

Processo C-308/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

15 de abril de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia)

Data da decisão de reenvio:

14 de fevereiro de 2019

Recorrente:

Consiliul Concurenței

Recorrido:

Whiteland Import Export SRL

Objeto do processo principal

Recurso interposto pela Consiliul Concurenței (Autoridade da Concorrência, Roménia) no Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (Tribunal Superior de Cassação e Justiça – Secção do Contencioso Administrativo e Fiscal, Roménia; a seguir «Tribunal Superior») do acórdão cível proferido pela Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia) que deu provimento ao recurso administrativo interposto pela Whiteland Import Export SRL e anulou a Decisão n.º 13, de 14 de abril de 2014, da Autoridade da Concorrência na medida em que dizia respeito à sociedade recorrente.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

É solicitada, nos termos do disposto no artigo 267.º TFUE, a interpretação do artigo 4.º, n.º 3, TUE e do artigo 101.º TFUE, a fim de se apurar se uma legislação nacional por força da qual apenas o ato formal de abertura de um

inquérito sobre uma prática anticoncorrencial constitui um ato de interrupção da prescrição, e não também os atos processuais subsequentes, é conforme a essas disposições.

Questão prejudicial

Devem os artigos 4.º, n.º 3, TUE e 101.º TFUE ser interpretados no sentido de que impõem às autoridades jurisdicionais dos Estados-Membros a obrigação de interpretar as normas nacionais que regulam a prescrição do direito da Autoridade da Concorrência de aplicar sanções administrativas em consonância com o disposto no artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 e de que obstam a que uma norma de direito interno seja interpretada no sentido de que por ato de interrupção da prescrição se entende unicamente o ato formal de abertura do inquérito relativo a uma prática anticoncorrencial, sem que as diligências posteriores empreendidas para efeitos desse inquérito sejam incluídas no mesmo âmbito dos atos de interrupção da prescrição?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 4.º, n.º 3, TUE e o artigo 101.º, n.º 1, TFUE

Artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado

Disposições de direito nacional invocadas

Legea concurenței nr. 21/1996 (Lei n.º 21/1996 da concorrência) republicada no Monitorul Oficial, Parte I, n.º 742 de 16 de agosto de 2005, artigo 5.º, n.º 1, e artigos 58.º e 59.º, na versão em vigor à época dos factos. Além disso, essas disposições são referidas na versão que vigorava quando foi adotada a decisão impugnada e tida em consideração pelo juiz que conheceu do mérito da causa, e convertidas, na sequência da modificação da Lei e da sua nova publicação no Monitorul Oficial al României, Parte I, n.º 240, de 3 de abril de 2014, no artigo 5.º, n.º 1, e nos artigos 61.º e 62.º, e na versão atualmente em vigor, posterior à decisão do juiz que conheceu do mérito da causa, em que figuram como artigo 5.º, n.º 1, e artigos 63.º e 64.º, na sequência da alteração da Lei e da sua republicação no Monitorul Oficial al României, Parte I, n.º 153, de 29 de fevereiro de 2016. O referido artigo 5.º proíbe, designadamente, os acordos entre empresas que tenham por objeto ou efeito limitar, dificultar ou falsear a concorrência no mercado romeno, especialmente os que fixam, direta ou indiretamente, o preço de venda ou de aquisição. O direito da Autoridade da Concorrência a aplicar sanções por atos como os imputados à Whiteland Import Export SRL prescreve, nos termos dos artigos 58.º (que passou a artigo 61.º, e atualmente é o artigo 63.º), n.º 1, alínea b),

no prazo de 5 anos que, por força do n.º 2 da mesma disposição, começa a correr a partir da data do último ato ou facto anticoncorrencial em questão.

