Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

21 de janeiro de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Sanções impostas pela autoridade nacional de concorrência — Prazo de prescrição — Atos que interrompem o prazo de prescrição — Regulamentação nacional que exclui, após a abertura de um inquérito, a possibilidade de que um ato posterior de perseguição ou de inquérito possa interromper o novo prazo de prescrição — Princípio da interpretação conforme — Regulamento (CE) n.º 1/2003 — Artigo 25.º, n.º 3 — Âmbito de aplicação — Artigo 4.º, n.º 3, TUE — Artigo 101.º TFUE — Princípio da efetividade»

No processo C-308/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia), por Decisão de 14 de fevereiro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de abril de 2019, no processo

Consiliul Concurenței

contra

Whiteland Import Export SRL,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Arabadjiev (relator), presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Segunda Secção, A. Kumin, T. von Danwitz e P. G. Xuereb, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Consiliul Concurenței, por B. Chiriţoiu, C. Butacu, I. Dăsculţu e C. Pântea, na qualidade de agentes,

– em representação da Whiteland Import Export SRL, por D. Schroeder, Rechtsanwalt,

* Língua do processo: romeno.

– em representação do Governo romeno, inicialmente por C.-R. Canțăr, E. Gane, O.-C. Ichim e A. Rotăreanu, e em seguida por E. Gane, O.-C. Ichim e A. Rotăreanu, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo luxemburguês, inicialmente por T. Uri e C. Schiltz, e em seguida por T. Uri, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por G. Meessen e I. Rogalski, na qualidade de agentes,

– em representação do Órgão de Fiscalização da EFTA, por C. Simpson, I. O. Vilhjálmsdóttir e C. Zatschler, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de setembro de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 4.º, n.º 3, TUE, do artigo 101.º TFUE e do artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º e 102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Consiliul Concurenței (Autoridade de Concorrência, Roménia) à Whiteland Import Export SRL (a seguir «Whiteland») a respeito de uma decisão que aplica uma coima a esta sociedade por violação das regras do direito da concorrência.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 23.º do Regulamento n.º 1/2003 prevê a possibilidade de a Comissão Europeia aplicar às empresas e às associações de empresas coimas por infrações às disposições do direito da concorrência da União. Por seu turno, o artigo 24.º deste regulamento autoriza a Comissão a aplicar sanções pecuniárias compulsórias nomeadamente a fim de compelir essas empresas e associações de empresas a pôr termo às infrações dessa natureza.

4 O artigo 25.º, n.ºs 1 e 3, do referido regulamento prevê:

«1. Os poderes conferidos à Comissão por força dos artigos 23.º e 24.º estão sujeitos ao seguinte prazo de prescrição:

a) Três anos no que se refere às infrações às disposições relativas aos pedidos de informações ou à realização de inspeções;

b) Cinco anos no que se refere às restantes infrações.

[…]

3. A prescrição em matéria de aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias 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. A interrupção da prescrição produz efeitos a partir da data em que o ato é notificado a, pelo menos, uma empresa ou associação de empresas que tenha participado na infração. Constituem, nomeadamente, atos que interrompem a prescrição:

a) Os pedidos de informações escritos da Comissão ou da autoridade de um Estado-Membro responsável em matéria de concorrência;

b) Os mandados escritos de inspeção emitidos em nome dos respetivos funcionários pela Comissão ou pela autoridade de um Estado-Membro responsável em matéria de concorrência;

c) O início de um processo pela Comissão ou por uma autoridade de um Estado-Membro responsável em matéria de concorrência;

d) A notificação da comunicação de acusações da Comissão ou de uma autoridade de um Estado-Membro responsável em matéria de concorrência.»

5 Nos termos do artigo 35.º, n.º 1, do mesmo regulamento:

«Os Estados-Membros devem designar a autoridade ou autoridades em matéria de concorrência responsáveis pela aplicação dos artigos [101.º e 102.º TFUE] de forma a que sejam efetivamente respeitadas as disposições do presente regulamento. As medidas necessárias a conferir às referidas autoridades competência para aplicarem estes artigos devem ser tomadas antes de 1 de maio de 2004. As autoridades designadas podem incluir os tribunais.»

