

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

22 de Outubro de 2002 *

No processo C-94/00,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pela Cour de cassation (França), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Roquette Frères SA

e

Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,

sendo interveniente:

Comissão das Comunidades Europeias,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 14.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), e do acórdão de 21 de Setembro de 1989, Hoechst/Comissão (46/87 e 227/88, Colect., p. 2859),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, M. Wathelet e R. Schintgen, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (relator), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da Roquette Frères SA, por O. Prost e A. Choffel, avocats,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Marengo e F. Siredey-Garnier, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por K. Rispal-Bellanger e F. Million, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing e B. Muttelsee-Schön, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo helénico, por A. Samoni-Rantou e M. G. Karipsiadis, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo italiano, por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por F. Quadri, avvocatto dello Stato,
- em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, na qualidade de agente, assistido por J. Turner, barrister,
- em representação do Governo norueguês, por H. Seland, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Roquette Frères SA, representada por O. Prost e A. Choffel, da Comissão, representada por G. Marengo e F. Siredey-Garnier, do Governo francês, representado por R. Abraham, na qualidade de agente, do Governo helénico, representado por A. Samoni-Rantou e G. Karipsiadis, do Governo italiano, representado por M. Greco, na qualidade de agente, e do Governo do Reino Unido, representado por J. E. Collins e J. Turner, na audiência de 10 de Julho de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Setembro de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por acórdão de 7 de Março de 2000, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Março seguinte, a Cour de cassation colocou, nos termos do artigo 234.º CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 14.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de aplicação dos artigos 85.º e 86.º do Tratado (JO 1962, 13, p. 204), e do acórdão de 21 de Setembro de 1989, Hoechst/Comissão (46/87 e 227/88, Colect., p. 2859).
- 2 Estas questões foram suscitadas por ocasião do exame de um recurso interposto por Roquette Frères SA (a seguir «Roquette Frères») de um despacho do presidente do tribunal de grande instance de Lille (França) autorizando operações de busca e de apreensão nas instalações dessa sociedade com vista à recolha de provas da sua eventual participação em acordos e/ou práticas concertadas susceptíveis de constituir uma infracção ao artigo 85.º do Tratado CE (actual artigo 81.º CE).

Enquadramento jurídico

O Regulamento n.º 17

- 3 O artigo 14.º do Regulamento n.º 17 confere à Comissão poderes de instrução com vista à averiguação de eventuais infracções às regras da concorrência aplicáveis às empresas. Nos termos dessa disposição:

«1. [...]

[...] compete aos agentes incumbidos pela Comissão:

- a) Inspeccionar os livros e outros documentos profissionais;
- b) Tirar cópias ou extractos dos livros e documentos profissionais;
- c) Pedir ‘in loco’ explicações orais;
- d) Ter acesso às instalações, terrenos e meios de transporte das empresas.

[...]

3. As empresas e associações de empresas são obrigadas a sujeitar-se às diligências de instrução que a Comissão tenha ordenado mediante decisão. A decisão indicará o objecto e a finalidade da diligência, fixará a data em que esta se inicia e indicará as sanções previstas no n.º 1, alínea c), do artigo 15.º e no n.º 1, alínea d), do artigo 16.º, bem como a possibilidade de recurso da decisão para o Tribunal de Justiça.

[...]

6. Quando uma empresa se opuser a uma diligência de instrução ordenada nos termos do presente artigo, o Estado-Membro em causa prestará aos agentes incumbidos pela Comissão a assistência necessária para lhes permitir executar essa diligência. Os Estados-Membros, após consulta da Comissão, tomarão as medidas necessárias para o efeito, antes de 1 de Outubro de 1962.»

O direito nacional

4 Em França, os processos de instrução no domínio da concorrência estão regulados pelo Despacho n.º 86-1243, de 1 de Dezembro de 1986, relativo à liberdade dos preços e da concorrência (JORF de 9 de Dezembro de 1986, p. 14773, a seguir «despacho relativo à concorrência»).

5 O artigo 48.º do despacho relativo à concorrência dispõe:

:

«Os agentes só podem entrar nas instalações, bem como proceder a buscas e apreensões, no âmbito de inquéritos determinados pelo ministro responsável pela

Economia ou pelo Conseil de la concurrence e mediante autorização judicial concedida por despacho do presidente do tribunal de grande instance [...]

O juiz deve verificar se o pedido de autorização que lhe é submetido é fundamentado; este pedido deve conter todos os elementos de informação que justifiquem a diligência.

[...] Designa um ou vários agentes da polícia judiciária encarregados de assistir a estas diligências e de o manter informado do seu desenvolvimento.

[...]»

- 6 A fim de esclarecer o alcance desta disposição, o órgão jurisdicional *a quo* indica que, por decisão de 29 de Setembro de 1983, o Conseil constitutionnel (França) declarou que só podem ser efectuadas investigações em locais privados no respeito do artigo 66.º da Constituição francesa, o qual confia ao poder judicial a tutela da liberdade individual e, nomeadamente, da inviolabilidade do domicílio. Daí o Conseil constitutionnel extraiu a conclusão de que as disposições legais nessa matéria devem atribuir expressamente ao juiz competente o dever de apreciar, de forma concreta, o mérito do pedido que lhe é submetido.
- 7 Resulta do artigo 56.º-A do despacho relativo à concorrência que as prescrições do artigo 48.º do mesmo despacho são aplicáveis no caso de pedido de assistência da Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17.

Enquadramento factual e processual do litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 8 A Roquette Frères é uma sociedade que exerce a actividade de comercialização de gluconato de sódio e de glucono-delta-lactona.
- 9 Em 10 de Setembro de 1998, a Comissão adoptou, com base no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17, uma decisão ordenando à Roquette Frères que se submetesse a uma diligência de instrução (a seguir «decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998»).
- 10 O artigo 1.º do dispositivo dessa decisão está assim formulado:

«A empresa Roquette Frères SA é obrigada a sujeitar-se a uma diligência de instrução relativa à sua eventual participação em acordos e/ou práticas concertadas no mercado do gluconato de sódio e do glucono-delta-lactona, susceptíveis de constituírem uma infracção ao artigo 85.º do Tratado CE. A diligência pode ter lugar em todas as instalações desta empresa.

A empresa permitirá aos agentes mandatados pela Comissão que procedam à diligência e aos agentes do Estado-Membro que lhes prestam assistência, o acesso a todas as suas instalações, terrenos e meios de transporte durante as horas normais de expediente dos escritórios. A empresa apresentará para inspecção os livros e outros documentos profissionais requeridos pelos mencionados agentes; permitir-lhes-á fiscalizar os seus livros e outros documentos profissionais nos locais onde estes se encontram e deles tirar cópias ou extractos. Além disso, fornecerá, de imediato, todas as explicações orais que os mencionados agentes lhe poderão solicitar relativamente ao objecto da diligência.»

- 11 Os fundamentos da decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998 enunciam o seguinte:

«O destinatário da presente decisão exerce a sua actividade no domínio do gluconato de sódio. O gluconato de sódio é utilizado, entre outros, como produto de limpeza industrial, para o tratamento de superfície de metais e a produção de substâncias químicas têxteis, bem como retardador de presa na indústria do betão.

A Comissão dispõe de informações segundo as quais alguns responsáveis da empresa visada terão tido, regularmente, reuniões com concorrentes, no decurso das quais terão sido atribuídas quotas de mercado do gluconato de sódio e concertados preços mínimos face aos utilizadores de diversas zonas do mercado. Terão sido, também, fixados os níveis de vendas, totais e relativos nas várias zonas. Em cada uma das reuniões ter-se-á avaliado o grau de cumprimento dos acordos. Todas as empresas que tivessem ultrapassado as vendas acordadas deviam, segundo parece, tentar reduzir as suas vendas no decurso do período subsequente.

O destinatário da presente decisão é também produtor de gluconato-delta-lactona. O gluconato-delta-lactona é utilizado na produção do queijo, de produtos à base de carne e do tofu.

A Comissão dispõe de informações segundo as quais os contactos em questão com concorrentes terão sido, também, alargados ao glucono-delta-lactona. Ter-se-á tratado, particularmente, de conversações bilaterais ou multilaterais, realizadas frequentemente à margem (antes, depois ou nos intervalos) das reuniões sobre o gluconato de sódio. Os participantes terão, nesta ocasião,

trocado informações sobre o mercado, os preços de mercado, bem como a situação da procura. Ter-se-ão, igualmente, realizado conversações sobre as capacidades de produção e os volumes de vendas. Os contactos terão visado o controlo dos preços e, segundo parece, eram de natureza a assegurar a coordenação do comportamento dos participantes no mercado.

Se a sua existência for provada, os acordos e/ou práticas concertadas atrás mencionados poderão constituir uma infracção grave ao artigo 85.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A própria natureza de tais acordos e/ou práticas concertadas leva a pensar que serão postos em prática sigilosamente e que, nestas circunstâncias, o meio mais adequado para recolher elementos de prova sobre a sua existência é uma diligência de instrução.

Para permitir à Comissão tomar conhecimento de todos os elementos de facto respeitantes aos eventuais acordos e/ou práticas concertadas e do contexto em que estão inseridos, é, portanto, necessário proceder a uma diligência de instrução no termos do artigo 14.º do Regulamento n.º 17.

O destinatário da presente decisão pode possuir as informações necessárias à Comissão para prosseguir a sua investigação, no quadro do processo acima descrito.

A fim de assegurar a eficácia da diligência, impõe-se que a empresa não seja informada sobre ela com antecedência.

É, portanto, necessário obrigar a empresa, através de uma decisão, a submeter-se a uma diligência de instrução nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17.»

- 12 A Comissão pediu ao Governo francês que tomasse as medidas necessárias para que fosse assegurada a assistência das autoridades nacionais, prevista no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17, em caso de oposição da Roquette Frères à diligência prevista.
- 13 Na sequência deste pedido, os serviços administrativos competentes apresentaram, em 14 de Setembro de 1998, um requerimento ao presidente do tribunal de grande instance de Lille, a fim de obter a autorização de busca e apreensão, a efectuar na Roquette Frères, previstas nos artigos 48.º e 56.º-A do despacho relativo à concorrência. No essencial, foram anexados a esse requerimento cópia da decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998 e o texto do acórdão Hoechst/Comissão, já referido.
- 14 O presidente do tribunal de grande instance de Lille deferiu esse requerimento por despacho do mesmo dia (a seguir «despacho de autorização»).
- 15 O despacho de autorização foi notificado em 16 de Setembro de 1998. As diligências de instrução ocorreram em 16 e 17 de Setembro de 1998. A Roquette Frères cooperou nas referidas diligências, embora manifestando reservas quanto à tiragem de cópias de um certo número de documentos.
- 16 No seu recurso do despacho de autorização, a Roquette Frères alega que o presidente do tribunal de grande instance de Lille não podia ordenar buscas domiciliárias sem se ter previamente assegurado, face aos documentos que a

administração era obrigada a fornecer-lhe, de que existiam presunções sérias de práticas anticoncorrenciais susceptíveis de justificar as medidas compulsórias.

- 17 No acórdão de reenvio, a Cour de cassation conclui que não foi apresentado ao presidente do tribunal de grande instance de Lille qualquer elemento de informação ou indício que permitisse presumir a existência das práticas anticoncorrenciais objecto de suspeita, o que o colocava na impossibilidade de verificar, em concreto, o mérito do pedido que lhe foi submetido. Sublinha igualmente que, na decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998, a Comissão se limita a indicar que dispõe de informações segundo as quais a Roquette Frères se dedicava às práticas anticoncorrenciais que descreve, sem referir, analisando-as, ainda que sucintamente, as informações que afirma ter em seu poder e em que baseia a sua apreciação.
- 18 Ao expor as características da fiscalização que o órgão jurisdicional francês competente deve levar a cabo nos termos do artigo 48.º do despacho relativo à concorrência e da decisão do Conseil constitutionnel de 29 de Dezembro de 1983, mencionada no n.º 6 *supra*, a Cour de cassation recorda, a esse respeito, resultar do acórdão Hoechst/Comissão, já referido, que, no exercício dos seus poderes de instrução, a Comissão é obrigada a respeitar as garantias processuais previstas pelo direito nacional.
- 19 A Cour de cassation menciona, além disso, os n.ºs 17 e 18 do acórdão Hoechst/Comissão, já referido, segundo os quais não existe um princípio geral de direito comunitário que consagre o direito à inviolabilidade do domicílio das empresas, nem jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que deduza esse princípio do artigo 8.º da Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).

20 A Cour de cassation observa porém, a este respeito, que, no seu acórdão Niemietz contra Alemanha, de 16 de Dezembro de 1992 (série A n.º 251-B), posterior ao acórdão Hoechst/Comissão, já referido, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou que o artigo 8.º da CEDH é susceptível de se aplicar a certas actividades ou a certas instalações profissionais ou comerciais. A Cour de cassation refere também o artigo 6.º, n.º 2, UE, que impõe à União Europeia o respeito dos direitos fundamentais tal como são garantidos pela CEDH e resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário, e o artigo 46.º, alínea d), UE, que dispõe que o referido artigo 6.º, n.º 2, integra a competência do Tribunal de Justiça.

21 Foi nestas condições que a Cour de cassation decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Face aos direitos fundamentais reconhecidos pela ordem jurídica comunitária e no artigo 8.º da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem, deve o acórdão Hoechst proferido em 21 de Setembro de 1989 ser interpretado no sentido de que o juiz nacional, que tem a competência nos termos do seu direito nacional para ordenar inspecções e apreensões dos agentes da administração nas instalações das empresas em matéria de concorrência, não pode recusar a autorização pedida quando entende que os elementos de informação ou indícios que lhe são apresentados como fazendo presumir a existência de práticas anticoncorrenciais por parte das empresas visadas na decisão de investigação da Comissão são insuficientes para autorizar uma tal medida ou quando, como no caso, nenhum elemento ou indício lhe foi apresentado?

2) Na hipótese de o Tribunal de Justiça entender não existir a obrigação de a Comissão apresentar ao juiz nacional competente os indícios e elementos de informação de que dispõe e que levem a presumir a existência de práticas anticoncorrenciais, esse juiz, não obstante, tem competência, tendo em conta

os direitos fundamentais acima referidos, para recusar a autorização das inspecções e apreensões pedidas quando entender que a decisão da Comissão, como no caso presente, não é suficientemente fundamentada e não lhe permite aferir, em concreto, o mérito do pedido que lhe foi submetido, colocando-o, desse modo, na impossibilidade de exercer a fiscalização exigida pelo seu direito constitucional nacional?»

Quanto à incidência dos princípios gerais do direito comunitário

- 22 Como resulta da decisão de reenvio, a Cour de cassation interroga-se acerca da eventual influência que poderiam ter sobre os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão Hoechst/Comissão, já referido, e, portanto, sobre as respostas às questões prejudiciais ora formuladas, determinados desenvolvimentos em matéria de protecção dos direitos fundamentais posteriores à pronúncia daquele acórdão.
- 23 A esse respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça e que, para este efeito, este último se inspira nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à protecção dos direitos do homem em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram. Neste quadro, a CEDH reveste um significado particular (v., designadamente, acórdãos Hoechst/Comissão, já referido, n.º 13, e de 6 de Março de 2001, Conolly/Comissão, C-274/99 P, Colect., p. I-1611, n.º 37).
- 24 Tal como o Tribunal de Justiça também indicou, os princípios enunciados por essa jurisprudência foram reafirmados no preâmbulo do Acto Único Europeu, seguidamente no artigo F, n.º 2, do Tratado da União Europeia (acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.º 79). Estão, a partir de agora, consagrados no artigo 6.º, n.º 2, UE (acórdão Conolly/Comissão, já referido, n.º 38).

- 25 Por outro lado, resulta igualmente de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, a partir do momento em que uma regulamentação nacional entre no campo de aplicação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça, tendo-lhe sido dirigido um pedido de decisão a título prejudicial, deve fornecer todos os elementos de interpretação necessários para a apreciação, pelo tribunal nacional, da conformidade de tal regulamentação com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça, tal como resultam, em particular, da CEDH (v., nomeadamente, acórdãos de 18 de Junho de 1991, ERT, C-260/89, Colect., p. I-2925, n.º 42, e de 4 de Outubro de 1991, Society for Protection of the Unborn Children Ireland, C-150/90, Colect., p. I-4685, n.º 31).
- 26 Uma vez que as questões prejudiciais respeitam, essencialmente, ao alcance da fiscalização susceptível de ser exercida pelo órgão jurisdicional de um Estado-Membro, quando chamado a decidir, na sequência de um pedido de assistência formulado pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, Regulamento n.º 17, o Tribunal de Justiça é competente para fornecer ao tribunal *a quo* todos os elementos de interpretação necessários à apreciação por parte deste último, para efeitos daquela fiscalização, da conformidade da regulamentação nacional aplicável com o direito comunitário, incluindo, sendo caso disso, os direitos consagrados pela CEDH, enquanto princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado por aquela instância comunitária.
- 27 A este respeito, importa recordar que, no n.º 19 do acórdão Hoechst/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça reconheceu que a exigência de protecção contra as intervenções arbitrárias e desproporcionadas do poder público na esfera da actividade privada de qualquer pessoa, singular ou colectiva, constitui um princípio geral de direito comunitário.
- 28 O Tribunal de Justiça esclareceu que o respeito desse princípio geral se impõe às autoridades competentes dos Estados-Membros quando chamadas a prestar assistência na sequência de um pedido formulado pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17 (v. acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.ºs 19 e 33).

- 29 Na determinação do alcance do referido princípio, no que toca à protecção das instalações comerciais das sociedades, importa ter em conta a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem posterior ao acórdão Hoechst/Comissão, já referido, jurisprudência essa donde resulta, por um lado, que a protecção do domicílio visada pelo artigo 8.º da CEDH pode ser estendida, em determinadas circunstâncias, a essas instalações (v., nomeadamente, Tribunal Europeu D. H., acórdão Colas Est e o. contra França, de 16 de Abril de 2002, ainda não publicado no *Recueil des arrêts et décisions*, § 41), e, por outro, que o direito de ingerência autorizado pelo artigo 8.º, n.º 2, da CEDH «poderia muito bem ir mais longe relativamente às instalações ou às actividades profissionais ou comerciais do que noutros casos» (acórdão Niemietz contra Alemanha, já referido, § 31).

Quanto ao dever de cooperação leal

- 30 A fim de dar uma resposta útil o órgão jurisdicional *a quo*, importa ter em conta as exigências decorrentes do dever de cooperação leal consagrado pelo artigo 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE).
- 31 Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o dever de cooperação leal impõe-se tanto às autoridades jurisdicionais dos Estados-Membros agindo no quadro das suas competências (v., nomeadamente, acórdãos de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann, 14/83, Recueil, p. 1891, n.º 26, e de 8 de Outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Colect., p. 3969, n.º 12) como às instituições comunitárias, que estão vinculadas por deveres recíprocos de cooperação leal com os Estados-Membros (v., nomeadamente, acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, Recueil, p. 255, n.º 38, e despacho de 13 de Julho de 1990, Zwartveld e o., C-2/88 IMM, Colect., p. I-3365, n.º 17).
- 32 Deve sublinhar-se a este respeito que, quando as autoridades comunitárias e nacionais são chamadas a concorrer para a realização dos objectivos do Tratado através de um exercício coordenado das suas competências respectivas, como acontece no caso vertente, essa cooperação se reveste de um carácter particularmente essencial.

Quanto às questões prejudiciais

33 Com as suas duas questões, que devem ser examinadas conjuntamente, o órgão jurisdicional *a quo* pergunta no essencial se, à luz do direito comunitário, um órgão jurisdicional nacional, competente nos termos do direito interno para autorizar buscas e apreensões nas instalações de empresas suspeitas de infracções às regras da concorrência, pode, face a um pedido de assistência formulado pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17:

- recusar a autorização de busca, com o fundamento de que os elementos ou os indícios que figuram no *dossier* da Comissão e nos quais assentam as suspeitas desta última não lhe foram apresentados ou de que esses elementos e indícios são insuficientes para justificar a medida solicitada;
- ou ainda, não tendo esse órgão jurisdicional nacional o direito de exigir a apresentação dos referidos elementos e indícios, recusar a mesma autorização por as informações resultantes da fundamentação da decisão da Comissão que ordena uma diligência de instrução serem insuficientes para permitir ao referido órgão jurisdicional verificar, concretamente, o mérito das medidas solicitadas, como, não obstante, lhe compete nos termos de disposições do direito interno.

34 Para responder a estas questões, importa, a título liminar, recordar que decorre do artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17 ser da competência de cada Estado-Membro regular as condições em que é prestada a assistência das autoridades nacionais aos agentes da Comissão. Daqui resulta, nomeadamente, que, quando esta última pretenda efectuar, com o concurso das autoridades

nacionais, diligências de instrução sem a colaboração das empresas em causa, está obrigada a respeitar as garantias processuais previstas para o efeito pelo direito nacional (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.ºs 33 e 34).

- 35 Decorre, porém, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, no exercício dessa competência, os Estados-Membros estão sujeitos a um duplo condicionalismo resultante do direito comunitário. Têm a obrigação de garantir a eficácia da acção da Comissão, respeitando ao mesmo tempo diversos princípios gerais de direito comunitário (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 33).
- 36 Foi precisamente para garantir o respeito do princípio geral recordado no n.º 27 do presente acórdão que o Tribunal de Justiça entendeu que cabe à instância nacional competente examinar se as medidas compulsórias em causa não são arbitrárias ou excessivas relativamente ao objecto da instrução (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 35).
- 37 O Tribunal de Justiça do mesmo modo indicou que a Comissão devia, por sua vez, zelar para que a referida instância nacional disponha de todos os elementos necessários que lhe permitam exercer esse controlo e zelar pelo respeito das normas do direito nacional durante a aplicação das medidas compulsórias (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.ºs 34 e 35).
- 38 No caso vertente, as questões prejudiciais respeitam, por um lado, ao alcance da fiscalização susceptível de incumbir o órgão jurisdicional nacional, competente nos termos do direito interno para autorizar buscas nas instalações de empresas suspeitas de infracções às regras da concorrência, quando esse órgão jurisdicional é chamado a intervir na sequência de um pedido de assistência formulado pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17, e, por outro, à

natureza dos elementos de informação que a Comissão deve fornecer a esse órgão jurisdicional nacional a fim de este poder, precisamente, levar a cabo a referida fiscalização.

Quanto ao objecto da fiscalização que incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente

- 39 Importa recordar, a título liminar, que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, por ocasião do exame por parte da instância nacional competente, esta última não pode substituir, pela sua própria, a apreciação da necessidade das diligências de instrução ordenadas feita pela Comissão, cujas apreciações de facto e de direito apenas estão sujeitas ao controlo de legalidade dos órgãos judiciais comunitários (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 35).
- 40 A fiscalização exercida pelo órgão jurisdicional nacional competente, que deve apenas incidir sobre as medidas compulsórias solicitadas, não pode ir além do exame, exigido pelo direito comunitário, destinado a verificar a ausência de arbitrariedade das referidas medidas e a sua proporcionalidade relativamente ao objecto da diligência de instrução. Tal exame esgota a competência daquele órgão no que respeita à fiscalização do mérito das medidas compulsórias solicitadas na sequência de um pedido de assistência emanado da Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17.

Quanto ao alcance da fiscalização que incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente

- 41 Para determinar o alcance da fiscalização exigida pelo direito comunitário e que incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente, importa, a título liminar, recordar o contexto em que se inscrevem as medidas compulsórias objecto da referida fiscalização.

- 42 Deve, assim, recordar-se, em primeiro lugar, que os poderes conferidos à Comissão pelo artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 17 visa permitir-lhe desempenhar a sua missão de zelar pelo respeito das regras de concorrência no mercado comum, tendo essas regras por finalidade evitar que a concorrência seja falseada em detrimento do interesse geral, das empresas individuais e dos consumidores (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 25), contribuindo, desse modo, para garantir o bem-estar económico na Comunidade.
- 43 Em segundo lugar, importa sublinhar a existência de diversas garantias resultantes do direito comunitário.
- 44 Antes de mais, as medidas compulsórias que podem ser solicitadas às autoridades nacionais no quadro da aplicação do artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17 destinam-se apenas a permitir aos agentes da Comissão exercer os poderes de instrução de que essa instituição está investida. Ora, tais poderes, enumerados no artigo 14.º, n.º 1, daquele regulamento, estão, eles próprios, bem delimitados.
- 45 Assim, ficam, nomeadamente, excluídos do campo de investigação aberto à Comissão os documentos de natureza não profissional, isto é, que não respeitem à actividade da empresa no mercado (v. acórdão de 18 de Maio de 1982, AM & S Europe/Comissão, 155/79, Recueil, p. 1575, n.º 16).
- 46 Seguidamente, sem prejuízo das garantias resultantes das disposições de direito interno que regulam a aplicação das medidas compulsórias, as empresas objecto de diligências de instrução gozam de diversas garantias comunitárias, entre as quais figuram, nomeadamente, o direito a assistência jurídica e o de preservação

da confidencialidade da correspondência entre advogados e clientes (v. acórdãos AM & S Europe/Comissão, já referido, n.ºs 18 a 27, e Hoechst/Comissão, já referido, n.º 16, bem como acórdão de 17 de Outubro de 1989, Dow Benelux/Comissão, 85/87, Colect., p. 3137, n.º 27).

- 47 Por último, o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17 impõe à Comissão que fundamente a decisão que ordena uma diligência de instrução, indicando o objecto e a finalidade respectivos, o que, como o Tribunal de Justiça referiu, constitui uma exigência fundamental não apenas para revelar o bem-fundado da intervenção pretendida no interior das empresas em causa, como também para as colocar em condições de tomar consciência do alcance do respectivo dever de colaboração, preservando ao mesmo tempo o respectivo direito de defesa (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 29).
- 48 Do mesmo modo, cabe à Comissão indicar na referida decisão, com tanta precisão quanto possível, o objectivo prosseguido e os elementos sobre os quais a instrução deve incidir (acórdão de 26 de Junho de 1980, National Panasonic/Comissão, 136/79, Recueil, p. 2033, n.ºs 26 e 27). Como o Tribunal de Justiça declarou, essa exigência visa preservar o direito de defesa das empresas em causa, na medida em que o mesmo seria gravemente comprometido se a Comissão pudesse invocar contra as empresas provas que, obtidas no decurso de diligências de instrução, fossem estranhas ao objecto ou à finalidade dessa instrução (acórdão Dow Benelux/Comissão, já referido, n.º 18).
- 49 Em terceiro lugar, importa recordar que uma empresa contra a qual a Comissão tenha ordenado uma diligência de instrução pode, de acordo com as disposições do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º, quarto parágrafo, CE), recorrer dessa decisão para o juiz comunitário. Caso a referida decisão fosse anulada por este último, a Comissão ver-se-ia impedida, por tal motivo, de utilizar, para efeitos de processo por violação das regras comunitárias da concorrência, todos os documentos e meios de prova que tivesse podido reunir no âmbito daquelas diligências de instrução,

sob pena de se expor ao risco de ver anulada a decisão relativa à infracção, na medida em que se baseasse em tais meios de prova (v. despachos de 26 de Março de 1987, Hoechst/Comissão, 46/87 R, Colect., p. 1549, n.º 34, e de 28 de Outubro de 1987, Dow Chemical Nederland/Comissão, 85/87 R, Colect., p. 4367, n.º 17).

- 50 Impõe-se concluir que a existência da fiscalização jurisdicional desse modo reservada ao juiz comunitário e as modalidades de exercício dos poderes de instrução da Comissão, como resultam, nomeadamente, dos n.ºs 43 a 48 do presente acórdão, contribuem para preservar as empresas de medidas arbitrárias e manter essas medidas nos limites do necessário, a fim de prosseguir os interesses legítimos enunciados no n.º 42 do presente acórdão.
- 51 Em quarto lugar, importa recordar que, como resulta dos n.ºs 35 e 39 do presente acórdão, a instância nacional competente deve, por um lado, garantir a eficácia da acção da Comissão e, por outro, evitar substituir, pela sua própria, a apreciação da necessidade das diligências de instrução ordenadas feita pela Comissão, cujas apreciações de facto e de direito são matéria de fiscalização do juiz comunitário.
- 52 Relativamente a todos estes diferentes aspectos, importa referir que, embora o órgão jurisdicional nacional competente para autorizar as medidas compulsórias deva ter em conta o contexto particular em que foi chamado a intervir e as considerações que figuram nos n.ºs 42 a 51 do presente acórdão, tais exigências não podem, contudo, impedi-lo nem dispensá-lo de cumprir a obrigação que lhe incumbe de verificar concretamente, em cada caso individual, se a medida compulsória em causa é arbitrária ou desproporcionada relativamente ao objecto da instrução ordenada (v., num sentido semelhante, Tribunal Europeu D. H., acórdãos Funke contra França, de 25 de Fevereiro de 1993, série A n.º 256-A, § 55; Camenzind contra Suíça, de 16 de Dezembro de 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, § 45, e Colas Est e o. contra França, já referido, § 47).

- 53 À luz das considerações precedentes, importa determinar, mais precisamente, quais as exigências de tal fiscalização, bem como a natureza dos elementos de que o referido órgão jurisdicional nacional deve dispor. Para este efeito, há que distinguir entre a fiscalização da ausência de arbitrariedade das medidas compulsórias em causa e a da sua proporcionalidade relativamente ao objecto da instrução.

A fiscalização da inexistência de arbitrariedade das medidas compulsórias e os elementos que podem ser exigidos à Comissão para efeitos dessa fiscalização

- 54 No que respeita, em primeiro lugar, à fiscalização destinada a verificar a inexistência de arbitrariedade de uma medida compulsória com vista à execução de uma diligência de instrução ordenada pela Comissão, importa referir que a mesma requer, essencialmente, que o órgão jurisdicional nacional competente se certifique da existência de indícios sérios que permitam suspeitar de uma infracção às regras da concorrência por parte da empresa em causa.
- 55 Uma fiscalização dessa natureza não difere fundamentalmente, é certo, daquela que os órgãos jurisdicionais comunitários podem ser levados a efectuar a fim de se certificarem que a própria decisão de instrução não tem carácter arbitrário, isto é, que não foi adoptada na inexistência de qualquer circunstância de facto susceptível de justificar a diligência de instrução (acórdão de 17 de Outubro de 1989, Dow Chemical Ibérica e o./Comissão, 97/87 a 99/87, Colect., p. 3165, n.º 52). Com efeito, importa recordar a este respeito que as diligências de instrução levadas a cabo pela Comissão destinam-se a recolher a documentação necessária para verificar a nulidade e o alcance de uma determinada situação de facto e de direito a propósito da qual a Comissão já dispõe de informações (acórdão National Panasonic/Comissão, já referido, n.ºs 13 e 21).
- 56 Essa semelhança na natureza das fiscalizações exercidas pelos órgãos jurisdicionais comunitários e pela instância nacional competente não deve, porém, fazer perder de vista os objectos distintos sobre que incidem as referidas fiscalizações.

- 57 Os poderes de instrução de que a Comissão dispõe nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 17 limitam-se a autorizar os seus agentes a entrar nos locais que refiram, a exigir a apresentação dos documentos que solicitem e a exigir que lhes seja mostrado o conteúdo dos móveis que indiquem (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 31).
- 58 Por seu lado, as medidas compulsórias da competência das autoridades nacionais implicam o poder de forçar o acesso a locais ou móveis ou de obrigar o pessoal da empresa a garantir esse acesso e o de empreender buscas sem autorização dos responsáveis da empresa (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 31).
- 59 Atendendo à intrusão na esfera privada que implica, o recurso a essas medidas compulsórias requer que a instância nacional competente possa certificar-se, de maneira autónoma, da inexistência de arbitrariedade das mesmas.
- 60 Em particular, não se pode impedir a realização desse exame com o fundamento de que, ao certificar-se da existência de indícios sérios que levem a suspeitar de uma infracção às regras da concorrência, a instância nacional competente criaria o risco, na aceção do n.º 35 do acórdão Hoechst/Comissão, já referido, de substituir, pela sua própria, a apreciação da necessidade das diligências de instrução ordenadas feita pela Comissão e de pôr em causa as apreciações de facto e de direito efectuadas por esta última.
- 61 Daqui resulta que, para permitir ao órgão jurisdicional nacional competente certificar-se da inexistência de arbitrariedade das medidas compulsórias solicitadas, a Comissão é obrigada a fornecer-lhe explicações que revelem, de forma circunstanciada, que dispõe no seu *dossier* de elementos e indícios sérios que permitem suspeitar de infracções às regras da concorrência por parte da empresa em causa.

- 62 Em contrapartida, o órgão jurisdicional nacional competente não pode exigir que lhe sejam transmitidos elementos e indícios que figuram no *dossier* da Comissão e nos quais assentam as suspeitas desta última.
- 63 A este respeito, importa, efectivamente, ter em conta a obrigação dos Estados-Membros, recordada no n.º 35 do presente acórdão, de garantir a eficácia da acção da Comissão.
- 64 Por um lado, como alegam com razão a Comissão e os Governos alemão e do Reino Unido, a capacidade da Comissão em garantir o anonimato a algumas das suas fontes de informação reveste-se de importância crucial numa perspectiva de prevenção e repressão eficazes das práticas anticoncorrenciais proibidas.
- 65 Ora, impõe-se concluir, quanto a este aspecto, que, se a Comissão fosse obrigada a transmitir às diversas instâncias nacionais encarregadas da concorrência elementos e indícios materiais que revelassem ou permitissem deduzir a identidade das suas fontes de informação, os riscos corridos pelos informadores de ver a sua identidade divulgada a terceiros, em especial por força de exigências processuais próprias do direito de um Estado-Membro, poderiam ser acrescidos.
- 66 Por outro lado, deve igualmente ter-se em consideração o facto de que a transmissão física às instâncias nacionais competentes dos diversos elementos e indícios materiais que figuram no *dossier* da Comissão poderia provocar outros riscos no que diz respeito à eficácia da acção comunitária, curiosamente em caso de diligências de instrução paralelas que devam ser levadas a cabo concomitantemente em diversos Estados-Membros. Importa, com efeito, ter em conta os

imprevistos e as demoras dessas transmissões, bem como a diversidade de regras processuais que as mesmas poderiam ter de respeitar de acordo com os sistemas jurídicos dos Estados-Membros em causa, ou ainda os prazos eventualmente necessários ao exame, por essas instâncias, de documentos complexos e volumosos.

- 67 No quadro da repartição de competências prevista no artigo 234.º CE, é, em princípio, ao órgão jurisdicional nacional competente que cabe apreciar se as explicações referidas no n.º 61 do presente acórdão foram devidamente fornecidas no caso em apreço e exercer nessa base a fiscalização que lhe incumbe nos termos do direito comunitário. Deve acrescentar-se, a este respeito, que, quando é chamado a pronunciar-se sobre o pedido de assistência formulado pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17, o órgão jurisdicional nacional deve estar tanto mais atento a essa repartição de competências quanto um pedido prejudicial, salvo se ocorrer, como no processo principal, depois das diligências de instrução terem sido executadas, é de natureza a atrasar a decisão desse órgão jurisdicional e torna público o pedido de assistência, criando, desse modo, o risco de paralisar a acção da Comissão e de privar de utilidade qualquer diligência de instrução que ocorra posteriormente.
- 68 Sem prejuízo destas precisões, importa recordar que, quando chamado a decidir de um pedido prejudicial, o Tribunal de Justiça é competente para fornecer todos os elementos de interpretação que são matéria de direito comunitário, susceptíveis de permitir ao órgão jurisdicional de reenvio resolver o litígio que lhe foi submetido.
- 69 No que toca ao processo principal, deve observar-se que resulta dos fundamentos da decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998, tal como foram transcritos no n.º 11 do presente acórdão, que a Comissão descreveu as suspeitas muito precisas que alimentava a propósito da Roquette Frères e dos outros participantes no acordo suspeito, tendo fornecido informações circunstanciadas quanto à realização regular de reuniões secretas e ao que teria sido discutido e acordado por ocasião das mesmas reuniões.

- 70 Embora a Comissão não tenha indicado a natureza dos indícios em que assentam as suas suspeitas, tais como, por exemplo, uma denúncia, um testemunho ou documentos trocados entre os participantes no acordo suspeito, tal circunstância não é, por si só, suficiente para fazer duvidar da existência de indícios suficientemente sérios, quando, como acontece no processo principal, a exposição circunstanciada das informações detidas pela Comissão quanto ao objecto preciso do acordo suspeito e quanto às modalidades concretas que teriam presidido à sua realização permite ao órgão jurisdicional nacional competente convencer-se de que a Comissão dispõe efectivamente desses indícios.

A fiscalização da proporcionalidade das medidas compulsórias relativamente ao objecto da diligência de instrução e os elementos de informação que podem ser exigidos da Comissão para efeitos dessa fiscalização

- 71 No que respeita, em segundo lugar, à fiscalização destinada a verificar a proporcionalidade das medidas compulsórias relativamente ao objecto da diligência de instrução ordenada pela Comissão, importa sublinhar que essa fiscalização implica, por um lado, a demonstração de que tais medidas são apropriadas para assegurar a execução da referida diligência.
- 72 A este respeito, importa recordar, em especial, que o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17 obriga as empresas em causa a submeter-se às diligências de instrução decididas pela Comissão e que o n.º 6 da mesma disposição só prevê a assistência dos Estados-Membros aos agentes mandatados pela Comissão na hipótese de a empresa se opor a essa diligência.
- 73 Quanto a este ponto, o Tribunal de Justiça admitiu, é certo, que a assistência pode igualmente ser solicitada a título preventivo, para ultrapassar qualquer eventual oposição da empresa (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 32).

- 74 Importa, porém, precisar que só podem ser solicitadas medidas compulsórias a título preventivo se existirem razões para recear uma oposição à diligência de instrução bem como tentativas de dissimulação e de subtracção de provas no caso de a diligência ordenada com base no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17 ser notificada à empresa em causa.
- 75 Daqui decorre que cabe à Comissão fornecer ao órgão jurisdicional competente explicações que lhe permitam certificar-se de que, se a Comissão não puder dispor preventivamente da assistência necessária para ultrapassar a eventual oposição da empresa, o apuramento dos factos constitutivos de infracções ficará condenado ao fracasso ou consideravelmente entravado.
- 76 A fiscalização da proporcionalidade das medidas compulsórias em causa relativamente ao objecto da diligência de instrução implica, por outro lado, a demonstração de que tais medidas não criam inconvenientes desproporcionados e intoleráveis relativamente aos objectivos prosseguidos pela referida diligência (v., nomeadamente, acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13; de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415, n.º 73; de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, Colect., p. I-2405, n.º 57; e de 28 de Abril de 1998, Metronome Musik, C-200/96, Colect., p. I-1953, n.ºs 21 e 26).
- 77 A este respeito, deve recordar-se que, no que toca à apreciação da proporcionalidade da própria medida de instrução, o Tribunal de Justiça declarou que a escolha por parte da Comissão entre a diligência de instrução por simples mandato e a diligência ordenada por decisão não dependia de circunstâncias como a gravidade especial da situação, a extrema urgência ou a necessidade de discrição absoluta, mas sim da necessidade de uma instrução adequada relativamente às particularidades do caso concreto. Daí o Tribunal de Justiça concluiu que, quando uma decisão de instrução se destina apenas a permitir à Comissão reunir os elementos necessários para apreciar a eventual existência de uma violação do Tratado, essa decisão não viola o princípio da proporcionalidade (acórdão National Panasonic/Comissão, já referido, n.ºs 28 a 30).

- 78 Importa do mesmo modo recordar, a esse respeito, que é à Comissão que compete, em princípio, apreciar se uma informação é necessária para poder detectar uma infracção às regras da concorrência (acórdãos AM & S Europe/Comissão, já referido, n.º 17, e de 18 de Outubro de 1989, Orkem/Comissão, 374/87, Colect., p. 3283, n.º 5). Mesmo que já disponha de indícios e até de elementos de prova relativos à existência de uma infracção, a Comissão pode, portanto, legitimamente considerar necessário ordenar diligências de instrução suplementares que lhe permitam delimitar melhor a infracção, a sua duração ou o círculo das empresas implicadas (v., neste sentido, a propósito de informações suplementares, acórdão Orkem/Comissão, já referido, n.º 15).
- 79 Todavia, sob pena de privar a fiscalização que incumbe à instância nacional competente de qualquer alcance e de ignorar a intrusão na esfera privada que o recurso à força pública implica, deve admitir-se que, no que respeita a uma medida dessa natureza, a fiscalização da proporcionalidade não pode ser efectuada pela referida instância nacional abstraindo de elementos como a gravidade da infracção objecto da suspeita, a natureza da implicação da empresa em causa, ou ainda a importância da matéria investigada.
- 80 O órgão jurisdicional nacional competente deve, por conseguinte, poder recusar as medidas compulsórias solicitadas quando o prejuízo à concorrência de que se suspeita tenha importância demasiado diminuta, o grau de implicação provável da empresa em causa seja demasiado reduzido ou a matéria investigada seja demasiado acessória para que a intrusão na esfera da actividade privada de uma pessoa colectiva que uma busca com recurso à força pública implica não seja desproporcionada e intolerável à luz dos objectivos prosseguidos pela diligência de instrução.
- 81 Daqui resulta que, para que o órgão jurisdicional nacional competente possa ter condições para exercer a fiscalização da proporcionalidade que lhe incumbe, a Comissão deve, em princípio, informar o referido órgão acerca das características essenciais da infracção objecto de suspeita, a fim de lhe permitir apreciar o seu grau de gravidade, mediante a indicação do mercado presumido em causa e da natureza das restrições da concorrência objecto de suspeita, assim como do grau da suposta implicação da empresa visada.

- 82 Não é, em contrapartida, indispensável, tal como o Tribunal de Justiça já declarou a propósito da fundamentação das próprias decisões de instrução, que as informações comunicadas contenham uma delimitação precisa do mercado em causa, uma qualificação jurídica exacta das pretensas infracções ou a indicação do período durante o qual essas infracções teriam sido cometidas (acórdão Dow Benelux/Comissão, já referido, n.º 10).
- 83 Cabe igualmente à Comissão indicar, com tanta precisão quanto possível, a matéria de investigação e os elementos em que a instrução deve incidir (acórdão National Panasonic/Comissão, já referido, n.ºs 26 e 27), bem como os poderes conferidos aos agentes comunitários.
- 84 Importa, porém, recordar, a esse respeito, que não pode exigir-se da Comissão que se limite a solicitar a apresentação de documentos ou processos que já tenha identificado previamente de forma precisa, o que equivaleria a privar de utilidade o seu direito de acesso a esses documentos ou *dossiers*. Como o Tribunal de Justiça declarou, tal direito implica, pelo contrário, a faculdade de procurar diversos elementos de informação que ainda não são conhecidos ou totalmente identificados (acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.º 27).
- 85 Como foi indicado no n.º 67 do presente acórdão, é, em princípio, ao órgão jurisdicional nacional competente que cabe apreciar se, no caso em apreço, as informações referidas nos n.ºs 75, 81 e 83 do presente acórdão foram devidamente fornecidas pela Comissão e exercer, nessa base, a fiscalização de que está incumbido nos termos do direito comunitário.
- 86 De acordo com o que foi recordado no n.º 68 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça é, todavia, competente para fornecer todos os elementos de interpretação que são matéria de direito comunitário, susceptíveis de permitir ao órgão jurisdicional de reenvio resolver o litígio que lhe foi submetido.

- 87 No que respeita ao processo principal, deve sublinhar-se, liminarmente, que resulta dos fundamentos da decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998, tal como foram transcritos no n.º 11 do presente acórdão, que a Comissão descreveu de forma suficiente as características do acordo suspeito, sublinhou a sua gravidade e precisou que a Roquette Frères era um dos participantes nas reuniões descritas.
- 88 Importa do mesmo modo constatar que, nos referidos fundamentos, a Comissão sublinhou, por um lado, que a Roquette Frères era susceptível de possuir as informações necessárias para a prossecução da sua investigação. Por outro lado, indicou que a própria natureza dos acordos objecto de suspeita levava a pensar que seriam postos em prática sigilosamente, pelo que uma diligência de instrução constituía o meio mais adequado para recolher elementos de prova sobre a sua existência, e que era necessário obrigar a empresa, por via de uma decisão, a submeter-se a uma diligência de instrução nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17. Essas indicações figuram entre as que são de natureza a permitir ao órgão jurisdicional nacional competente apreciar da necessidade de conceder preventivamente a autorização solicitada.
- 89 Quanto ao objecto sobre o qual as diligências devem incidir, resulta do dispositivo e dos fundamentos da decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998, tal como foram transcritos, respectivamente, nos n.ºs 10 e 11 do presente acórdão, que, para a Comissão, se tratava de conhecer todos os elementos de facto respeitantes aos acordos e/ou práticas concertadas que eram alvos de suspeitas e de verificar a eventual participação da Roquette Frères nos mesmos. Para o efeito, a referida decisão ordena a esta empresa que faculte o acesso às suas instalações aos agentes mandatados pela Comissão, apresente os livros e outros documentos profissionais requeridos pelos mencionados agentes e permita que os mesmos sejam fiscalizados e copiados, bem como forneça todas as explicações orais que os referidos agentes lhe possam solicitar relativamente ao objecto da diligência. Estas indicações explicam de forma suficiente a matéria de investigação e os poderes a que se pode recorrer para esse efeito.

Quanto à atitude a tomar pelo órgão jurisdicional nacional competente e pela Comissão em caso de insuficiência das informações comunicadas por esta última

- 90 Quando considere que as informações comunicadas pela Comissão não satisfazem as exigências enunciadas nos n.ºs 75, 81 e 83 do presente acórdão, o órgão jurisdicional nacional, competente nos termos do direito interno para autorizar as buscas, não pode limitar-se a indeferir o pedido que lhe foi submetido.
- 91 Nesse caso, o referido órgão jurisdicional e a Comissão devem colaborar, ao abrigo do dever recíproco de cooperação leal recordado nos n.ºs 30 a 32 do presente acórdão, com vista a ultrapassar essas dificuldades surgidas na execução da decisão de instrução ordenada pela Comissão (v., por analogia, acórdãos de 15 de Janeiro de 1986, Comissão/Bélgica, 52/84, Colect., p. 89, n.º 16, e de 10 de Julho de 1990, Comissão/Alemanha, C-217/88, Colect., p. I-2879, n.º 33).
- 92 Para satisfazer esse dever e contribuir para garantir, como é sua obrigação, para a eficácia da acção da Comissão, cabe, por conseguinte, ao órgão jurisdicional nacional competente informar a Comissão ou a autoridade nacional que solicitou a sua intervenção a pedido desta última das dificuldades encontradas, no mais curto prazo possível, solicitando, eventualmente, as informações suplementares que lhe permitirão exercer a fiscalização de que está incumbido. Nessa ocasião, compete ao referido órgão jurisdicional estar particularmente atento às exigências de coordenação, celeridade e discrição próprias para garantir a eficácia das diligências de instrução paralelas mencionadas no n.º 66 do presente acórdão.
- 93 O dever de cooperação leal que se impõe à Comissão assume também especial importância quando tal cooperação é estabelecida com as autoridades judiciais dos Estados-Membros encarregadas de velarem pela aplicação e pelo respeito do

direito comunitário na ordem jurídica nacional (despacho Zwartveld e o., já referido, n.º 18). Cabe também à Comissão fornecer, com a maior brevidade possível, as eventuais informações suplementares solicitadas pelo órgão jurisdicional nacional competente, que permitam satisfazer as exigências recordadas no n.º 90 do presente acórdão.

- 94 Só na posse desses eventuais esclarecimentos, ou na falta de diligências úteis por parte da Comissão em resposta ao seu pedido, é que o órgão jurisdicional nacional competente tem fundamentos para recusar a assistência solicitada, caso seja impossível concluir, face às informações de que dispõe, pela inexistência de arbitrariedade e pela proporcionalidade das medidas compulsórias em causa relativamente ao objecto da diligência de instrução.

Quanto à forma como as informações podem ser levadas ao conhecimento do órgão jurisdicional nacional competente

- 95 No que respeita à forma como as informações requeridas podem ser levadas ao conhecimento do órgão jurisdicional nacional competente, importa salientar que o motivo pelo qual o órgão jurisdicional *a quo* interroga o Tribunal de Justiça acerca do carácter eventualmente insuficiente da fundamentação da decisão de instrução de 10 de Setembro de 1998 reside, sobretudo, no facto de o único elemento de apreciação submetido ao órgão jurisdicional nacional competente, no processo principal, ter sido o texto da referida decisão.

- 96 Deve, porém, indicar-se que, para um órgão jurisdicional nacional, a fundamentação contida numa tal decisão de instrução só é pertinente como elemento de apreciação que lhe permite certificar-se de que a medida compulsória solicitada não é arbitrária nem desproporcionada relativamente ao objecto da diligência de instrução. A fiscalização das exigências que devem ser satisfeitas pela fundamentação de qualquer decisão da Comissão que ordene uma diligência de instrução, tal como se encontram definidas no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17, é, efectivamente, da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais comunitários.

- 97 Embora os elementos que devem figurar na própria decisão de instrução, nomeadamente nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17, correspondam, em parte, às informações que devem ser comunicadas ao órgão jurisdicional nacional competente para este poder exercer a sua fiscalização, tais informações podem igualmente provir de outras fontes.
- 98 A este respeito, o direito comunitário não impõe qualquer forma especial para a comunicação de informações ao órgão jurisdicional nacional competente e, uma vez que se trata de permitir o exercício da fiscalização que incumbe a este último, essas informações podem resultar tanto da própria decisão de instrução como do pedido dirigido, nos termos do artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17, às autoridades nacionais, ou ainda de uma resposta, mesmo formulada verbalmente, a uma pergunta que tenha sido colocada por esse órgão.
- 99 Face ao conjunto das considerações precedentes, deve responder-se às questões prejudiciais submetidas que:
- De acordo com o princípio geral de direito comunitário que consagra a protecção contra as intervenções arbitrárias e desproporcionadas do poder público na esfera da actividade privada de uma pessoa singular ou colectiva, cabe ao órgão jurisdicional nacional, competente nos termos do direito interno para autorizar buscas e apreensões nas instalações de empresas suspeitas da prática de infracções às regras da concorrência, examinar se as medidas compulsórias solicitadas na sequência de um pedido de assistência formulado pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17 não são arbitrárias ou desproporcionadas relativamente ao objecto da diligência de instrução ordenada. Sem prejuízo da aplicação das disposições

de direito interno que regulam a aplicação das medidas compulsórias, o direito comunitário opõe-se a que a fiscalização exercida por esse órgão jurisdicional nacional a respeito do mérito das referidas medidas vá além do que é exigido pelo princípio geral acima mencionado.

- O direito comunitário obriga a Comissão a zelar por que o referido órgão jurisdicional disponha de todos os elementos necessários que lhe permitam exercer a fiscalização que lhe incumbe. A este respeito, as informações fornecidas pela Comissão devem, em princípio, conter:
 - uma descrição das características essenciais da infracção objecto de suspeita, a saber, no mínimo, a indicação do mercado presumido em causa e a natureza das restrições da concorrência objecto de suspeita;
 - explicações sobre a forma como a empresa visada pelas medidas compulsórias está supostamente implicada nessa infracção;
 - explicações que revelem, de forma circunstanciada, que a Comissão dispõe de elementos e de indícios materiais sérios que permitem levá-la a suspeitar de uma tal infracção por parte da empresa em causa;
 - a indicação, tão precisa quanto possível, da matéria investigada e dos elementos sobre os quais a instrução deve incidir, bem como a indicação dos poderes conferidos aos agentes comunitários, e,

- na hipótese de ser solicitada, pela Comissão, a assistência das autoridades nacionais a título preventivo, para ultrapassar qualquer eventual oposição da empresa em causa, explicações que permitam ao referido órgão jurisdicional nacional certificar-se de que, na falta da autorização preventiva das medidas compulsórias, a prova dos factos constitutivos de infracções seria condenada ao fracasso ou consideravelmente entravada.

- Em contrapartida, o órgão jurisdicional nacional não pode exigir a transmissão de elementos ou indícios que figuram no *dossier* da Comissão e nos quais assentam as suspeitas desta última.

- Quando o referido órgão jurisdicional considere que as informações comunicadas pela Comissão não satisfazem as exigências acima mencionadas, não pode, sem violar os artigos 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17 e 5.º do Tratado, limitar-se a indeferir o pedido que lhe foi submetido. Nesse caso, esse órgão jurisdicional deve informar a Comissão ou a autoridade nacional que solicitou a sua intervenção a pedido desta última acerca das dificuldades encontradas, no mais curto prazo possível, solicitando, eventualmente, as informações suplementares que lhe permitirão exercer a fiscalização de que está incumbido. Só na posse desses eventuais esclarecimentos, ou na falta de diligências úteis por parte da Comissão em resposta ao seu pedido, é que o órgão jurisdicional nacional tem fundamentos para recusar a assistência solicitada, caso seja impossível concluir, face às informações de que dispõe, pela inexistência de arbitrariedade e pela proporcionalidade das medidas compulsórias em causa relativamente ao objecto da diligência de instrução.

- As informações a fornecer pela Comissão ao referido órgão jurisdicional nacional podem resultar tanto da própria decisão que ordena a instrução como do pedido dirigido, com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17, às autoridades nacionais, ou ainda de uma resposta, mesmo formulada verbalmente, a uma pergunta que tenha sido colocada por esse órgão jurisdicional.

Quanto às despesas

- ¹⁰⁰ As despesas efectuadas pelos Governos francês, alemão, helénico, italiano, do Reino Unido e norueguês, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela Cour de cassation, por acórdão de 7 de Março de 2000, declara:

- 1) De acordo com o princípio geral de direito comunitário que consagra a protecção contra as intervenções arbitrárias e desproporcionadas do poder público na esfera da actividade privada de uma pessoa singular ou colectiva, cabe ao órgão jurisdicional nacional, competente nos termos do direito interno para autorizar buscas e apreensões nas instalações de empresas suspeitas da prática de infracções às regras da concorrência, examinar se as medidas compulsórias solicitadas na sequência de um pedido de assistência

formulado pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado, não são arbitrárias ou desproporcionadas relativamente ao objecto da diligência de instrução ordenada. Sem prejuízo da aplicação das disposições de direito interno que regulam a aplicação das medidas compulsórias, o direito comunitário opõe-se a que a fiscalização exercida por esse órgão jurisdicional nacional a respeito do mérito das referidas medidas vá além do que é exigido pelo princípio geral acima mencionado.

- 2) O direito comunitário obriga a Comissão a zelar por que o referido órgão jurisdicional disponha de todos os elementos necessários que lhe permitam exercer a fiscalização que lhe incumbe. A este respeito, as informações fornecidas pela Comissão devem, em princípio, conter:

- uma descrição das características essenciais da infracção objecto de suspeita, a saber, no mínimo, a indicação do mercado presumido em causa e a natureza das restrições da concorrência objecto de suspeita;
- explicações sobre a forma como a empresa visada pelas medidas compulsórias está supostamente implicada nessa infracção;
- explicações que revelem, de forma circunstanciada, que a Comissão dispõe de elementos e de indícios materiais sérios que permitem levá-la a suspeitar de uma tal infracção por parte da empresa em causa;

- a indicação, tão precisa quanto possível, da matéria investigada e dos elementos sobre os quais a instrução deve incidir, bem como a indicação dos poderes conferidos aos agentes comunitários, e,
 - na hipótese de ser solicitada, pela Comissão, a assistência das autoridades nacionais a título preventivo, para ultrapassar qualquer eventual oposição da empresa em causa, explicações que permitam ao referido órgão jurisdicional nacional certificar-se de que, na falta da autorização preventiva das medidas compulsórias, a prova dos factos constitutivos de infracções seria condenada ao fracasso ou consideravelmente entravada.
- 3) Em contrapartida, o órgão jurisdicional nacional não pode exigir a transmissão de elementos ou de indícios que figuram no *dossier* da Comissão e nos quais assentam as suspeitas desta última.
- 4) Quando o referido órgão jurisdicional considere que as informações comunicadas pela Comissão não satisfazem as exigências mencionadas no n.º 2 do presente dispositivo, não pode, sem violar os artigos 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17 e 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE), limitar-se a indeferir o pedido que lhe foi submetido. Nesse caso, esse órgão jurisdicional deve informar a Comissão ou a autoridade nacional que solicitou a sua intervenção a pedido desta última acerca das dificuldades encontradas, no mais curto prazo possível, solicitando, eventualmente, as informações suplementares que lhe permitirão exercer a fiscalização de que está incumbido. Só na posse desses eventuais esclarecimentos, ou na falta de diligências úteis por parte da Comissão em resposta ao seu pedido, é que o órgão jurisdicional nacional tem fundamentos para recusar a assistência solicitada, caso seja impossível concluir, face às informações de que dispõe, pela inexistência de arbitrariedade e pela proporcionalidade das medidas compulsórias em causa relativamente ao objecto da diligência de instrução.

- 5) As informações a fornecer pela Comissão ao referido órgão jurisdicional nacional podem resultar tanto da própria decisão que ordena a instrução como do pedido dirigido, com base no artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento n.º 17, às autoridades nacionais, ou ainda de uma resposta, mesmo formulada verbalmente, a uma pergunta que tenha sido colocada por esse órgão jurisdicional.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen		Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris		Macken
Colneric	von Bahr	Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Outubro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias