

**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.