Direito romeno

6 O artigo 5.º, n.º 1, da Legea concurenței nr. 21/1996 (Lei n.º 21/1996 relativa à Concorrência), de 10 de abril de 1996 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 88, de 30 de abril de 1996), na sua versão anterior à entrada em vigor do Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (Decreto-Lei n.º 31/2015) (a seguir «Lei da Concorrência»), prevê:

«São proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associações de empresas e todas as práticas concertadas que tenham por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado romeno ou em parte dele, que consistam em:

a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda, ou quaisquer outras condições de transação;

[…]»

7 Nos termos do artigo 61.º desta lei:

«(1) O direito da Autoridade de Concorrência de impor sanções administrativas pela violação das disposições da presente lei está sujeito aos seguintes prazos de prescrição:

a) Três anos no que se refere às infrações previstas nos artigos 51.º e 52.º;

b) Cinco anos no que se refere às outras infrações previstas na presente lei.

(2) O prazo de prescrição do direito da Autoridade de Concorrência de impor sanções começa a contar a partir do dia em que foi cometida a infração. Relativamente às infrações continuadas ou repetidas, o prazo de prescrição começa a correr a partir da data da cessação do último ato ou comportamento anticoncorrencial em causa.»

8 O artigo 62.º da referida lei prevê:

«(1) Qualquer medida tomada pela Autoridade de Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para efeitos da abertura de um inquérito relativo a qualquer violação da lei interrompe os prazos de prescrição previstos no artigo 61.º A interrupção da prescrição produz efeitos a partir do dia em que a medida tomada pela Autoridade de Concorrência é notificada a, pelo menos, um operador económico ou uma associação de operadores económicos que tenham participado na infração.

(2) As medidas que podem ser tomadas pela Autoridade de Concorrência e que interrompem o prazo de prescrição são principalmente as seguintes:

a) pedidos de informações escritos;

b) decisão do presidente da Autoridade de Concorrência de dar início a um inquérito;

c) início de um processo judicial.

(3) A interrupção do prazo de prescrição aplica-se a todos os operadores económicos ou associações de operadores económicos que tenham participado na infração.

(4) Em caso de interrupção do prazo de prescrição, um novo prazo de prescrição com a mesma duração começa a correr a partir do dia em que a Autoridade de Concorrência tiver tomado uma das medidas referidas no n.º 2. A prescrição ocorrerá, o mais tardar, no dia em que um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição aplicável à infração em causa chegue ao seu termo sem que a Autoridade de Concorrência tenha aplicado uma das sanções previstas pela presente lei.»

9 O artigo 64.º da Lei n.º 21/1996 relativa à Concorrência, na sua versão resultante do Decreto-Lei n.º 31/2015 (a seguir «Lei da Concorrência alterada»), que substituiu o artigo 62.º da Lei da Concorrência, prevê:

«(1) Qualquer medida tomada pela Autoridade de Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para apurar se houve violação da lei interrompe a contagem do prazo de prescrição previsto no artigo 63.º [anterior artigo 61.º]. A interrupção da prescrição produz efeitos a partir do dia em que a medida tomada pela Autoridade de Concorrência é notificada a, pelo menos, um operador económico ou uma associação de operadores económicos que tenham participado na infração.

(2) As medidas que podem ser tomadas pela Autoridade de Concorrência e que interrompem o prazo de prescrição incluem principalmente as seguintes:

a) pedidos de informações escritos;

b) decisão do presidente de dar início a um inquérito;

c) realização de inspeções;

d) notificação do relatório do inquérito.

(3) A interrupção do prazo de prescrição aplica-se a todos os operadores económicos ou associações de operadores económicos que tenham participado na infração.

(4) Em caso de interrupção do prazo de prescrição, um novo prazo de prescrição com a mesma duração começa a correr a partir do dia em que a Autoridade de Concorrência tiver adotado uma das medidas referidas no n.º 2. A prescrição ocorrerá, o mais tardar, no dia em que um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição aplicável à infração em causa chegue ao seu termo sem que a Autoridade de Concorrência tenha aplicado uma das sanções previstas pela presente lei.

(5) O prazo de prescrição em matéria de aplicação de sanções é suspenso enquanto a decisão da Autoridade de Concorrência for objeto de um processo pendente num tribunal.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

10 Por Decisão de 7 de setembro de 2009, a Autoridade de Concorrência deu oficiosamente início a inquéritos no mercado de venda a retalho dos produtos alimentares contra vários operadores económicos e os seus fornecedores, entre os quais figurava a Whiteland, a fim de determinar se estas empresas tinham violado as regras do direito da concorrência. Em 18 de julho de 2012, estes vários inquéritos foram apensados.

11 Em 12 de agosto de 2014, a Autoridade de Concorrência notificou o seu relatório de inquérito à Whiteland. Em 23 de outubro de 2014, procedeu-se às audições perante essa Autoridade em formação plenária.

12 Em 9 de dezembro de 2014, a Autoridade de Concorrência, no termo da sua deliberação, redigiu uma ata da decisão na qual se constatava que as empresas objeto dos inquéritos tinham cometido infrações às regras do direito nacional da concorrência e ao artigo 101.º TFUE. Foram efetivamente acusadas de terem celebrado, ao longo dos anos de 2006 a 2009, acordos anticoncorrenciais com vista a falsear ou a entravar a concorrência no mercado relevante, ao fixar o preço de venda e de revenda dos produtos dos fornecedores.

13 Através da Decisão n.º 13, de 14 de abril de 2015, a Autoridade de Concorrência aplicou coimas a essas empresas (a seguir «Decisão 13/2015»). A coima aplicada à Whitehead foi fixada em 2 324 484 leus romenos (RON) (cerca de 513 000 euros), que representam 0,55 % do volume de negócios realizado ao longo do ano de 2013.

14 A Whiteland interpôs na Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia) recurso de anulação da Decisão 13/2015, enquanto decisão que lhe dizia respeito.

15 Em apoio do seu recurso, a Whiteland alegou, nomeadamente, que o poder da Autoridade de Concorrência de lhe aplicar uma sanção estava sujeito ao prazo de prescrição de cinco anos referido no artigo 61.º, n.º 1, da Lei da Concorrência e que, no caso em apreço, esse prazo tinha prescrito aquando da adoção da Decisão 13/2015 por esta Autoridade nacional.

16 Por Acórdão de 19 de janeiro de 2016, a Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) concedeu provimento ao recurso interposto pela Whiteland e anulou a Decisão 13/2015 na parte em que dizia respeito a esta sociedade.

17 Com efeito, após ter constatado que o prazo de prescrição tinha começado a correr em 15 de julho de 2009, data em que a infração imputada à Whiteland tinha cessado, o referido órgão jurisdicional considerou que a Decisão de 7 de setembro de 2009 que deu início ao inquérito tinha interrompido o prazo de prescrição e feito correr um novo prazo de prescrição, que terminava em 7 de setembro de 2014, pelo que o prazo de prescrição tinha cessado quando, em 14 de abril de 2015, a Autoridade de Concorrência adotou a Decisão 13/2015.

18 O referido órgão jurisdicional rejeitou a argumentação da Autoridade de Concorrência segundo a qual o acordo anticoncorrencial que envolvia a Whiteland tinha sido prorrogado através de uma adenda até 31 de dezembro de 2009, uma vez que, na Decisão 13/2015, a própria Autoridade de Concorrência tinha declarado que o último ato anticoncorrencial cometido pela Whiteland datava de 15 de julho de 2009.

19 Por último, esse mesmo órgão jurisdicional precisou que, segundo uma interpretação estrita das regras nacionais que regulam os prazos de prescrição, as medidas tomadas pela Autoridade de Concorrência após a decisão de dar início ao inquérito não eram suscetíveis de interromper o novo prazo de prescrição e, por conseguinte, tal decisão é o último ato dessa Autoridade que é suscetível de interromper esse prazo. A este respeito, o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 é aplicável apenas à Comissão e não rege os prazos de prescrição em matéria de aplicação de coimas pelas autoridades nacionais de concorrência.