O artigo 59.º (que passou a artigo 62.º) previa, no essencial, que qualquer diligência empreendida pela Autoridade da Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para efeitos da abertura de um inquérito relativo a uma determinada violação da lei interrompia a contagem do prazo de prescrição; entre essas diligências incluem-se, em especial, os pedidos de informações, a decisão de abertura de um inquérito e a instauração de processos judiciais. Essa disposição, que se tornou, na atual versão da lei, no artigo 64.º, estabelece atualmente que «qualquer diligência empreendida pela Autoridade da Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para apurar se houve violação da lei interrompe a contagem do prazo de prescrição»; entre essas diligências incluem-se, em especial, os pedidos de informações, a decisão de abertura de um inquérito, a realização de inspeções e a notificação do relatório do inquérito.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 7 de setembro de 2009, a Autoridade da Concorrência deu oficiosamente início a quatro inquéritos no mercado da venda a retalho dos produtos alimentares relativamente a diversas empresas, entre as quais se encontrava a Whiteland Import Export SRL.
- 2 Em 12 de agosto de 2014, a Autoridade da Concorrência notificou à Whiteland Import Export SRL o relatório do inquérito e, em 23 de outubro de 2014, tiveram lugar as audições na Autoridade em sessão plenária. Em 9 de dezembro de 2014, a Autoridade da Concorrência, em sede de deliberação, aprovou o projeto de decisão e, pela Decisão n.º 13 de 14 de abril de 2015, declarou que a Whiteland Import Export SRL, em conjunto com outras empresas, celebrou acordos anticoncorrenciais com vista a falsear ou dificultar a concorrência no mercado fixando o preço de venda/revenda dos produtos dos fornecedores em violação do artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 21/1996 da concorrência e do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, e aplicou-lhe uma coima no valor de 2 324 484 lei romenos (RON), correspondente a 0,55% da faturação de 2013.
- 3 A Whiteland Import Export SRL interpôs recurso dessa decisão na Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (Tribunal de Recurso de Bucareste – Secção VIII do contencioso administrativo e fiscal), pedindo a sua anulação na medida em que lhe dizia respeito. Alegou, antes de mais, conjuntamente com outros fundamentos de legitimidade, que o juiz da causa não apreciou a prescrição do direito a aplicar a sanção.
- 4 Por acórdão de 19 de janeiro de 2016, a Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) confirmou a prescrição do direito de a Autoridade da Concorrência aplicar a sanção administrativa e anulou a Decisão n.º 13 de 14 de abril de 2015, da Autoridade da Concorrência, na medida em que dizia respeito à sociedade recorrente, isentando-a do pagamento da coima.

- 5 O órgão jurisdicional que conheceu do mérito da causa entendeu que o prazo de prescrição de cinco anos previsto no artigo 61.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 21/1996 da concorrência começou a correr em 15 de julho de 2009, data em que, conforme apurado pela Autoridade da Concorrência, teve lugar o último ato anticoncorrencial por parte da sociedade recorrente, e que esse prazo foi interrompido em 7 de setembro de 2009, com a decisão de abertura do inquérito, que deu início a um novo prazo de cinco anos.
- 6 O órgão jurisdicional que conheceu do mérito da causa considerou que o artigo 62.º, n.º 1, da Lei n.º 21/1996 da concorrência, segundo o qual «qualquer diligência empreendida pela Autoridade da Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para efeitos da abertura de um inquérito relativo a uma determinada violação da lei» interrompe o prazo de prescrição, deve ser interpretado restritivamente e as diligências elencadas a título exemplificativo no n.º 2 dessa mesma disposição apenas podem ser interpretadas para integração e apoio do n.º 1, não podendo afastar-se da definição jurídica dada pelo legislador aos casos de interrupção. Consequentemente, não foi reconhecido esse efeito de interrupção da prescrição às diligências da Autoridade da Concorrência posteriores à abertura do inquérito.
- 7 O órgão jurisdicional que conheceu do mérito da causa considerou que o artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 não era aplicável, porquanto apenas se refere aos casos em que a Comissão procede à abertura de um inquérito.
- 8 A Curtea de Apel (Tribunal de Recurso) concluiu que o prazo de prescrição terminou em 7 de setembro de 2014, pelo que o direito da Autoridade da Concorrência a aplicar a sanção já tinha prescrito quando da deliberação de 9 de dezembro de 2014 e da adoção da Decisão de 14 de abril de 2015.
- 9 Considerando que o órgão jurisdicional que conheceu do mérito da causa considerou erradamente que a data do último ato anticoncorrencial da Whiteland Import Export SRL ocorreu em 15 de julho de 2009 e não em 31 de dezembro de 2009, e interpretou incorretamente as disposições relativas à interrupção da prescrição constantes da Lei n.º 21/1996, a Autoridade da Concorrência interpôs recurso do acórdão da Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) para o órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 10 Segundo a Autoridade da Concorrência, as ações que interrompem o prazo de prescrição são constituídas por quaisquer medidas de natureza processual destinadas a apurar se houve infração, pelo que a decisão de abertura de um inquérito não constitui o último ato que interrompe o decurso do prazo de prescrição. A expressão «para efeitos da abertura de um inquérito» constante do artigo 62.º, n.º 1, da Lei, não pode ser entendida no sentido de que apenas se refere à decisão de abertura do inquérito, pois o seu sentido é o de uma investigação propriamente dita sobre as violações da lei, e os atos que

interrompem o prazo de prescrição constante do artigo 62.º, n.º 2, da Lei estão elencados a título exemplificativo e não taxativo; prova disso é a utilização, no n.º 2 do artigo 62.º, do termo «principalmente», que precede a referida lista.

