

Processo T-208/06

Quinn Barlo Ltd e o. contra Comissão Europeia

«Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Mercado dos metacrilatos — Decisão que declara uma infracção ao artigo 81.º CE e ao artigo 53.º do Acordo EEE — Conceito de infracção única — Duração da infracção — Coimas — Gravidade da infracção — Circunstâncias atenuantes»

Acórdão do Tribunal Geral (Terceira Secção) de 30 de Novembro de 2011 . II - 7964

Sumário do acórdão

1. *Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Prática concertada — Infracção à concorrência — Critérios de apreciação — Objecto anticoncorrencial — Verificação suficiente*
(Artigo 81.º, n.º 1, CE)
2. *Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Prática concertada — Conceito — Necessidade de um nexo de causalidade entre a concertação e o comportamento das empresas no mercado — Presunção da existência desse nexo de causalidade*
(Artigo 81.º, n.º 1, CE)
3. *Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Infracção complexa que apresenta elementos de acordo e elementos de prática concertada — Qualificação única como “acordo e/ou prática concertada” — Admissibilidade*
(Artigo 81, § 1, CE)

4. *Concorrência — Procedimento administrativo — Decisão da Comissão que declara a existência de uma infracção — Modo de prova — Recurso a um conjunto de indícios — Intensidade da força probatória exigida no tocante aos indícios considerados individualmente*
(Artigo 81.º, n.º 1, CE)
5. *Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Participação de uma empresa em iniciativas anticoncorrenciais — Carácter suficiente, para que uma empresa incorra em responsabilidade, de uma aprovação tácita sem distanciação pública*
(Artigo 81.º, n.º 1, CE)
6. *Concorrência — Procedimento administrativo — Decisão da Comissão que declara a existência de uma infracção — Utilização de declarações de outras empresas que participaram na infracção como meios de prova — Admissibilidade — Requisitos*
(Artigos 81.º CE e 82.º CE)
7. *Direito comunitário — Princípios — Direitos fundamentais — Presunção de inocência — Processo em matéria de concorrência — Aplicabilidade*
(Artigo 81.º, n.º 1, CE)
8. *Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Proibição — Infracções — Acordos e práticas concertadas constitutivos de uma infracção única — Imputação de uma responsabilidade a uma empresa pelo conjunto da infracção — Requisitos*
(Artigo 81.º, n.º 1, CE)
9. *Direito comunitário — Interpretação — Actos das instituições — Fundamentação — Tomada em consideração*
10. *Concorrência — Procedimento administrativo — Decisão da Comissão que declara a existência de uma infracção — Ónus da prova da infracção e da respectiva duração a cargo da Comissão*
(Artigo 81.º, n.º 1, CE)
11. *Concorrência — Coimas — Montante — Determinação — Critérios — Gravidade da infracção — Gravidade da participação de cada empresa*
(Regulamento n.º 17 do Conselho, artigo 15.º, n.º 2; Comunicação 98/C 9/03 da Comissão)

12. *Concorrência — Coimas — Montante — Determinação — Critérios — Impacto concreto no mercado — Obrigação de demonstrar tal impacto para qualificar uma infracção de muito grave — Inexistência*
(Regulamento n.º 17 do Conselho, artigo 15.º, n.º 2; Comunicação 98/C 9/03 da Comissão)
13. *Concorrência — Coimas — Montante — Determinação — Critérios — Gravidade da infracção — Circunstâncias atenuantes — Papel passivo ou seguidista da empresa*
(Regulamento n.º 17 do Conselho, artigo 15.º; Comunicação 98/C 9/03 da Comissão)
14. *Concorrência — Coimas — Montante — Determinação — Critérios — Circunstâncias atenuantes — Comportamento que diverge do concertado no âmbito do acordo*
(Regulamento n.º 17 do Conselho, artigo 15.º, n.º 2; Comunicação 98/C 9/03 da Comissão)

1. Para apreciar se uma prática concertada é proibida pelo artigo 81.º, n.º 1, CE, a tomada em consideração dos seus efeitos concretos é supérflua quando se verifique que tem por objectivo impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum. Por conseguinte, não é necessário examinar os efeitos de uma prática concertada a partir do momento em que esteja estabelecido o objectivo anticoncorrencial desta última.

implique, para além da concertação entre as empresas envolvidas, um comportamento no mercado que seja consequente com essa concertação e um nexo de causalidade entre esses dois elementos, há que presumir, sem prejuízo da prova em contrário, que cabe aos operadores interessados apresentar, que as empresas que participam na concertação e que continuam activas no mercado atendem às informações trocadas com os seus concorrentes para determinar o seu comportamento nesse mercado.

