não tenha por objeto uma infração ao direito da concorrência, têm direito de acesso às declarações de clemência e às propostas de transação, elaboradas para efeitos de um processo perante uma autoridade nacional da concorrência e transmitidas às autoridades penais nacionais, as outras partes nesse processo penal, nomeadamente as pessoas lesadas pela infração ao direito da concorrência em causa, que pedem a reparação do prejuízo causado por essa infração.

IV. Avaliação do dano

Acórdão de 16 de fevereiro de 2023, Tráficos Manuel Ferrer (C-312/21, [EU:C:2023:99](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Reparação do dano causado por uma prática proibida pelo artigo 101.º, n.º 1, TFUE — Decisão da Comissão que declara a existência de acordos colusórios em matéria de fixação de preços e de aumento de preços brutos de camiões no Espaço Económico Europeu (EEE) — Regra de processo civil nacional que prevê, em caso de procedência parcial do pedido, que as despesas ficam a cargo de cada uma das partes, salvo em caso de comportamento abusivo — Autonomia processual dos Estados-Membros — Princípios da efetividade e da equivalência — Diretiva 2014/104/UE — Objetivos e equilíbrio de conjunto — Artigo 3.º — Direito à reparação integral do dano sofrido — Artigo 11.º, n.º 1 — Responsabilidade

solidária dos autores de uma infração ao direito da concorrência — Artigo 17.º, n.º 1 — Possibilidade de o órgão jurisdicional nacional proceder à estimativa do dano — Condições — Caráter impossível na prática ou excessivamente difícil da quantificação do dano — Artigo 22.º — Aplicação no tempo»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente exposto ⁴⁰, o Tribunal de Justiça interpreta o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104, por força do qual os Estados-Membros asseguram que os tribunais nacionais sejam competentes, de acordo com os processos nacionais, para proceder a uma estimativa dos danos sofridos devido ao comportamento anticoncorrencial, se for estabelecido que o demandante sofreu danos mas seja impossível na prática ou excessivamente difícil quantificar com precisão estes últimos com base nos elementos de prova disponíveis.

A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a estimativa judicial do dano prevista por esta disposição é permitida em circunstâncias como as do caso em apreço, nas quais, por um lado, a demandada concedeu à demandante acesso às informações com base nas quais ela própria elaborou o seu relatório pericial a fim de excluir a existência de um dano indemnizável e, por outro, o pedido de indemnização é dirigido contra um só dos destinatários da decisão que declara uma infração ao artigo 101.º TFUE, o qual apenas comercializou uma parte dos produtos objeto do cartel adquiridos pela demandante.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça começa por sublinhar que a redação do artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 limita o âmbito de aplicação da estimativa judicial do dano às situações em que é impossível na prática ou excessivamente difícil quantificá-lo, uma vez demonstrada a sua existência relativamente à demandante.

Recordando que o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104 figura entre as medidas destinadas a sanar a assimetria de informação entre as pessoas afetadas por um comportamento anticoncorrencial e as empresas que infringiram o direito da concorrência, o Tribunal de Justiça salienta, além disso, que esta medida pode interagir com as outras medidas corretivas previstas pela diretiva. Assim, a necessidade de proceder à estimativa judicial do dano sofrido devido a um comportamento anticoncorrencial poderá depender, em particular, do resultado obtido pela demandante na sequência de um pedido de apresentação de provas em aplicação do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/104.

Neste contexto, o Tribunal de Justiça esclarece que, devido ao papel fundamental desta última disposição na Diretiva 2014/104, compete ao juiz nacional, antes de proceder à estimativa do dano, verificar se a demandante dela fez uso. Com efeito, na hipótese de a

⁴⁰ No que diz respeito ao enquadramento factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.1 intitulada «Âmbito de aplicação material». Este acórdão também é apresentado na rubrica I.2.3, intitulada «Aplicação temporal das disposições da diretiva que reafirmam a jurisprudência existente».

ser na prática impossível avaliar o dano resultar da inação da demandante, não compete ao juiz nacional substituir-se a esta última nem colmatar as suas falhas.