20 Em 19 de janeiro de 2016, a Autoridade de Concorrência interpôs na Înalta Curte de Casație Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia) um recurso do acórdão da Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste).

21 A Autoridade de Concorrência alegou, em substância, que, ao contrário do que decidira a Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste), qualquer diligência processual destinada a reprimir uma infração tem por efeito interromper o prazo de prescrição. Além disso, a interpretação segundo a qual a decisão de abertura de um inquérito é o último ato a interromper o prazo de prescrição daria azo a uma aplicação não uniforme do direito nacional da concorrência e das regras de concorrência do direito da União, na medida em que, ao contrário Lei da Concorrência, o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 prevê que os atos que interrompem o prazo de prescrição são, nomeadamente, os destinados à instrução do processo relativo à infração.

22 A título preliminar, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, embora a Lei da Concorrência alterada preveja atualmente que qualquer medida tomada pela Autoridade de Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para apurar se houve uma infração ao direito da concorrência interrompe os prazos de prescrição, a lei aplicável *ratione temporis* ao processo principal é a Lei da Concorrência.

23 Nestas circunstâncias, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se a interpretação estrita da Lei da Concorrência, conforme acolhida pela Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste), segundo a qual apenas as medidas tomadas pela Autoridade de Concorrência com vista a uma apreciação preliminar ou para efeitos de abertura de um

inquérito interrompem o prazo de prescrição, é compatível com o artigo 4.º, n.º 3, TUE, o artigo 101.º TFUE e o princípio da efetividade, e se uma interpretação estrita dessa lei nacional não conduz a uma aplicação não uniforme das disposições em matéria de direito da concorrência.

24 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio assinala que existem duas correntes jurisprudenciais a nível nacional, sendo a primeira a favor de uma interpretação estrita das regras nacionais que estabelecem os prazos de prescrição e a segunda em prol de uma interpretação flexível das referidas regras.

25 Segundo a primeira destas duas correntes jurisprudenciais, o artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 diz apenas respeito ao poder conferido à Comissão de aplicar sanções por infrações às regras do direito da concorrência da União e, por conseguinte, não é aplicável à Autoridade de Concorrência. Em contrapartida, para a segunda corrente, deveria existir uma correspondência entre o artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2003 e as regras de direito nacional em matéria de prescrição, tendo em conta a necessidade de coerência entre as regras do direito da União e as regras nacionais, em particular quando as disposições nacionais sobre prescrição transpõem o acervo da União em matéria de concorrência.

26 O órgão jurisdicional de reenvio conclui do exposto que lhe cabe estabelecer, a título definitivo, se a interpretação estrita dos artigos 61.º e 62.º da Lei da Concorrência, à qual aderiu a Curtea de Appel București (Tribunal de Recurso de Bucareste), deve ser acolhida ou se, tendo em conta o artigo 4.º, n.º 3, TUE e o artigo 101.º, n.º 1, TFUE, deve ser dada às disposições nacionais uma interpretação mais lata e conforme com as exigências do direito da União.

27 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o Regulamento n.º 1/2003 não rege os prazos de prescrição em matéria de aplicação de coimas pelas autoridades nacionais de concorrência e que, na falta de regulamentação da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais dos recursos destinados a garantir a salvaguarda dos direitos que o direito da União confere aos litigantes.

28 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que as regulamentações nacionais não devem prejudicar a aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º TFUE pelas autoridades nacionais de concorrência.

29 Nestas circunstâncias, a Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«Devem os artigos 4.º, n.º 3, TUE e 101.º TFUE ser interpretados no sentido de que:

1) impõem às autoridades jurisdicionais dos Estados-Membros a obrigação de interpretar as normas nacionais que regulam a prescrição do direito da Autoridade de Concorrência de aplicar sanções administrativas em consonância com o disposto no artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento […] n.º 1/2003, e

2) 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

30 Importa recordar, a título preliminar, que, embora certos atos de direito derivado da União, tais como as decisões-quadro, bem como, em certas circunstâncias, as diretivas, não produzam efeito direto, o seu caráter vinculativo cria, não obstante, para os órgãos jurisdicionais nacionais uma obrigação de interpretação conforme do direito nacional (v., neste sentido, acórdãos de 13 de novembro de 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, n.os 6 e 8, e de 8 de novembro de 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, n.º 58).

31 Em contrapartida, por força do artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE, um regulamento da União é diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. Por outro lado, resulta de jurisprudência constante que qualquer juiz nacional, no âmbito da sua competência, tem, enquanto órgão de um Estado-Membro, a obrigação, por força do princípio da cooperação consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, de aplicar integralmente o direito da União diretamente aplicável e proteger os direitos que este confere aos particulares, afastando a aplicação de qualquer disposição eventualmente contrária da lei nacional, quer esta seja anterior ou posterior à norma do direito da União (Acórdão de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, n.º 55).

32 Por conseguinte, a eventual pertinência do artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 no âmbito do presente processo prejudicial, segundo o qual a prescrição em matéria de aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias é interrompida por qualquer ato da Comissão ou de uma autoridade de concorrência de um Estado-Membro que vise a instrução ou a perseguição da infração, depende exclusivamente da questão de saber se essa disposição é aplicável à situação factual no processo principal.

33 Assim, deve considerar-se que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a aplicar o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 à prescrição dos poderes de uma autoridade nacional de concorrência em matéria de aplicação de sanções por infrações ao direito da concorrência da União.

34 A este respeito, segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição do direito da União, quando os termos dessa disposição não delimitam explicitamente o seu âmbito de aplicação, como é o caso do artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003, há que ter em conta o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que a mesma faz parte (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 113).

35 No que respeita ao contexto no qual se insere o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003, cumpre recordar que o artigo 25.º, n.º 1, deste regulamento submete o poder da Comissão de aplicar coimas e sanções pecuniárias compulsórias por infrações às disposições do direito da concorrência a um prazo de prescrição de cinco anos (v., neste sentido, Acórdão de 29 de março de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comissão, C-352/09 P, EU:C:2011:191, n.º 166).

36 Ora, uma vez que a redação do artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 se refere exclusivamente ao poder conferido à Comissão por força dos artigos 23.º e 24.º deste regulamento, e que estes últimos artigos regulam apenas os poderes de que essa instituição dispõe em matéria de sanções, não resulta do contexto em que se insere o artigo 25.º, n.º 3, do referido regulamento que esta disposição seja aplicável às autoridades nacionais de concorrência.

37 Por outro lado, conforme sublinhou o advogado-geral nos n.os 50 e 51 das suas conclusões, no sistema descentralizado de aplicação das regras do direito da concorrência da União, no qual as autoridades nacionais de concorrência aplicam diretamente tais regras, a determinação das regras de prescrição em matéria de aplicação de sanções por essas autoridades incumbe, desde que respeitados os princípios da equivalência e da efetividade, aos Estados-Membros. Neste contexto, as referidas autoridades estão sujeitas às regras nacionais de prescrição, pelo que não é necessário, em princípio, que apliquem as regras de prescrição previstas ao nível do direito da União e aplicáveis à Comissão.

38 Quanto à finalidade do artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003, saliente-se que o objetivo do artigo 25.º deste regulamento é o de instituir uma regulamentação que regule os prazos nos quais a Comissão pode, sem atentar contra a exigência fundamental de segurança jurídica, aplicar coimas e sanções pecuniárias compulsórias às empresas objeto de procedimentos de aplicação das regras de concorrência da União.

39 Nestas circunstâncias, deve considerar-se que o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 não prevê regras de prescrição relativas aos poderes das autoridades nacionais de concorrência em matéria de aplicação de sanções.

40 No caso em apreço, o processo principal diz respeito às regras de prescrição aplicáveis a uma autoridade nacional de concorrência com poderes para aplicar sanções em caso de infração, nomeadamente, às regras do direito da concorrência da União, pelo que o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 não é aplicável a esse processo.

41 À luz das considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que os órgãos jurisdicionais nacionais não são obrigados a aplicar o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 à prescrição dos poderes de uma autoridade nacional de concorrência em matéria de aplicação de sanções por infrações ao direito da concorrência da União.

Quanto à segunda questão

42 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 3, TUE e o artigo 101.º TFUE, lidos à luz do princípio da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, conforme interpretada pelos órgãos jurisdicionais competentes, segundo a qual a decisão de abertura de um inquérito, adotada pela autoridade nacional de concorrência, que tem por objeto uma infração às regras do direito da concorrência da União constitui o último ato dessa autoridade suscetível de interromper o prazo de prescrição relativo ao seu poder de aplicar sanções e de impedir que qualquer ato posterior de instrução ou de inquérito interrompa esse prazo.

43 Antes de mais, saliente-se que nem as disposições do Tratado FUE em matéria de concorrência nem, como decorre da resposta à primeira questão prejudicial, as do Regulamento n.º 1/2003 estabelecem regras sobre prescrição em matéria de aplicação de sanções pelas autoridades nacionais de concorrência, seja nos termos do direito da União ou do seu direito nacional.

44 De resto, o artigo 35.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 precisa expressamente que incumbe a cada Estado-Membro tomar as medidas necessárias para dotar as autoridades nacionais de concorrência do poder de aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE.

45 Assim, na falta de uma regulamentação vinculativa do direito da União nesta matéria, cabe aos Estados-Membros estabelecer e aplicar regras nacionais de prescrição em matéria de aplicação de sanções pelas autoridades nacionais de concorrência, incluindo as modalidades de suspensão e/ou de interrupção (v., por analogia, Acórdão de 14 de junho de 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, n.º 23)

46 No entanto, conforme sublinhou o advogado-geral no n.º 49 das suas conclusões, embora o estabelecimento e a aplicação destas regras sejam abrangidos pela competência dos Estados-Membros, estes devem exercer essa competência no respeito do direito da União e, em especial, do princípio da efetividade. Assim, não podem tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União e, especificamente, no domínio do direito da concorrência, devem zelar por que as regras que estabeleçam ou apliquem não prejudiquem a aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 14 de junho de 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, n.º 24). Com efeito, as autoridades designadas em conformidade com o artigo 35.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 devem assegurar a aplicação efetiva dos referidos artigos, no interesse geral (Acórdão de 7 de dezembro de 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, n.º 56).

47 Por outro lado, importa realçar que, por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE, os Estados-Membros são obrigados a não prejudicar, por intermédio da sua legislação, a aplicação plena e uniforme do direito da União e a não tomar ou manter em vigor medidas suscetíveis de eliminar o efeito útil das regras de concorrência aplicáveis às empresas (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, n.º 11 e jurisprudência referida).

48 Não obstante, a fixação de prazos de prescrição razoáveis em matéria de aplicação de sanções pelas autoridades nacionais de concorrência, no interesse da segurança jurídica, que protege as empresas em causa e essas autoridades, é compatível com o direito da União. Com efeito, esses prazos não são suscetíveis de, na prática, impossibilitarem ou dificultarem excessivamente a aplicação do direito da União (v., por analogia, Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 41).

49 Assim, as regras nacionais que fixam os prazos de prescrição devem ser concebidas de modo a estabelecerem um equilíbrio entre, por um lado, os objetivos de garantir a segurança jurídica e de assegurar a tramitação dos processos num prazo razoável enquanto princípios gerais do direito da União e, por outro, a aplicação efetiva e eficaz dos artigos 101.º e 102.º TFUE, a fim de respeitar o interesse público de evitar que o funcionamento do mercado interno seja distorcido por acordos ou práticas anticoncorrenciais.

50 Para determinar se um regime nacional de prescrição estabelece tal equilíbrio, há que considerar todos os elementos desse regime (v., por analogia, Acórdão de 28 de março de 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, n.º 45), entre os quais podem figurar, nomeadamente, a data a partir da qual o prazo de prescrição começa a correr, a duração desse prazo, bem como as modalidades de suspensão ou de interrupção deste.

51 É igualmente importante ter em conta as especificidades dos processos abrangidos pelo direito da concorrência e, mais especificamente, a circunstância de esses processos necessitarem, em princípio, da realização de uma análise factual e económica complexa (v., por analogia, Acórdão de 28 de março de 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, n.º 46).