- 11 Por conseguinte, a interpretação segundo a qual a decisão de abertura do inquérito constitui o último ato que interrompe o prazo de prescrição comporta uma aplicação não uniforme das normas nacionais e europeias pertinentes. Se tivesse sido a própria Comissão Europeia a inquirir sobre a referida violação do artigo 101.º TFUE, as situações de interrupção da prescrição seriam as decorrentes da aplicação do artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, segundo o qual os atos que interrompem o prazo de prescrição são os destinados a investigar a infração.
- 12 Assim, a Autoridade da Concorrência pediu ao órgão jurisdicional de reenvio que submetesse ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, que seria admissível porquanto a realização dos objetivos do Tratado obriga a que as normas de direito da União sejam aplicáveis de forma eficaz e com idênticos efeitos em todo o território da União.
- 13 Em seu entender, a interpretação que a Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) faz das disposições nacionais sobre a prescrição do direito de aplicar sanções em matéria de concorrência impede o efeito útil das normas sobre a concorrência constantes do Tratado.
- 14 Além disso, a submissão de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça é útil, pois, após a Decisão n.º 13 de 14 de abril de 2015, foram submetidos à Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) dez processos, tendo em cinco deles sido declarada a prescrição do direito de aplicar a sanção, enquanto nos outros cinco foi confirmada a decisão impugnada.
- 15 A Whiteland Import Export SRL considera que o artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 se aplica apenas no caso de sanções aplicadas pela Comissão com base nos artigos 101.º e 102.º TFUE, e não também no caso de sanções aplicadas pelas autoridades nacionais da concorrência. Consequentemente, o pedido de decisão prejudicial submetido ao Tribunal de Justiça deve ser rejeitado na medida em que diz respeito à interpretação de algumas disposições de direito nacional e não do direito da União. Além disso, essas disposições de direito nacional não são normas substantivas que possam ser objeto de uma qualquer harmonização a nível da União, mas normas de carácter processual que apenas integram o âmbito do ordenamento jurídico nacional.
- 16 Segundo a Whiteland Import Export SRL, o facto de no Regulamento (CE) n.º 1/2003 não terem sido previstas sanções com vista à aplicação do artigo 101.º TFUE por uma autoridade nacional da concorrência é precisamente uma expressão do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros.
- 17 Em matéria de sanções, não é atualmente necessário alinhar as disposições legislativas nacionais pelas da União, na medida em que as autoridades nacionais

da concorrência atuam exclusivamente com base nas normas existentes no ordenamento jurídico interno.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 18 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, ao decidir o recurso, proferirá uma decisão definitiva que, nos termos da legislação interna, não é passível de recurso.
- 19 O mesmo órgão jurisdicional entende que, ao examinar o recurso, terá de decidir, a título definitivo, se, no caso em apreço, são aplicáveis os artigos 61.º e 62.º da Lei n.º 21/1996 da concorrência no sentido definido pelo órgão jurisdicional que conheceu do mérito da causa, ou seja, no sentido de que qualquer ação empreendida pela Autoridade da Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para efeitos da abertura de um inquérito relativo a uma determinada violação da lei interrompe a contagem do prazo de prescrição constante do artigo 61.º, ou se esses artigos devem ser aplicados, à luz da interpretação do artigo 4.º, n.º 3, TUE e do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, em conformidade com o disposto no artigo 25.º, n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 1/2003, segundo o qual o prazo de prescrição é interrompido por qualquer ato destinado à investigação da infração ou à instrução do respetivo processo.
- 20 O Regulamento (CE) n.º 1/2003 não disciplina explicitamente os prazos de prescrição no que respeita à aplicação de sanções pelas autoridades da concorrência dos Estados-Membros no contexto dos inquéritos que efetuam, nem a interrupção desses prazos; apenas no que respeita à interrupção dos prazos de prescrição que integram o domínio de competência da Comissão, o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento prevê que o prazo de prescrição é interrompido por qualquer ato de uma autoridade de um Estado-Membro responsável em matéria de concorrência destinado à investigação da infração ou à instrução do respetivo processo.
- 21 Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha, por um lado, ser possível sustentar que, por força do princípio da autonomia processual, os Estados-Membros têm liberdade para, no que respeita à aplicação de sanções pelas autoridades nacionais da concorrência, disciplinar os aspetos relacionados com os prazos de prescrição.
- 22 Por outro lado, após ter evocado, sucessivamente, o artigo 4.º, n.º 3, TUE, os considerandos 1, 8 e 11 do Regulamento n.º 1/2003, os n.ºs 20 a 22 do Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de junho de 2009, X, C-429/07, o artigo 35.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 e os n.ºs 19 a 24 do Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de junho de 2011, Pfleiderer, C-360/09, o órgão jurisdicional de reenvio conclui que as regras processuais definidas pelos Estados-Membros não devem prejudicar o objetivo do Regulamento n.º 1/2003, que é o de garantir a efetiva aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE pelas autoridades da concorrência, e que os mecanismos de cooperação entre a Comissão, as autoridades nacionais da

concorrência e os órgãos jurisdicionais nacionais integram o âmbito de aplicação do princípio geral da cooperação leal.

- 23 O Tribunal Superior sublinha que os artigos 61.º e 62.º (anteriores artigos 58.º e 59.º) em causa foram inseridos na Lei n.º 21/1996 pelo Ordonanța de urgență a Guvernului nr 121/2003 (Decreto-lei n.º 121/2003) com a finalidade de, como decorre do seu preâmbulo, aplicar o acervo comunitário em matéria de concorrência e para efeitos da conclusão provisória das negociações sobre o capítulo relativo à política da concorrência. Contudo, relativamente à interrupção do prazo de prescrição, essas disposições previram que esta tem lugar através de qualquer ação empreendida pela Autoridade da Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para efeitos da abertura de um inquérito, não obstante as normas do direito da União fazerem referência a qualquer ato da Comissão ou de uma autoridade de um Estado-Membro responsável em matéria de concorrência destinado à investigação da infração ou à instrução do respetivo processo.
- 24 Neste contexto, o Tribunal Superior observa que, posteriormente à decisão impugnada, os artigos 61.º e 62.º em causa foram alterados pelo Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (Decreto-lei n.º 31 de 2015) e atualmente o último destes artigos, que, entretanto, passou a artigo 64.º da Lei, estabelece que «qualquer diligência empreendida pela Autoridade da Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para apurar se houve violação da lei interrompe a contagem do prazo de prescrição». No preâmbulo desse decreto-lei afirmava-se que as modificações eram necessárias na medida em que «importava estabelecer com urgência, a nível nacional, um quadro normativo que assegurasse o pleno respeito das obrigações que, por força do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, a Autoridade da Concorrência tem para com a Comissão Europeia e as autoridades nacionais da concorrência», enquanto, no que respeita às modificações e aditamentos introduzidos nos artigos 61.º e 62.º, se sublinhou que «têm por finalidade evitar confusões no que respeita à prescrição do direito de agir e do direito da Autoridade da Concorrência de aplicar sanções».
- 25 A questão da interpretação das disposições de direito interno relativas à interrupção do prazo de prescrição em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 1/2003, no que respeita às competências da Comissão, coloca-se sobretudo na medida em que, nos termos do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1/2003, o início, por parte da Comissão, de um procedimento conducente à aprovação de uma decisão priva as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência da competência para aplicarem os artigos 101.º e 102.º do Tratado, mesmo que a autoridade da concorrência de um Estado-Membro já esteja a instruir um processo e, por força do artigo 25.º, n.º 3, do mesmo regulamento, a prescrição em matéria de aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias pela Comissão é interrompida por qualquer ato da Comissão ou de uma autoridade de um Estado-Membro responsável em matéria de concorrência destinado à investigação da infração ou à instrução do respetivo processo.

- 26 A interpretação restritiva adotada pelo órgão jurisdicional que conhece do mérito da causa pode levar a uma aplicação não uniforme das disposições em matéria de concorrência conforme o inquérito tenha sido iniciado pela Comissão ou pela autoridade nacional da concorrência.
- 27 Evocando a prática não uniforme dos órgãos jurisdicionais que conhecem do mérito da causa nessa matéria e observando que estão reunidas as condições previstas no artigo 267.º TFUE e na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos requisitos para a apresentação de um pedido de decisão prejudicial, o Tribunal Superior sublinha que importa saber se o órgão jurisdicional nacional pode interpretar literalmente a norma de direito nacional ou se está obrigado pelo artigo 4.º, n.º 3, TUE, sempre que a Autoridade da Concorrência aplique uma sanção ao abrigo do artigo 101.º TFUE, a conferir à legislação nacional um sentido mais lato do que aquele que resulta dos termos utilizados pelo legislador; uma interpretação que deve ser conforme ao disposto no artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003.