Em contrapartida, as circunstâncias que caracterizam a situação em causa no processo principal e referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio nas suas questões prejudiciais, a saber, por um lado, que a Daimler pôs à disposição dos demandantes no processo principal os dados em que se baseou para contradizer a peritagem destes últimos e, por outro, que os demandantes no processo principal dirigiram o seu pedido apenas contra um dos autores do comportamento infrator declarado pela Comissão Europeia, não são, em si mesmas, pertinentes para apreciar se é permitido ao órgão jurisdicional nacional proceder à estimativa do dano em aplicação do artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2014/104. A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda, nomeadamente, o princípio jurisprudencial, confirmado pelo artigo 11.º da Diretiva 2014/104, segundo o qual uma infração ao direito da concorrência implica, em princípio, a responsabilidade solidária dos seus autores.

V. Regime dos prazos de prescrição

Acórdão de 22 de junho de 2022, Volvo e DAF Trucks (C-267/20, [EU:C:2022:494](#))

«Reenvio prejudicial — Acordos, decisões e práticas concertadas — Artigo 101.º TFUE — Diretiva 2014/104/UE — Artigos 10.º, 17.º e 22.º — Ações de indemnização por infração às disposições do direito da concorrência da União Europeia — Prazo de prescrição — Presunção ilidível de danos — Quantificação dos danos sofridos — Transposição tardia da Diretiva — Aplicação no tempo — Disposições substantivas e processuais»

Ao examinar a aplicabilidade temporal do artigo 10.º da Diretiva 2014/104, que estabelece as regras relativas à prescrição das ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência, o Tribunal de Justiça precisa nesse acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente exposto ⁴¹, as exigências decorrentes do artigo 101.º TFUE no que respeita à fixação do ponto de partida dos prazos nacionais de prescrição das ações de indemnização pelas infrações que cessaram antes da entrada em vigor da Diretiva 2014/104.

Uma vez que a Diretiva 2014/104 foi transposta para o ordenamento jurídico espanhol cinco meses após o termo do prazo de transposição, fixado em 27 de dezembro de

⁴¹ No que diz respeito ao contexto factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.2.1.1 intitulada «Disposições que regem o prazo de prescrição das ações de indemnização». Este acórdão também é apresentado nas rubricas I.2.1.3, intitulada «Disposições que estabelecem uma presunção ilidível relativa à existência de um dano resultante de um cartel», e I.2.2.2, intitulada «Disposições que regem a quantificação dos danos».

2016, o Tribunal de Justiça considera que, para determinar a aplicabilidade temporal do artigo 10.º desta diretiva, há que verificar se a situação jurídica em causa no processo principal foi adquirida antes do termo do prazo de transposição da referida diretiva ou se continua a produzir os seus efeitos após o termo desse prazo. Em especial, o Tribunal de Justiça entende que se deve procurar saber se, à data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, a saber, 27 de dezembro de 2016, o prazo de prescrição aplicável à situação em causa no processo principal tinha expirado, o que implica determinar o momento em que esse prazo de prescrição começou a correr. O direito espanhol que estava em vigor nessa época previa que o prazo de prescrição de um ano começava a correr a partir do conhecimento dos factos geradores da responsabilidade pelo lesado.

Embora no caso em apreço caiba ao órgão jurisdicional de reenvio determinar a data desse conhecimento por parte de RM, o órgão jurisdicional de reenvio tem que interpretar as disposições nacionais aplicáveis, na medida do possível, à luz do direito da União e, mais especificamente, da letra e da finalidade do artigo 101.º TFUE.

Neste contexto, o Tribunal de Justiça salienta que resulta do princípio da efetividade que os prazos nacionais de prescrição das ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência não podem começar a correr antes de a infração ter cessado e de o lesado ter conhecimento ou se poder razoavelmente considerar que teve conhecimento das informações indispensáveis para a propositura da ação, isto é, a existência de um dano, o nexo de causalidade entre esse dano e a infração ao direito da concorrência cometida e ainda a identidade do autor dessa infração.

A este respeito, o Tribunal de Justiça refere que o comunicado de imprensa da decisão da Comissão que dá por provado o cartel, divulgado em 19 de julho de 2016, não parece identificar com a precisão do resumo, publicado em 6 de abril de 2017, a identidade dos autores da infração, a sua duração exata e os produtos em causa. Consequentemente, a plena efetividade do artigo 101.º TFUE exige que se considere que, no caso em apreço, o prazo de prescrição da ação de indemnização intentada por RM começou a correr no dia da publicação do resumo da decisão da Comissão.

Na medida em que assim seja, verifica-se, portanto, que esse prazo não tinha decorrido antes de expirar o prazo de transposição da Diretiva 2014/104. Continuou a correr inclusivamente após a data da entrada em vigor da legislação espanhola de transposição. Assim, o Tribunal de Justiça considerou que, na medida em que o prazo de prescrição aplicável à ação de indemnização de RM nos termos das antigas regras não expirou antes da data do termo do prazo de transposição dessa diretiva, esta ação está abrangida pelo âmbito de aplicação temporal do artigo 10.º desta diretiva.

Acórdão de 18 de abril de 2024, Heureka Group (Comparadores de preços em linha) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#))

«Reenvio prejudicial — Artigo 102.º TFUE — Princípio da efetividade — Ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência — Diretiva 2014/104/UE — Transposição tardia da diretiva — Aplicação no tempo — Artigo 10.º — Prazo de prescrição — Modalidades do dies a quo — Cessação da infração — Conhecimento das informações indispensáveis para a propositura da ação de indemnização — Publicação no Jornal Oficial da União Europeia do resumo da decisão da Comissão Europeia que declara uma infração às regras da concorrência — Efeito vinculativo de uma decisão da Comissão ainda não definitiva — Suspensão ou interrupção do prazo de prescrição durante o inquérito da Comissão ou até à data em que a sua decisão se torne definitiva»

Neste acórdão, cujo quadro factual e jurídico foi anteriormente ⁴² exposto, o Tribunal de Justiça esclarece as exigências decorrentes tanto do artigo 102.º TFUE como da Diretiva 2014/104 no que respeita à prescrição das ações de indemnização por infrações continuadas às regras do direito da concorrência da União.

Para determinar a aplicabilidade temporal do artigo 10.º da Diretiva 2014/104 no caso em apreço, o Tribunal de Justiça verifica se a situação jurídica em causa no processo principal foi adquirida antes de 27 de dezembro de 2016 ou se continuou a produzir os seus efeitos posteriormente.

Para este efeito, há que averiguar se, em 27 de dezembro de 2016, o prazo de prescrição nacional aplicável à situação em causa no processo principal tinha expirado. Neste âmbito, importa, no entanto, ter em conta o facto de que, mesmo antes do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, as regras de prescrição nacionais aplicáveis deviam respeitar os princípios da equivalência e da efetividade e não podiam comprometer a plena efetividade do artigo 102.º TFUE.

Ora, a plena efetividade do artigo 102.º TFUE e, em especial, o efeito útil da proibição enunciada exigem que os prazos de prescrição nacionais aplicáveis às ações de indemnização por infrações às disposições deste artigo não comecem a correr antes de a infração ter cessado e de o lesado ter tomado conhecimento ou se se puder razoavelmente considerar que teve conhecimento das informações indispensáveis à propositura da sua ação de indemnização.

Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, no caso em apreço, a data em que a Heureka tomou conhecimento dessas informações, o Tribunal de Justiça considera, no entanto, útil salientar que, em princípio, o momento da tomada de conhecimento coincide com a data de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* do

⁴² No que diz respeito ao contexto factual e jurídico do litígio, consultar a secção I.2.1.1 intitulada «Disposições que regem o prazo de prescrição das ações de indemnização».

resumo da decisão da Comissão que declara a infração, independentemente do facto desta decisão se ter tornado definitiva ou não.

O Tribunal de Justiça esclarece, além disso, que o artigo 102.º TFUE e o princípio da efetividade impõem a suspensão ou a interrupção do prazo de prescrição durante um inquérito conduzido pela Comissão. Em contrapartida, este artigo e este princípio não exigem que o prazo de prescrição continue suspenso até ao momento em que a decisão da Comissão se torne definitiva. Com efeito, um lesado pode, para fundamentar a sua ação de indemnização, basear-se nas constatações que figuram numa decisão da Comissão que não se tornou definitiva, uma vez que esta produz efeitos vinculativos enquanto não for anulada.

Atendendo ao que precede, o Tribunal de Justiça considera que um regime nacional de prescrição, como o que está em causa no processo principal, segundo o qual, por um lado, o prazo de prescrição de três anos começa a correr independente e separadamente para cada dano parcial resultante de uma infração ao artigo 102.º TFUE a partir do momento em que o lesado tomou conhecimento ou se possa razoavelmente considerar que tomou conhecimento do facto de que sofreu um dano parcial, bem como da identidade da pessoa obrigada a repará-lo, sem que seja necessário que a infração tenha cessado e que essa pessoa tenha tomado conhecimento de que o comportamento em causa constitui uma infração às regras da concorrência e, por outro, o referido prazo não pode ser suspenso nem interrompido no decurso do inquérito da Comissão relativo a essa infração, é incompatível com o artigo 102.º TFUE e o princípio da efetividade na medida em que torna o exercício do direito de pedir a reparação do prejuízo sofrido em razão da mesma infração praticamente impossível ou excessivamente difícil.

Por conseguinte, é abstraindo dos elementos desse regime de prescrição que são incompatíveis com o artigo 102.º TFUE e com o princípio da efetividade que há que averiguar se, à data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, a saber, em 27 de dezembro de 2016, o prazo de prescrição fixado pelo direito nacional, aplicável à situação em causa no processo principal até essa data, tinha expirado.

A este respeito, da decisão da Comissão que declara o abuso de posição dominante pela Google resulta que esta infração ainda não tinha cessado na data da adoção desta decisão, ou seja, em 27 de junho de 2017. Daqui decorre que, à data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, não só o prazo de prescrição não tinha expirado, como não tinha sequer começado a correr.

Uma vez que a situação em causa no processo principal não foi adquirida antes do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, o artigo 10.º desta última é aplicável *ratione temporis*. Ora, o Tribunal de Justiça constata que resulta da redação clara deste artigo 10.º, n.ºs 2 e 4, que o regime nacional de prescrição em causa é igualmente incompatível com esta disposição. Salienta, em especial, que o referido artigo 10.º, n.º 4, passou a exigir que a suspensão do prazo de prescrição na sequência

de um ato de uma autoridade da concorrência destinado à investigação ou à repressão de uma infração ao direito da concorrência à qual a ação de indemnização diz respeito termine, no mínimo, um ano depois de a decisão em matéria de infração se ter tornado definitiva ou depois de o processo ter sido de outro modo concluído. Esta disposição excede, portanto, neste aspeto as exigências decorrentes do artigo 102.º TFUE e do princípio da efetividade.

Acórdão de 4 de setembro de 2025, Nissan Iberia (C-21/24, [EU:C:2025:659](#))

«Reenvio prejudicial — Artigo 101.º TFUE — Princípio da efetividade — Ações de indemnização por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia — Prazo de prescrição — Determinação do dies a quo — Conhecimento das informações indispensáveis para a propositura da ação de indemnização — Publicação no sítio Internet de uma autoridade nacional da concorrência da sua decisão que declara uma infração às regras da concorrência — Efeito vinculativo de uma decisão de uma autoridade nacional da concorrência ainda não definitiva — Suspensão ou interrupção do prazo de prescrição — Suspensão da instância no tribunal chamado a conhecer de uma ação de indemnização — Diretiva 2014/104/UE — Artigo 10.º — Aplicação no tempo»

Neste acórdão proferido a título prejudicial, por um lado, o Tribunal de Justiça enuncia as exigências decorrentes do artigo 101.º TFUE no que respeita à fixação do ponto de partida dos prazos nacionais de prescrição das ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência que foram iniciadas antes da entrada em vigor da Diretiva 2014/104. Por outro lado, examina o início da contagem do prazo de prescrição previsto no artigo 10.º da Diretiva 2014/104.

Em 2015, a Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Comissão Nacional dos Mercados e da Concorrência, Espanha, a seguir «CNMC») adotou uma decisão que declarou que várias empresas, entre as quais a Nissan Iberia SA, violaram o artigo 101.º TFUE e as regras espanholas do direito da concorrência. Esta decisão foi objeto de um comunicado de imprensa, publicado no sítio Internet da CNMC em 28 de julho de 2015. Em 15 de setembro de 2015, a referida decisão foi publicada na íntegra nesse sítio Internet.

A decisão da CNMC foi objeto de vários recursos de anulação interpostos pelos autores da alegada infração, entre os quais a Nissan, mas foi confirmada, relativamente à Nissan, pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) no decurso do ano de 2021.

Em março de 2023, CP intentou no le Juzgado de lo Mercantil nº 1 Zaragoza (Tribunal de Comércio nº 1 de Zaragoza, Espanha) uma ação de indemnização com vista a obter a condenação da Nissan na reparação dos danos que alegadamente tinha sofrido devido à aquisição de um veículo cujo preço tinha sido afetado pela infração declarada pela CNMC.

Em sua defesa, a Nissan invocou a prescrição da ação de indemnização.

A este respeito, o Tribunal de Comércio n.º 1 de Zaragoza explica que, ao abrigo do direito nacional, os prazos de prescrição aplicáveis às ações de indemnização por infrações às regras da concorrência não podem começar a correr antes de a infração em causa ter cessado e de o lesado ter tido conhecimento ou se poder razoavelmente considerar que teve conhecimento das informações indispensáveis ao exercício da sua ação de indemnização.

Nos casos em que tal infração tenha sido declarada por uma decisão da CNMC, este órgão jurisdicional entende que se pode considerar que as partes lesadas tomaram conhecimento dessas informações no momento da publicação da decisão da CNMC no sítio Internet desta autoridade, independentemente da questão de saber se esta decisão se tornou definitiva. Segundo esta interpretação, a ação de indemnização intentada por CP estaria prescrita no caso em apreço.

Todavia, o Tribunal de Comércio n.º 1 de Zaragoza salienta que existe também uma linha jurisprudencial nacional segundo a qual o prazo de prescrição aplicável às ações de indemnização por comportamentos anticoncorrenciais declarados por uma decisão da CNMC objeto de um recurso de anulação só começa a correr a partir do momento em que essa decisão se tornou definitiva na sequência da fiscalização jurisdicional.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Comércio n.º 1 de Zaragoza, Espanha coloca três questões prejudiciais que visam, em substância, saber se o artigo 101.º TFUE, lido à luz do princípio da efetividade, e, sendo caso disso, o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104 ⁴³ se opõem a uma legislação nacional, conforme interpretada pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, segundo a qual, para efeitos da determinação do momento a partir do qual começa a correr o prazo de prescrição aplicável às ações de indemnização por infrações às regras da concorrência resultantes de uma decisão da autoridade nacional da concorrência que declara uma infração a essas regras, se pode considerar que a pessoa que se considera lesada tomou conhecimento das informações indispensáveis que lhe permitem intentar a sua ação de indemnização antes de essa decisão se ter tornado definitiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Num primeiro momento, o Tribunal de Justiça verifica a aplicabilidade temporal do artigo 10.º da Diretiva 2014/104 ao processo principal. Este artigo dispõe, no seu n.º 2, que os prazos de prescrição aplicáveis às ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência não começam a correr antes de a infração em causa ter cessado e de o demandante ter tido conhecimento ou se poder razoavelmente considerar que

⁴³ Diretiva 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia (JO 2014, L 349, p. 1).

teve conhecimento das informações indispensáveis ao exercício da sua ação de indemnização.

Para verificar a aplicabilidade desta disposição ao processo principal, o Tribunal de Justiça examina se, à data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, a saber, 27 de dezembro de 2016, o prazo de prescrição nacional aplicável à ação de indemnização intentada por CP tinha expirado.

A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinha que, mesmo antes da data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, uma legislação nacional que fixa a data em que o prazo de prescrição aplicável às ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência começa a correr, a duração e as modalidades da suspensão ou da sua interrupção deviam ser adaptadas às especificidades do direito da concorrência e aos objetivos da aplicação das regras desse direito pelas pessoas envolvidas, a fim de não comprometer a plena efetividade dos artigos 101.º e 102.º TFUE.

O Tribunal de Justiça recorda, além disso, que o efeito útil da proibição enunciada no artigo 101.º, n.º 1, TFUE seria posto em causa se não fosse possível a qualquer pessoa pedir a reparação do dano que lhe tivesse sido causado por uma infração ao direito da concorrência. Assim, qualquer pessoa tem direito de recorrer a um órgão jurisdicional nacional e pedir a reparação do prejuízo sofrido quando exista um nexo de causalidade entre o referido prejuízo e um cartel ou uma prática proibida pelo artigo 101.º TFUE.

Em conformidade com a jurisprudência, o exercício deste direito de pedir a reparação tornar-se-ia praticamente impossível ou excessivamente difícil se os prazos de prescrição comessem a correr antes de a infração ter cessado e o lesado ter tomado conhecimento ou se poder razoavelmente considerar que teve conhecimento das informações indispensáveis para a propositura da sua ação de indemnização, que incluem a existência de uma infração ao direito da concorrência, a existência de um prejuízo, o nexo de causalidade entre esse prejuízo e essa infração, e a identidade do autor desta.

Neste contexto, resulta das explicações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que uma decisão da CNMC que declara uma infração às regras da concorrência, cuja validade foi judicialmente posta em causa, não reveste carácter vinculativo para o juiz chamado a conhecer de uma ação de indemnização subsequente a essa decisão. Assim, a pessoa lesada pela infração em causa não pode efetivamente invocar a referida decisão em apoio da sua ação de indemnização. Daqui resulta que, uma vez que o juiz que conhece da ação de indemnização só está vinculado pela declaração da existência da infração em causa quando esta mesma decisão se tornou definitiva, só se pode razoavelmente considerar que o lesado tomou conhecimento das informações indispensáveis para a propositura da sua ação quando a decisão da CNMC se tornou definitiva na sequência da fiscalização jurisdicional. Por conseguinte, o prazo de prescrição da ação de indemnização do lesado não pode começar a correr antes da data em que essa decisão se tornou definitiva.

Feito este esclarecimento, o Tribunal de Justiça refere, por outro lado, que a condição relativa ao conhecimento das informações indispensáveis para a propositura de uma ação de indemnização na sequência de uma decisão de uma autoridade nacional da concorrência exige não só que essa decisão se torne definitiva, mas também que as informações que decorrem da decisão definitiva tenham sido tornadas públicas de forma adequada. Para este efeito, o acórdão que confirma definitivamente a decisão da autoridade nacional da concorrência deve ser publicado oficialmente, ser de livre acesso ao público em geral e deve indicar claramente a data da sua publicação.

À luz do que precede, o Tribunal de Justiça recorda que, no processo principal, CP intentou a sua ação de indemnização em março de 2023 na sequência de uma decisão da CNMC que se tornou definitiva em relação à Nissan na sequência de um acórdão do Supremo Tribunal. Uma vez que este acórdão só foi proferido em 2021, pode razoavelmente considerar-se que, na data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/104, ou seja, 27 de dezembro de 2016, não só o prazo de prescrição aplicável à ação de indemnização intentada pela CP não tinha expirado, como não tinha sequer começado a correr.

Num segundo momento, o Tribunal de Justiça considera que o conteúdo do artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104, no que respeita à determinação do momento a partir do qual o prazo de prescrição começa a correr, reflete, em substância, a sua jurisprudência relativa aos artigos 101.º e 102.º TFUE, bem como o princípio da efetividade.

Assim, o Tribunal de Justiça declara que as suas considerações relativas ao início do prazo de prescrição das ações de indemnização por infrações às regras da concorrência antes da entrada em vigor da Diretiva 2014/104 também são aplicáveis à interpretação do artigo 10.º, n.º 2, da referida diretiva.

Nestas condições, o Tribunal de Justiça responde às questões submetidas que o artigo 101.º TFUE, lido à luz do princípio da efetividade, e o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2014/104 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, conforme interpretada pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, segundo a qual, para efeitos da determinação do momento a partir do qual começa a correr o prazo de prescrição aplicável às ações de indemnização por infrações às regras da concorrência resultantes de uma decisão da autoridade nacional da concorrência que declara uma infração a essas regras, se pode considerar que a pessoa que se considera lesada tomou conhecimento das informações indispensáveis que lhe permitem intentar a sua ação de indemnização antes de essa decisão se ter tornado definitiva.

VI. Modalidades de exercício do direito de indemnização perante os órgãos jurisdicionais nacionais — Respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade

Acórdão de 28 de janeiro de 2025, ASG 2 (C-253/23, [EU:C:2025:40](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Artigo 101.º TFUE — Diretiva 2014/104/UE — Ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência — Artigo 2.º, ponto 4 — Conceito de “ação de indemnização” — Artigo 3.º, n.º 1 — Direito à reparação integral dos danos sofridos — Cessão dos créditos indemnizatórios a um prestador de serviços jurídicos — Direito nacional que se opõe ao reconhecimento da legitimidade desse prestador para a cobrança conjunta destes créditos — Artigo 4.º — Princípio da efetividade — Artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva»

No que respeita às modalidades de exercício das ações de indemnização por infrações ao direito da concorrência, o Tribunal de Justiça recorda que, uma vez que estas modalidades não estão reguladas na Diretiva 2014/104, cabe aos Estados-Membros fixá-las no respeito dos princípios da equivalência e da efetividade.

Em 2009, a Autoridade da Concorrência alemã adotou uma decisão relativa a compromissos que visavam, nomeadamente, o Land Nordrhein Westfalen (Land da Renânia do Norte-Vestefália), a respeito de um cartel de preços no setor da madeira em toro.

Um conjunto de serrações estabelecidas na Alemanha, na Bélgica e no Luxemburgo, por considerarem que sofreram sofrido danos devido ao cartel em causa, cederam os seus direitos indemnizatórios a um prestador de serviços jurídicos, que intentou no Landgericht Dortmund (Tribunal Regional de Dortmund, Alemanha) uma ação coletiva de indemnização em seu nome, mas por conta daquelas serrações. No entanto, em conformidade com uma interpretação jurisprudencial da regulamentação alemã aplicável, esta ação coletiva não foi admitida no âmbito da reparação dos danos causados por uma alegada infração ao direito da concorrência.

O órgão jurisdicional de reenvio considera, no entanto, que a ação coletiva de cobrança é a única via legal prevista pelo direito alemão que permite assegurar a concretização efetiva do direito à reparação nos processos de cartéis.

Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio submete três questões prejudiciais que visam, em substância, saber se o direito nacional pode excluir, no contencioso do direito da concorrência, a ação coletiva de cobrança, quando a inexistência de uma via de recurso equivalente torne praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício de uma ação de indemnização, em especial por danos marginais relativos a um número elevado de pessoas lesadas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça examina se o direito da União se opõe à interpretação de uma regulamentação nacional que tem por efeito impedir as pessoas alegadamente lesadas por uma infração ao direito da concorrência de cederem os seus direitos de indemnização a um prestador de serviços jurídicos para que este os invoque, de forma conjunta, no âmbito de uma ação de indemnização «autónoma», ou seja, uma ação de indemnização que não é precedida de uma decisão definitiva e vinculativa, nomeadamente no que respeita ao apuramento dos factos, de uma autoridade da concorrência que declara essa infração (ação dita «stand-alone»).

O Tribunal de Justiça observa que a Diretiva 2014/104 não comporta nenhuma obrigação de os Estados-Membros instituírem um mecanismo de ação coletiva, como o que está em causa no processo principal, nem regula as condições a que está subordinada a validade de uma cessão pela pessoa lesada, na perspetiva desta ação coletiva, do seu direito à reparação dos danos causados por uma infração ao direito da concorrência. Por conseguinte, tanto a instituição desse mecanismo como as condições de validade dessa cessão fazem parte das modalidades de exercício desse direito à reparação, que não estão reguladas na Diretiva 2014/104, estando antes abrangidas pelo ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro, no respeito dos princípios da equivalência e da efetividade.

No caso concreto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade com o princípio da efetividade e com o direito a uma proteção jurisdicional efetiva de uma interpretação jurisprudencial do direito nacional que impede as pessoas que se consideram lesadas por uma infração ao direito da concorrência de recorrerem à ação coletiva de cobrança.

A este respeito, o Tribunal de Justiça considera que a interpretação do direito alemão que exclui a ação coletiva de cobrança para danos resultantes de uma infração ao direito da concorrência só será contrária ao direito da União se o órgão jurisdicional de reenvio vier a concluir que, por um lado, os outros mecanismos coletivos previstos pelo direito nacional não permitem exercer de forma efetiva o direito à reparação das pessoas lesadas e, por outro, as condições de exercício de uma ação individual previstas pelo direito nacional tornam impossível ou excessivamente difícil o exercício desse direito à reparação e violam, assim, o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

No entanto, o Tribunal de Justiça esclarece que os custos processuais inerentes a uma ação individual de indemnização não permitem concluir, por si só, que o exercício do direito à reparação se tornaria praticamente impossível ou excessivamente difícil no âmbito dessa ação. Para chegar a esta conclusão, o órgão jurisdicional de reenvio deverá, com efeito, identificar elementos concretos do direito nacional que obstem ao exercício dessas ações individuais.

O Tribunal de Justiça acrescenta que se o referido órgão jurisdicional vier a constatar que a ação coletiva de cobrança constitui, no processo principal, a única via processual

suscetível de permitir às serrações afetadas invocar de forma efetiva o seu direito à reparação, tal constatação não prejudicaria a aplicação das disposições nacionais que regulam a atividade dos prestadores de serviços jurídicos para, nomeadamente, garantir a qualidade desses serviços, bem como o caráter objetivo e proporcionado das remunerações desses prestadores, e de prevenir os conflitos de interesses e os comportamentos processuais abusivos.

Por último, no que respeita às consequências a retirar da eventual constatação, pelo órgão jurisdicional de reenvio, de uma não conformidade das disposições nacionais em causa com o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, esse órgão jurisdicional deverá, antes de mais, determinar, tomando em consideração o direito nacional no seu conjunto e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, se lhe é possível dar às disposições pertinentes uma interpretação conforme com as exigências do direito da União, sem proceder a uma interpretação *contra legem* dessas disposições. Só se nenhuma interpretação conforme se afigurar possível é que as referidas disposições devem ser afastadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DA UNIÃO EUROPEIA

Direção da Investigação e Documentação

Março de 2026