(cf. n.º 39)

(cf. n.º 40)

2. No quadro do artigo 81.º, n.º 1, CE, embora o conceito de prática concertada
3. Os conceitos de acordo e de prática concertada na acepção do artigo 81.º, n.º 1,

CE incluem formas de conluio que são da mesma natureza e só se distinguem umas das outras pela respectiva intensidade e pelas formas como se manifestam.

No âmbito de uma infracção complexa, que implicou vários produtores durante vários anos prosseguindo um objectivo de regulação em comum do mercado, não se pode exigir da Comissão que qualifique precisamente a infracção, para cada empresa ou a cada momento dado, de acordo ou de prática concertada, uma vez que, de qualquer modo, ambas essas formas de infracção são visadas pelo artigo 81.º CE.

Neste contexto, a dupla qualificação de uma infracção única de «acordo e prática concertada» deve ser compreendida como designando um todo complexo que contém elementos de facto dos quais alguns foram qualificados de acordo e outros de prática concertada na acepção do artigo 81.º, n.º 1, CE, que não prevê qualificação específica para esse tipo de infracção complexa.

demonstrar, de modo jurídico bastante, a existência dos factos constitutivos de uma infracção ao artigo 81.º, n.º 1, CE. A este propósito, é necessário que a Comissão produza provas precisas e concordantes para basear a firme convicção de que a infracção alegada teve lugar.

Todavia, cada uma das provas apresentadas pela Comissão não tem de corresponder necessariamente a estes critérios em relação a cada elemento da infracção. Basta que o conjunto de indícios invocado pela instituição, apreciado globalmente, preencha este requisito.

Os indícios invocados na decisão pela Comissão a fim de provar a existência de uma infracção ao artigo 81.º, n.º 1, CE por uma empresa devem ser apreciados, não isoladamente, mas na sua globalidade.

(cf. n.ºs 43 a 45)

(cf. n.ºs 34, 41 e 42)

4. No que diz respeito à administração da prova de uma infracção ao artigo 81.º, n.º 1, CE, a Comissão deve apresentar elementos de prova adequados a
5. Basta que a Comissão demonstre que a empresa em causa participou em reuniões no decurso das quais acordos de natureza anticoncorrencial foram concluídos, sem a isso se ter manifestamente oposto, para provar suficientemente a participação da referida empresa no cartel. Quando a participação em tais reuniões tiver sido demonstrada, incumbe a essa empresa apresentar indícios que

possam demonstrar que a sua participação nas referidas reuniões era desprovida de qualquer espírito anticoncorrencial, demonstrando que indicara aos seus concorrentes que participava nessas reuniões numa óptica diferente da deles.

não pode ser equiparado à manifestação de uma desaprovação firme e clara.

(cf. n.ºs 47 a 50)

A razão subjacente a este princípio de direito é que, tendo participado na referida reunião sem se distanciar publicamente do seu conteúdo, a empresa deu a entender aos outros participantes que subcrevia o seu resultado e que actuaria em conformidade com ele.

6. Em matéria de concorrência, nenhuma disposição nem princípio geral de direito da União Europeia proíbe que a Comissão invoque contra uma empresa as declarações de outras empresas incriminadas. As declarações formuladas no quadro da comunicação da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis não podem, pois, ser consideradas desprovidas de valor probatório apenas por esse facto.

Além disso, a circunstância de uma empresa não dar seguimento aos resultados de uma reunião com objecto anticoncorrencial não é susceptível de afastar a sua responsabilidade pela sua participação num cartel, a menos que se tenha distanciado publicamente do seu conteúdo.

É compreensível uma certa desconfiança a respeito dos depoimentos voluntários dos principais participantes num cartel ilícito, tendo em conta a possibilidade de que estes participantes tendam a minimizar a importância da sua contribuição para infracção e a maximizar a dos outros. Porém, tendo em conta a lógica inerente ao procedimento previsto pela comunicação sobre a cooperação, o facto de se pedir para beneficiar da sua aplicação a fim de obter uma redução da coima não cria necessariamente um incentivo para apresentar elementos de prova deformados em relação aos outros participantes no cartel incriminado. Com efeito, qualquer tentativa de induzir

Além disso, o conceito de distanciamento público enquanto elemento de isenção de responsabilidade deve ser objecto de interpretação restritiva. Em especial, o silêncio observado por um operador durante uma reunião em que tem lugar uma concertação ilícita sobre uma questão precisa que envolve a política dos preços

a Comissão em erro pode pôr em causa a sinceridade, bem como a integridade da cooperação do requerente, e, portanto, pôr em risco a possibilidade de este beneficiar plenamente da comunicação sobre a cooperação.

Em especial, deve considerar-se que o facto de uma pessoa confessar que cometeu uma infracção e admitir desse modo a existência de factos que ultrapassam aqueles cuja existência se podia inferir directamente dos documentos em questão implica *a priori*, não existindo circunstâncias especiais susceptíveis de indicar o contrário, que essa pessoa resolveu dizer a verdade. Assim, as declarações que vão contra os interesses do declarante devem, em princípio, ser consideradas elementos de prova particularmente fiáveis.

Contudo, a declaração de uma empresa acusada de ter participado num acordo, cuja exactidão é contestada por várias outras empresas incriminadas, não pode ser considerada como constituindo uma prova suficiente da existência de uma infracção cometida por estas últimas sem ser apoiada por outros elementos de prova.

Para efeitos do exame do valor probatório das declarações das empresas que apresentaram um pedido ao abrigo da comunicação sobre a cooperação, o Tribunal

leva nomeadamente em conta a importância dos indícios concordantes que fundamentam a pertinência destas declarações e a inexistência de indícios de que estas tiveram tendência para minimizar a importância da sua contribuição para a infracção e a maximizar a das outras empresas. Acresce que a pertinência de uma declaração tem eventualmente influência no grau de corroboração exigido.

A circunstância de uma declaração ter sido apresentada numa fase muito avançada do processo, a saber, na resposta à comunicação de acusações, não permite, enquanto tal, negar à declaração qualquer valor probatório, o qual deve ser examinado à luz de todas as circunstâncias pertinentes do caso vertente. Todavia, tal declaração assume um menor valor probatório do que teria se tivesse sido feita espontaneamente, e isto independentemente de uma declaração apresentada por outra empresa. Em particular, quando a empresa que apresenta um pedido de imunidade conhece os elementos colhidos pela Comissão no quadro do seu inquérito, a lógica inerente ao processo previsto pela comunicação sobre a cooperação, segundo a qual qualquer tentativa de induzir em erro a Comissão pode pôr em causa a sinceridade e a integridade da cooperação da empresa, não se aplica na mesma medida que se aplicaria caso se tratasse de uma declaração espontânea, sem conhecimento das acusações formuladas pela Comissão. De igual modo, as considerações segundo as quais as declarações ao abrigo da comunicação sobre a cooperação vão contra os interesses do declarante e devem, em princípio, ser consideradas elementos de prova particularmente fiáveis podem não ser aplicáveis plenamente no que se refere à

resposta à comunicação de acusações de uma empresa que apresentou um pedido de imunidade.

conduzir à aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias.

(cf. n.ºs 57 e 58)

(cf. n.ºs 52 a 56, 97, 108 e 109)

7. No tocante ao alcance da fiscalização jurisdicional, quando lhe seja submetido um recurso de anulação de uma decisão de aplicação do artigo 81.º, n.º 1, CE, o Tribunal deve exercer de forma geral um controlo completo sobre a questão de saber se estão ou não reunidas as condições de aplicação do artigo 81.º, n.º 1, CE.
8. Tendo em conta a natureza das infracções às regras de concorrência, bem como a natureza e o grau de severidade das sanções que lhe foram associadas, a responsabilidade pelo cometimento dessas infracções tem carácter pessoal.

Os acordos e práticas concertadas a que se refere o artigo 81.º, n.º 1, CE, resultam necessariamente do concurso de várias empresas, que são todas co-autoras da infracção, mas cuja participação pode revestir diversas formas, nomeadamente em função das características do mercado em causa e da posição de cada empresa no mercado, das finalidades prosseguidas e das modalidades de execução escolhidas ou planeadas.

A existência de uma dúvida no espírito do juiz deve aproveitar à empresa destinatária da decisão que declara a infracção em conformidade com o princípio da presunção de inocência, o qual, como princípio geral do direito da União, se aplica nomeadamente aos processos atinentes a violações das regras de concorrência aplicáveis às empresas, susceptíveis de

Todavia, a simples circunstância de cada empresa participar na infracção de forma específica não basta para excluir a sua responsabilidade no conjunto da infracção, incluindo nos comportamentos materialmente praticados por outras empresas participantes, mas que partilham o mesmo objectivo ou o mesmo efeito anticoncorrencial.

Além disso, a violação do artigo 81.º, n.º 1, CE pode resultar não apenas de um acto isolado mas também de uma série de actos ou ainda de um comportamento continuado. Esta interpretação não pode ser contestada em razão de um ou vários elementos desta série de actos ou de este comportamento continuado poderem igualmente constituir, por si só e considerados isoladamente, uma violação da referida disposição. Quando as várias acções se inscrevem num «plano de conjunto» em razão do seu objecto idêntico que falseia o jogo da concorrência no interior do mercado comum, a Comissão pode imputar a responsabilidade por essas acções em função da participação na infracção considerada no seu todo, mesmo que se prove que a empresa em causa só participou directamente num ou em alguns dos elementos constitutivos da infracção. De igual modo, o mero facto de a que empresa não estava activa no sector em causa não implica necessariamente que esta empresa não possa ser considerada responsável pela infracção única na sua integralidade.

Para estabelecer a participação de uma empresa em tal infracção única, a Comissão tem de provar que a referida empresa tinha intenção de contribuir, através do seu próprio comportamento, para os objectivos comuns prosseguidos pelo conjunto dos participantes e que tinha conhecimento dos comportamentos materiais perspectivados ou postos em prática por outras empresas na prossecução

dos mesmos objectivos, ou que, razoavelmente, os podia prever e estava pronta a aceitar o risco.

Assim, essa empresa apenas pode ser considerada responsável por um acordo global se, por um lado, sabia, ou devia necessariamente saber, que a colusão em que participava, em especial através de reuniões regulares organizadas durante vários anos, se inscrevia num dispositivo de conjunto destinado a falsear o jogo normal da concorrência e, por outro, quando esse dispositivo compreendia o conjunto dos elementos constitutivos do acordo. A simples identidade de objecto entre um acordo no qual participou uma empresa e um cartel global não basta para imputar a essa empresa a participação no cartel global. Com efeito, só se a empresa, ao participar nesse acordo, sabia ou devia saber que, ao proceder desse modo, se integrava no cartel global pode a sua participação no acordo em questão constituir a expressão da sua adesão a esse cartel global.

A este propósito, o simples facto de que a empresa conhecia e prosseguia os objectivos anticoncorrenciais no domínio dos produtos abrangidos pelo sector em causa não permite concluir também por este conhecimento no que respeita ao objectivo único prosseguido pelo cartel único no conjunto deste sector. Com efeito, o conceito de objectivo único não pode ser

determinado pela referência geral à distorção da concorrência num determinado sector, uma vez que o impacto sobre a concorrência constitui, enquanto objecto ou efeito, um elemento consubstancial a qualquer comportamento abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 81.º, n.º 1, CE. Essa definição do conceito de objectivo único pode retirar ao conceito de infracção única e continuada uma parte do seu sentido, na medida em que pode ter como consequência que vários comportamentos relativos a um sector económico proibidos pelo artigo 81.º, n.º 1, CE devam ser sistematicamente qualificados de elementos constitutivos de uma infracção única.

(cf. n.ºs 125 a 128, 143 e 144, 149)

9. O dispositivo de um acto é indissociável da sua fundamentação e deve ser interpretado, se necessário, tendo em conta os motivos que levaram à sua adopção.

(cf. n.º 131)

10. A duração da infracção é um elemento constitutivo do conceito de infracção nos termos do artigo 81.º, n.º 1, CE, elemento esse cujo ónus da prova incumbe, a título principal, à Comissão. Na falta de elementos de prova que permitam determinar directamente a duração de uma

infracção, a Comissão deve basear-se, pelo menos, em elementos de prova relativos a factos suficientemente próximos em termos temporais, de modo a que se possa razoavelmente admitir que esta infracção perdurou ininterruptamente entre duas datas precisas.

Por outro lado, a circunstância de o cartel, enquanto tal, não ter sido interrompido não permite excluir a possibilidade de um ou vários dos participantes terem interrompido a sua participação durante algum tempo.

Embora o período compreendido entre duas manifestações de um comportamento ilícito constitua um critério pertinente para se determinar o carácter contínuo de uma infracção, também é certo que a questão de saber se o referido período é ou não suficientemente longo para consubstanciar uma interrupção da infracção não pode ser examinada em abstracto. Pelo contrário, deve ser apreciada no contexto do funcionamento do cartel em questão, inclusive, sendo caso disso, das modalidades específicas da participação neste da empresa em causa.

(cf. n.ºs 155 e 156, 159)

11. No quadro da determinação do montante de uma coima por infracção às regras da concorrência em aplicação das orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2 do artigo 15.º

do Regulamento n.º 17 e do n.º 5 do artigo 65.º do Tratado CECA, há que distinguir entre a apreciação da gravidade da infracção, que serve para determinar o nível de partida da coima, e a apreciação da gravidade relativa da participação de cada uma das empresas em causa na infracção, que deve ser examinada no âmbito da eventual aplicação de circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Com efeito, os n.ºs 2 e 3 das orientações prevêem uma modulação do montante de base da coima em função de certas circunstâncias agravantes e atenuantes, que são próprias de cada uma das empresas em causa. Em especial, o n.º 3 das orientações estabelece, sob o título «Circunstâncias atenuantes», uma lista não exaustiva de circunstâncias que podem conduzir a uma diminuição do montante de base da coima. Assim, faz-se referência ao papel passivo de uma empresa, à não aplicação efectiva dos acordos, à cessação das infracções desde as primeiras intervenções da Comissão, à existência de dúvidas razoáveis da empresa sobre o carácter de infracção do comportamento objecto de prossecução, ao facto de a infracção ter sido cometida por negligência, bem como à colaboração efectiva da empresa no processo fora do âmbito de aplicação da comunicação sobre a cooperação.

Em contrapartida, no contexto da determinação do montante de partida da coima, a Comissão não está obrigada a apreciar os efeitos do comportamento de uma empresa em particular. Efectivamente, os efeitos a ter em conta para fixar o nível geral das coimas não são os resultantes do comportamento efectivo que uma empresa alega ter adoptado, mas os resultantes do conjunto da infracção em que participou.

Contudo, quando a empresa não é responsável pela totalidade do cartel, mas só lhe pode ser imputada uma vertente deste cartel, este facto deve ser tomado em conta no quadro da determinação do montante de partida da coima. Com efeito, nesse caso, a violação das regras do direito da concorrência é necessariamente menos grave do que a imputada aos infractores que tinham participado em todas as vertentes da infracção, os quais contribuíram mais para a eficácia e a gravidade desse cartel do que um infractor que apenas esteve implicado numa única vertente desse mesmo cartel. Ora, a uma empresa nunca poderá ser aplicada uma coima cujo montante seja calculado em função de uma participação numa colusão na qual não tem responsabilidades.

(cf. n.ºs 183 a 185, 197 a 200)

12. No âmbito da apreciação da gravidade de uma infracção às regras comunitárias da concorrência para efeitos da determinação do montante de partida da coima aplicada a uma empresa, resulta das orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 17 e do n.º 5 do artigo 65.º do Tratado CECA, que os acordos horizontais de preços ou de repartição do mercado podem ser qualificados de infracções muito graves apenas com base na sua própria natureza, não estando a Comissão obrigada a demonstrar a existência de um impacto concreto da infracção no mercado. Com efeito, devem ser aplicadas a tais cartéis, devido à sua natureza própria, as coimas mais elevadas. O seu eventual impacto concreto no mercado, nomeadamente a questão de saber em que medida a restrição da concorrência originou um preço de mercado superior ao que se teria imposto no caso de o cartel não existir, não é um critério determinante para a fixação do nível das coimas.

(cf. n.º 189)

13. Um papel passivo implica a adopção pela empresa em questão de uma atitude «pouco empenhada», ou seja, uma não participação activa na elaboração do ou dos acordos anticoncorrenciais. Entre os elementos susceptíveis de revelar o papel passivo de uma empresa no seio de um cartel podem ser tidos em conta o carácter sensivelmente mais esporádico das suas participações nas reuniões

relativamente aos membros normais do cartel, assim como a sua entrada tardia no mercado objecto da infracção, independentemente da duração da sua participação nesta, ou ainda a existência de declarações expressas neste sentido dos representantes de empresas terceiras que participaram na infracção.

(cf. n.º 224)

14. Para efeitos da concessão do benefício da circunstância atenuante relativa à não aplicação efectiva dos acordos ou práticas que constituem a infracção, visado pelo n.º 3, segundo travessão, das orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 17 e do n.º 5 do artigo 65.º do Tratado CECA, importa verificar se as circunstâncias indicadas pela empresa em questão são susceptíveis de demonstrar que, durante o período em que aderiu aos acordos ilícitos, se subtraiu efectivamente à sua aplicação adoptando um comportamento competitivo no mercado ou, no mínimo, se violou claramente e de modo considerável o compromisso de pôr em prática esse cartel, a ponto de ter perturbado o próprio funcionamento do mesmo.

(cf. n.º 231)