52 Consequentemente, uma legislação nacional que fixa a data a partir da qual o prazo de prescrição começa a correr, a duração e as regras de suspensão ou de interrupção deste deve ser adaptada às especificidades do direito da concorrência e aos objetivos da execução das regras desse direito pelas pessoas envolvidas, a fim de não prejudicar a plena efetividade das regras do direito da concorrência da União (v., por analogia, Acórdão de 28 de março de 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, n.º 47).

53 Ora, um regime nacional de prescrição que, por razões que lhe são inerentes, obsta de modo sistemático a aplicação de sanções efetivas e dissuasivas por infrações ao direito da concorrência da União é suscetível de tornar, na prática, a aplicação das regras desse direito impossível ou excessivamente difícil (v., por analogia, Acórdão de 17 de janeiro de 2019, Dzivev e o., C-310/16, EU:C:2019:30, n.º 31 e jurisprudência referida).

54 No caso em apreço, a regulamentação nacional em causa no processo principal prevê que o prazo de prescrição em matéria de sanções por infrações ao direito da concorrência é de cinco anos, que esse prazo começa a correr a partir do dia em que cessou a infração, que pode ser interrompido por certos atos da autoridade nacional de concorrência e que a prescrição opera o mais tardar na data em que termina um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição aplicável à infração sem que seja aplicada uma sanção.

55 Além disso, resulta da decisão de reenvio que, segundo uma interpretação estrita das regras nacionais que estabelecem os prazos de prescrição à época dos factos no processo principal, acolhida por uma parte da jurisprudência nacional, nomeadamente pela Curtea de Apel de București (Tribunal de Recurso de Bucareste) no âmbito do processo principal, a decisão de abertura de um inquérito com vista à instrução ou à perseguição de uma infração às regras do direito da concorrência é o último ato da autoridade nacional de concorrência que possa ter por efeito interromper o prazo de prescrição relativo ao seu poder de aplicar sanções e nenhum dos atos adotados posteriormente para efeito da instrução ou da perseguição da infração é suscetível de interromper esse prazo, embora a adoção de tais atos constitua uma etapa importante do inquérito e demonstre a vontade dessa autoridade de perseguir a infração.

56 Uma interpretação tão estrita da regulamentação nacional, que proíbe em termos absolutos a interrupção do prazo de prescrição pelos atos posteriormente adotados no âmbito do inquérito, afigura-se suscetível de comprometer a aplicação efetiva das regras do direito da concorrência da União pelas autoridades nacionais de concorrência, na medida em que tal interpretação pode representar um risco sistémico de impunidade dos factos constitutivos das infrações a esse direito. Recorde-se, a este respeito, como foi sublinhado no n.º 51 do presente acórdão, que os processos abrangidos pelo direito da concorrência da União necessitam, em princípio, da

realização de uma análise factual e económica complexa. Assim, num número significativo de casos que apresentam um grau elevado de complexidade, tais atos, que prolongam necessariamente a duração do processo, poderiam revelar-se indispensáveis.

57 Incumbe ao órgão jurisdicional nacional, à luz do princípio da efetividade, verificar se a interpretação do regime nacional de prescrição em causa no processo principal, referida no n.º 55 do presente acórdão, apresenta, tendo em conta todos os elementos do regime nacional de prescrição em causa no processo principal, um risco sistémico de impunidade dos factos constitutivos dessas infrações.

58 Se se verificasse ser esse o caso, incumbiria, em princípio, ao órgão jurisdicional de reenvio, sem esperar que a regulamentação nacional em causa seja alterada por via legislativa ou por qualquer outro procedimento constitucional, conferir pleno efeito às obrigações referidas no n.º 47 do presente acórdão através da interpretação desta regulamentação, tanto quanto possível, à luz do direito da União e, em particular, das regras do direito da União em matéria de concorrência, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça, nomeadamente no n.º 56 do presente acórdão, ou afastando, se necessário, a aplicação da referida regulamentação (v., por analogia, Acórdão de 5 de junho de 2018, Kolev e o., C-612/15, EU:C:2018:392, n.º 66 e jurisprudência referida).

59 No caso vertente, embora a Lei da Concorrência alterada preveja atualmente que qualquer medida tomada pela Autoridade de Concorrência para efeitos de apreciação preliminar ou para apurar se houve uma infração ao direito da concorrência interrompa os prazos de prescrição, resulta da decisão de reenvio que esta lei não era aplicável *ratione temporis* ao litígio no processo principal e que este continua sujeito à Lei da Concorrência.

60 Nestas condições, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, interpretar as disposições nacionais em causa no processo principal, na medida do possível, à luz do direito da União e, mais especialmente, da letra e da finalidade do artigo 101.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 11 de janeiro de 2007, ITC, EU:C:2007:16, n.º 68, e de 13 de julho de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, n.º 43).

61 Ora, o princípio da interpretação interna do direito interno, por força do qual o órgão jurisdicional nacional deve dar ao direito interno, na medida do possível, uma interpretação conforme com as exigências do direito da União, é inerente ao sistema dos Tratados, na medida em que permite ao órgão jurisdicional nacional assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União quando decide do litígio que lhe é submetido [Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 159].

62 Neste contexto, o princípio da interpretação conforme do direito nacional está sujeito a certos limites. Assim, a obrigação de o juiz nacional ter de se reportar ao conteúdo do direito da União quando interpreta e aplica as regras pertinentes do direito interno é limitada pelos princípios gerais do direito, incluindo pelo princípio da segurança jurídica, e não pode servir de fundamento a uma interpretação *contra legem* do direito nacional (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, n.º 44 e jurisprudência referida).

63 A questão de saber se deve ser afastada a aplicação de uma disposição nacional, na medida em que seja contrária ao direito da União, só se coloca se nenhuma interpretação conforme desta disposição se mostrar possível (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, n.º 41).

64 Ora, no presente caso, resulta da decisão de reenvio que tal interpretação se afigura possível, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar a título definitivo. Com efeito, uma vez que, conforme se assinalou no n.º 24 do presente acórdão, o próprio órgão jurisdicional indicou que existem duas correntes jurisprudenciais a nível nacional, sendo a primeira favorável a uma interpretação estrita das regras nacionais que estabelecem os prazos de prescrição, enquanto a segunda privilegia uma interpretação flexível dessas regras, conclui-se que o referido órgão jurisdicional dispõe de uma margem de apreciação suficientemente ampla no que respeita à interpretação que pode dar às disposições nacionais em causa no litígio no processo principal.

65 Em face do exposto, há que responder à segunda questão que o artigo 4.º, n.º 3, TUE e o artigo 101.º TFUE, lidos à luz do princípio da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, conforme interpretada pelos órgãos jurisdicional nacionais competentes, segundo a qual a decisão de abertura de um inquérito, adotada pela autoridade nacional de concorrência, que tem por objeto uma infração às regras do direito da concorrência da União constitui o último ato dessa autoridade suscetível de interromper o prazo de prescrição relativo ao seu poder de aplicar sanções e impede que um ato posterior de perseguição ou de inquérito possa interromper esse prazo quando se afigure, tendo em conta todos os elementos do regime de prescrição em causa, que tal exclusão apresenta um risco sistémico de impunidade dos factos constitutivos dessas infrações, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

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

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

1) **O direito da União deve ser interpretado no sentido de que os órgãos jurisdicionais nacionais não são obrigados a aplicar o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º e 102.º TFUE], à prescrição dos poderes de uma autoridade nacional de concorrência em matéria de aplicação de sanções por infrações ao direito da concorrência da União.**

2) **O artigo 4.º, n.º 3, TUE e o artigo 101.º TFUE, lidos à luz do princípio da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, conforme interpretada pelos órgãos jurisdicional nacionais competentes, segundo a qual a decisão de abertura de um inquérito, adotada pela autoridade nacional de concorrência, que tem por objeto uma infração às regras do direito da concorrência da União constitui o último ato dessa autoridade suscetível de interromper o prazo de prescrição relativo ao seu poder de aplicar sanções e impede que um ato posterior de perseguição ou de**

inquérito possa interromper esse prazo quando se afigure, tendo em conta todos os elementos do regime de prescrição em causa, que tal exclusão apresenta um risco sistémico de impunidade dos factos constitutivos dessas infrações, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas