



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 24 de maio de 2012¹

Processo C-441/11 P

**Comissão Europeia
contra**

Verhuizingen Coppens NV

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Artigo 81.º, n.º 1, CE e artigo 53.º, n.º 1, do Acordo EEE — Mercado belga dos serviços de mudanças internacionais — Cartel global constituído por três acordos individuais — Infração única e continuada — Falta de prova do conhecimento por parte de um participante no cartel, implicado em apenas um acordo individual, da existência dos restantes acordos individuais — Anulação parcial ou total de uma decisão da Comissão»

I — Introdução

1. Quando pode o Tribunal Geral da União Europeia anular na totalidade uma decisão em matéria de acordos, decisões e práticas concertadas da Comissão Europeia e quando deve este contentar-se com uma anulação parcial? Esta é, no essencial, a questão jurídica sobre a qual o Tribunal de Justiça se deve pronunciar no presente recurso e cuja importância prática não se deve subestimar². Esta questão foi suscitada no âmbito do «cartel das mudanças» descoberto, há alguns anos, pela Comissão no mercado belga dos serviços de mudanças internacionais e objeto, em 11 de março de 2008, de uma decisão de aplicação de coima³ (a seguir, igualmente, «decisão controvertida»).

2. Segundo a Comissão apurou, o referido cartel das mudanças tratava-se de um *cartel global* sob a forma de uma infração única e continuada, baseado em três tipos de acordos anticoncorrenciais celebrados entre as empresas de mudanças implicadas: acordos sobre preços, acordos sobre a repartição do mercado através de um sistema de orçamentos fictícios (orçamentos de conveniência) e acordos sobre um sistema de compensações financeiras para as propostas recusadas ou não apresentadas (comissões).

3. Para além de nove outras empresas e grupos de empresas, a Comissão imputou à empresa Verhuizingen Coppens NV (a seguir «Coppens») a participação no cartel global. No entanto, no caso da Coppens, a Comissão apenas conseguiu provar uma participação ativa por parte desta empresa em um dos três componentes do cartel global, designadamente, no sistema de orçamentos de

1 — Língua original: alemão.

2 — De resto, também no processo de recurso, pendente, Comissão/Aalberts Industries e o. (C-287/11 P) se suscita, no essencial, uma questão similar.

3 — Decisão da Comissão de 11 de março de 2008 relativa a um processo de aplicação do artigo 81.º do Tratado CE e do artigo 53.º do Acordo EEE (processo COMP/38.543 — Serviços de mudanças internacionais), notificada com o número C (2008) 926 final e publicada resumidamente no JO 2009, C 188, p. 16; o texto integral desta decisão está apenas disponível na página da Internet da Comissão, Direção-Geral da Concorrência, numa versão não confidencial em francês (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/index.html>).

conveniência. Não foi possível esclarecer se a Coppens tinha ou devia ter tido conhecimento de que, ao participar no sistema de orçamentos de conveniência, se integrava simultaneamente no cartel global. Nestas circunstâncias, por acórdão de 16 de junho de 2011 (a seguir, igualmente, «acórdão do Tribunal Geral» ou «acórdão recorrido»)⁴, o Tribunal Geral anulou na totalidade a declaração de participação da Coppens no cartel, assim como a coima aplicada a esta empresa.

4. A Comissão contesta agora este acórdão mediante o recurso por si interposto. Esta considera que o Tribunal Geral apenas poderia ter anulado parcialmente a decisão controvertida na parte em que esta se refere à Coppens, uma vez que, de qualquer modo, foi provada a participação desta empresa no sistema anticoncorrencial de orçamentos de conveniência.

5. O Tribunal de Justiça deverá, brevemente, debruçar-se sobre uma série de outras questões jurídicas suscitadas nos restantes processos de recurso ainda pendentes relativos ao cartel das mudanças⁵.

II — Antecedentes do litígio

A — *Matéria de facto e procedimento administrativo*

6. De acordo com os resultados das investigações levadas a cabo pela Comissão, no mercado belga dos serviços de mudanças internacionais existiu, entre 1984 e 2003, um cartel em que participaram dez empresas de mudanças⁶ em períodos⁷ e medidas diferentes.

7. Na decisão controvertida, a Comissão declarou que o referido cartel se tratava de um cartel global sob a forma de uma infração única e continuada⁸, baseado, no total, em três tipos de acordos⁹:

- *acordos sobre preços*, em que as empresas de mudanças participantes se concertavam sobre a remuneração das suas prestações face aos clientes;
- acordos sobre um sistema de compensações financeiras para as propostas recusadas ou em caso de não apresentação de propostas (*comissões*); através destes acordos, os concorrentes da empresa, à qual fora adjudicado o concurso relativo a um serviço de mudanças internacionais, deveriam, por assim dizer, receber uma compensação financeira, independentemente de os próprios terem ou não apresentado uma proposta no âmbito do concurso em causa; as referidas comissões estavam incluídas no preço final das respetivas prestações de serviços de mudanças internacionais, sem que o consumidor o notasse;
- acordos sobre a repartição do mercado através de um sistema de orçamentos fictícios (orçamentos de conveniência), entregues ao cliente ou à pessoa que se mudava, por uma empresa de mudanças que não tinha a intenção de realizar a mudança; para esse efeito, a empresa em causa indicava aos seus concorrentes o preço, a taxa de seguro e as despesas de armazenagem que estes deviam faturar pela prestação fictícia.

4 — Acórdão de 16 de junho de 2011, Verhuizingen Coppens/Comissão (T-210/08, Colet., p. II-3713).

5 — Processos Gosselin Group/Comissão e o. (C-429/11 P); Ziegler/Comissão (C-439/11 P); Comissão/Gosselin Group e o. (C-440/11 P); e Team Relocations e o./Comissão (C-444/11 P).

6 — Allied Arthur Pierre, Compas, Coppens, Gosselin, Interdean, Mozer, Putters, Team Relocations, Transworld e Ziegler (v., por exemplo, considerando 345 da decisão controvertida).

7 — Estes períodos variaram entre três meses e mais de 18 anos.

8 — V., em especial, considerandos 307, 314 e 345 da decisão controvertida.

9 — V., a este respeito, considerando 121 da decisão controvertida e n.ºs 10 a 12 do acórdão recorrido.

8. Enquanto os acordos sobre as comissões e os orçamentos de conveniência foram aplicados ao longo de toda a duração do cartel (de 1984 a 2003), a execução dos acordos sobre os preços não pôde ser provada para além do mês de maio de 1990¹⁰.

9. Na decisão controvertida, a Comissão concluiu com base nos factos por si apurados que as empresas implicadas infringiram o artigo 81.º, n.º 1, CE e o artigo 53.º, n.º 1, do Acordo EEE, «fixando de forma direta e indireta os preços dos serviços de mudanças internacionais na Bélgica, repartindo uma parte desse mercado e manipulando o processo de apresentação de propostas» durante diferentes períodos¹¹.

10. A decisão controvertida foi notificada a um total de 31 pessoas jurídicas, às quais a Comissão aplicou, além disso, em parte de forma individual, em parte solidariamente, coimas de diferentes montantes¹² pela infração cometida.

B — Participação da Coppens no cartel

11. No artigo 1.º, alínea i), da decisão controvertida, a Comissão declarou a participação da Coppens no cartel global durante o período compreendido entre 13 de outubro de 1992 e 29 de julho de 2003. Por tal participação, a Comissão aplicou a esta empresa, nos termos do artigo 2.º, alínea k), da decisão controvertida, uma coima no montante de 104 000 euros, sem imputação de uma responsabilidade solidária.

12. Como resulta, todavia, do acórdão recorrido¹³, a Comissão não demonstrou que a empresa Coppens, aquando da sua participação no acordo sobre os orçamentos de conveniência, tinha conhecimento das atividades anticoncorrenciais das outras empresas no que concerne às comissões, ou que podia prevêê-las razoavelmente. No que respeita ao conhecimento por parte da recorrente do comportamento ilícito dos demais participantes no cartel, a decisão controvertida não repousa, como a própria Comissão reconhece, em elementos de prova concretos.

C — Tramitação processual em primeira instância

13. Vários dos destinatários da decisão controvertida procuraram proteção jurídica por meio de recursos de anulação dessa decisão interpostos em primeira instância perante o Tribunal Geral¹⁴.

14. No que diz respeito ao recurso interposto pela Coppens em 4 de junho de 2008, o Tribunal Geral pronunciou-se por meio do acórdão recorrido em 16 de junho de 2011. Neste acórdão, o Tribunal Geral deu total provimento ao recurso interposto pela Coppens, anulando o artigo 1.º, alínea i) e o artigo 2.º, alínea k), da decisão controvertida e condenando a Comissão no pagamento das despesas do processo em primeira instância.

III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

15. Por petição de 25 de agosto de 2011, a Comissão interpôs o presente recurso do acórdão do Tribunal Geral, pedindo que o Tribunal de Justiça se digne,

10 — V., a este respeito, considerando 123 a 153 da decisão controvertida.

11 — Artigo 1.º da decisão controvertida.

12 — As coimas individuais variam entre os 1 500 euros e os 9 200 000 euros.

13 — V., n.º 31 do acórdão recorrido.

14 — V., a este respeito, para além do acórdão recorrido, acórdãos do Tribunal Geral de 16 de junho de 2011, Ziegler/Comissão (T-199/08, Colet., p. II-3507); Team Relocations e o./Comissão (T-204/08 e T-212/08, Colet., p. II-3569); Gosselin Group e o./Comissão (T-208/08 e T-209/08, Colet., p. II-3639); e Putters International/Comissão (T-211/08, Colet., p. II-3729).

- anular o acórdão recorrido,
 - negar provimento ao recurso de anulação ou — subsidiariamente — anular o artigo 1.º, alínea i), da decisão controvertida, na parte em que considera a Coppens responsável pelos acordos sobre as comissões,
 - fixar a coima no montante que o Tribunal de Justiça julgar adequado; e
 - condenar a Verhuizingen Coppens nas despesas do presente recurso e na proporção, que o Tribunal de Justiça julgar adequada, das despesas do processo no Tribunal Geral.
16. A Coppens pede, por sua vez, que o Tribunal de Justiça se digne,
- confirmar o acórdão recorrido,
 - a título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça decida anular total ou parcialmente o acórdão recorrido, reduzir a coima aplicada pela Comissão de modo a que corresponda a 10% do volume de negócios da Coppens no mercado em causa, assim como
 - condenar a Comissão no pagamento das despesas do processo no Tribunal Geral e do presente recurso.
17. No âmbito do presente recurso, foram apresentadas no Tribunal de Justiça alegações escritas.

IV — **Apreciação do recurso**

18. A Comissão invoca um único fundamento em apoio do seu recurso, alegando que, ao anular na totalidade a decisão controvertida na parte em que se refere à Coppens, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e excedeu as suas competências nesta matéria. Segundo a Comissão, o Tribunal Geral deveria, em vez disso, ter-se limitado a uma anulação parcial, uma vez que, pelo menos, foi provada a participação ativa da Coppens numa parte da infração (no sistema anticoncorrencial de orçamentos de conveniência).

A — *Admissibilidade do recurso*

19. Importa, a título introdutório, referir que a Coppens critica a falta de precisão do fundamento de recurso invocado pela Comissão.

20. Se a Coppens pretendesse desta forma pôr em causa a admissibilidade do recurso, a sua argumentação seria pouco persuasiva. Com efeito, o erro de direito do Tribunal Geral alegado pela Comissão é descrito de forma precisa na petição de recurso. Ao contrário do que parece ser a opinião da Coppens, a Comissão indica igualmente de modo exato quais as disposições que considera violadas: trata-se dos artigos 263.º TFUE e 264.º TFUE. A título complementar, a Comissão apoia-se em considerações sobre a proporcionalidade, a economia processual, a aplicação eficaz das regras da concorrência e o princípio *ne bis in idem*.

21. Consequentemente, não podem subsistir quaisquer dúvidas quanto à admissibilidade do presente recurso.

B — *Procedência do recurso*

22. O recurso interposto pela Comissão obterá provimento, caso o Tribunal Geral não pudesse ter anulado a decisão controvertida na parte em que se refere à Coppens na totalidade, mas sim apenas parcialmente.

23. Ao contrário do que sustenta a Comissão, a análise desta questão não deve ser feita atendendo ao princípio da proporcionalidade, nem, menos ainda, à sua expressão particular contida no segundo período do n.º 1 e no n.º 4 do artigo 5.º do TUE relativa à relação entre a União e os seus Estados-Membros em matéria de repartição de competências.

24. Pelo contrário, *sedes materiae* é apenas o artigo 264.º TFUE¹⁵. Desta disposição resultam as competências do Tribunal Geral — como parte integrante da instituição «Tribunal de Justiça da União Europeia» — para decidir dos recursos de anulação na aceção do artigo 263.º TFUE. No seu primeiro parágrafo, o artigo 264.º TFUE estipula:

«Se o recurso tiver fundamento, o Tribunal de Justiça da União Europeia anulará o ato impugnado.»

25. Esta última disposição não deve ser erradamente entendida no sentido de uma «disposição de tudo ou nada». Com efeito, tendo um recurso de anulação apenas parcialmente fundamento, dificilmente este recurso poderá obter provimento na sua totalidade, caso contrário, o recorrente receberia mais do que aquilo a que tem direito. Por conseguinte, o artigo 264.º, n.º 1, TFUE deve necessariamente ser interpretado e aplicado no sentido de que o ato impugnado mediante o recurso de anulação será anulado, *desde que* o recurso tenha fundamento.

26. Como declarou o Tribunal de Justiça a este respeito, o mero facto de considerar que um fundamento invocado pela recorrente é procedente, não permite ao Tribunal Geral anular automaticamente o ato impugnado na sua totalidade. Não se pode decidir por uma anulação total quando se revele de forma evidente que o referido fundamento, que visa unicamente um aspeto específico do ato impugnado, só é suscetível de fundamentar uma anulação parcial¹⁶.

27. No âmbito, sobretudo, de processos de carácter administrativo, o princípio da economia processual aponta, além disso, no sentido de, na dúvida, anular apenas parcialmente os atos jurídicos da União, visto que, deste modo, é possível evitar, ou pelo menos limitar em razão do seu objeto, uma eventual repetição do procedimento administrativo e um eventual novo julgamento. Acresce ainda, em especial nos processos em matéria de concorrência, que uma repetição do procedimento administrativo poderia, consoante o caso, entrar em conflito com o princípio *ne bis in idem*¹⁷. Além disso, a anulação somente parcial das decisões da Comissão coaduna-se melhor com a exigência fundamental de uma aplicação eficaz das regras de concorrência da União¹⁸ do que a sua anulação total.

15 — V., a este respeito, igualmente, acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, Colet., p. I-9363, n.º 103).

16 — Acórdão Comissão /Département du Loiret (já referido na nota 15, n.º 104).

17 — Nos termos do artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o princípio *ne bis in idem* proíbe não só que uma pessoa seja punida mais do que uma vez por um delito, pelo qual já tenha sido condenado por sentença transitada em julgado, mas também que uma pessoa seja julgada mais do que uma vez pela acusação de um delito, do qual já tenha sido absolvido por sentença transitada em julgado. Como uma «absolvição» neste sentido poderia considerar-se a situação em que os órgãos jurisdicionais da União anulam por sentença transitada em julgado uma decisão da Comissão, baseando-se para tal não só em considerações de carácter processual, mas também em considerações factuais ou substantivas.

18 — Quanto à relevância fundamental das regras da concorrência previstas nos Tratados para o funcionamento do mercado interno, v., por exemplo, acórdãos de 1 de junho de 1999, Eco Swiss (C-126/97, Colet., p. I-3055, n.º 36), e de 20 de setembro de 2001, Courage e Crehan (C-453/99, Colet., p. I-6297, n.º 20). A relevância da aplicação eficaz destas regras foi, além disso, recentemente sublinhada nos acórdãos de 11 de junho de 2009, X BV (C-429/07, Colet., p. I-4833, n.ºs 34, 35 e 37); de 7 de dezembro de 2010, VEBIC (C-439/08, Colet., p. I-12471, em especial, n.ºs 59 e 61); e de 14 de junho de 2011, Pfeleiderer (C-360/09, Colet., p. I-5161, n.º 19).

28. No entanto, a anulação parcial de um ato da União só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis da parte restante do ato (denominada exigência de destacabilidade)¹⁹. Esta destacabilidade não se verifica quando a anulação parcial de um ato impugnado tiver por efeito modificar a substância deste²⁰.

29. No exercício das suas competências nos termos do artigo 264.º, n.º 1, TFUE, o Tribunal Geral podia, portanto, anular na totalidade a decisão controvertida na parte em que se refere à Coppens, contanto que uma anulação parcial tivesse por efeito modificar a substância desta decisão. Esta circunstância deve ser apreciada à luz de critérios objetivos²¹.

30. Infelizmente, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral não teceu quaisquer considerações concretas a este respeito. Este teve meramente em conta o facto de a Comissão responsabilizar a Coppens pela sua suposta participação numa infração única e continuada, apesar de apenas ter sido possível demonstrar a participação desta empresa num dos três elementos constitutivos deste cartel global, designadamente, no sistema de orçamentos de conveniência²².

31. Aparentemente, o Tribunal Geral — tal como a Coppens — partiu do princípio de que a participação de uma empresa numa infração única e continuada se distingue inteiramente, de acordo com a sua substância, do cometimento de uma «simples» violação do artigo 81.º CE (atual artigo 101.º TFUE).

32. Contudo, isto não é assim.

33. É certo que a declaração de participação de uma empresa numa infração única e continuada comporta um «peso maior» face à mera declaração da sua participação numa ou mais partes dessa infração. No entanto, isto não significa, de modo algum, que um cartel global se trate de um *aliud* relativamente aos acordos individuais que o compõem. Pelo contrário, as diferenças são simplesmente diferenças de grau.

34. Num caso como o presente, o reconhecimento de uma infração única e continuada implica que todos os participantes no cartel possam ser considerados responsáveis — como se fossem coautores — pelas contribuições dos outros participantes, ainda que eles próprios não tenham participado ativamente em todos os componentes individuais do cartel global.

35. De acordo com jurisprudência assente, para que se possa proceder a esta responsabilização é necessário provar que a empresa em questão conhecia os comportamentos ilícitos dos outros participantes ou podia razoavelmente prevêê-los e estava pronta a aceitar o risco daí decorrente²³.

19 — Acórdãos de 28 de junho de 1972, *Jamet/Comissão* (37/71, Recueil, p. 483, n.º 11, Colet., p. 169); de 31 de março de 1998, França e o./Comissão (C-68/94 e C-30/95, Colet., p. I-1375, n.º 257); de 10 de dezembro de 2002, Comissão/Conselho (C-29/99, Colet., p. I-11221, n.º 45); de 24 de maio de 2005, França/Parlamento e Conselho (C-244/03, Colet., p. I-4021, n.º 12); de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, Colet., p. I-5769, n.º 27); Comissão/Département du Loiret, já referido na nota 15 (n.º 105); e de 29 de março de 2012, Comissão/Estónia (C-505/09 P, n.º 111).

20 — Acórdãos França e o./Comissão, já referido na nota 19 (n.ºs 258 e 259); França/Parlamento e Conselho, já referido na nota 19 (n.º 13); Parlamento/Conselho, já referido na nota 19 (n.º 28); e Comissão/Département du Loiret, já referido na nota 15 (n.º 106).

21 — Acórdãos de 30 de setembro de 2003, Alemanha/Comissão (C-239/01, Colet., p. I-10333, n.º 37); França/Parlamento e Conselho, já referido na nota 19 (n.º 14); e Comissão/Estónia, já referido na nota 19 (n.º 121).

22 — N.ºs 33 a 35 do acórdão recorrido.

23 — Acórdãos de 8 de julho de 1999, Comissão/Anic Participazioni (C-49/92 P, Colet., p. I-4125, n.ºs 83, 87 e 203), e de 7 de janeiro de 2004, Aalborg Portland e o./Comissão (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, Colet., p. I-123, n.º 83). Em termos semelhantes, acórdão de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colet., p. I-5425, n.º 143), em que se fala da «aprovação tácita de uma iniciativa ilícita», o que conduz a uma «cumplicidade» e um «modo passivo de participação na infração».

36. Por outras palavras, é possível uma responsabilização mútua pelas contribuições quando o participante no cartel em causa tinha ou devia ter conhecimento de que, mediante a sua própria contribuição, se integrava num cartel global e de que, através do seu comportamento, contribuía para os objetivos anticoncorrenciais prosseguidos em conjunto por todos os participantes no cartel²⁴. O alcance e o peso das respetivas contribuições face ao cartel global podem ser tidos individualmente em conta no âmbito do cálculo do montante da coima relativa a cada um dos participantes no cartel²⁵.

37. Não sendo possível essa responsabilização mútua pelas contribuições, visto que um participante no cartel — como no caso vertente — não tinha conhecimento da existência do cartel global e não podia, tão-pouco, prevê-lo razoavelmente, isto não significa, porém, de modo algum, que esse participante deveria ser automaticamente absolvido de todas as sanções. Pelo contrário, nada se opõe a que se continue a responsabilizar esse participante pelos acordos individuais em que comprovadamente participou de forma ativa²⁶ e com os quais foi prosseguido o mesmo objeto anticoncorrencial.

38. Com efeito, o simples facto de vários acordos anticoncorrenciais poderem ser considerados uma infração única e continuada, não exclui que cada um desses acordos, por si só, possa constituir, de igual modo, uma violação do artigo 81.º CE (atual artigo 101.º TFUE)²⁷. O Tribunal Geral reconhece isto em absoluto²⁸, sem, no entanto, retirar daqui as conclusões necessárias para o seu acórdão.

39. Como a Comissão observa acertadamente, tanto o cartel global, como os acordos individuais que lhe são subjacentes podem ter o mesmo objetivo anticoncorrencial na aceção do artigo 81.º, n.º 1, CE (atual artigo 101.º, n.º 1, TFUE)²⁹. No caso do cartel das mudanças belga, esse objetivo comum anticoncorrencial consistia em fixar, de forma direta e indireta, os preços dos serviços de mudanças internacionais na Bélgica, repartir uma parte desse mercado e manipular o processo de apresentação de propostas³⁰. Este objetivo está patente tanto nos acordos individuais, como no cartel global.

40. Nestas circunstâncias, não existiam, no caso vertente, razões para recear que uma anulação apenas parcial da decisão controvertida, na parte somente em que responsabiliza a Coppens pela participação no cartel global, tivesse por efeito modificar a substância desta decisão. Pelo contrário, a anulação parcial teria tido como consequência o facto de se continuar a imputar à Coppens uma infração com o mesmo objetivo anticoncorrencial que o cartel global, ainda que se limitasse agora à sua participação ativa numa simples parte desse cartel, o sistema de orçamentos de conveniência.

41. Em suma, nos termos do artigo 264.º, n.º 1, TFUE, o Tribunal Geral estava, portanto, obrigado a anular apenas parcialmente a decisão controvertida. Ao ter anulado, não obstante, na totalidade a decisão controvertida na parte em que se refere à Coppens, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

42. Por conseguinte, o recurso interposto pela Comissão é procedente e o acórdão recorrido deve ser anulado.

24 — Neste sentido, acórdão Comissão/Anic Partecipazioni, já referido na nota 23 (n.º 87).

25 — Neste sentido, acórdãos Comissão/Anic Partecipazioni, já referido na nota 23 (n.º 90); e Aalborg Portland e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 86). Relativamente ao caso em apreço, v., *infra*, n.ºs 69 a 72 das presentes conclusões.

26 — No caso em apreço, de acordo com as declarações do Tribunal Geral, foi provada a participação da Coppens no sistema de orçamentos de conveniência (v., em especial, n.º 28, assim como, a título complementar, n.º 36 do acórdão recorrido).

27 — No mesmo sentido — para a hipótese inversa — acórdãos Comissão/Anic Partecipazioni, já referido na nota 23 (n.º 81); Aalborg Portland e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 258).

28 — N.º 36 do acórdão recorrido.

29 — Neste sentido, igualmente, acórdãos Comissão/Anic Partecipazioni, já referido na nota 23 (n.º 82); e Aalborg Portland e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.ºs 258 e 259).

30 — Artigo 1.º da decisão controvertida, assim como n.ºs 15 e 30 do acórdão recorrido.

V — Decisão sobre o recurso de anulação interposto pela Coppens

43. Por força do disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, neste caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento.

44. No caso vertente, no seu acórdão, o Tribunal Geral analisou apenas uma parte dos fundamentos apresentados pela Coppens no processo em primeira instância. Tendo em conta a situação descrita, poderá ser conveniente remeter o processo ao Tribunal Geral para que este decida novamente³¹. Esta abordagem não é, no entanto, imperativa. Pelo contrário, a economia processual aponta no sentido de que o Tribunal de Justiça decidirá definitivamente o litígio sempre que o processo esteja completo, todos os elementos necessários estejam disponíveis e as partes tenham tido oportunidade de se pronunciarem perante o Tribunal Geral sobre todos os aspetos pertinentes³².

45. Ora, este é o caso da situação em apreço. Por um lado, os factos na origem do litígio são pacíficos nos pontos essenciais e não necessitam de qualquer esclarecimento adicional. Por outro, as partes tiveram oportunidade, tanto em primeira instância como no presente recurso, de trocar os seus pontos de vista sobre todos os aspetos relevantes para a decisão deste caso perante os órgãos jurisdicionais da União.

46. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça exerça o seu direito de avocação e decida definitivamente o litígio.

A — Quanto à declaração de participação da Coppens na infração

47. O artigo 1.º, alínea i), da decisão controvertida declarou a participação da Coppens no cartel global durante o período compreendido entre 13 de outubro de 1992 e 29 de julho de 2003. Contra esta declaração, a Coppens formulou no processo em primeira instância, no essencial, três críticas, que analisarei em seguida numa ordem diferente.

48. Em primeiro lugar, a empresa alega que não existem quaisquer elementos de prova relativamente ao comportamento anticoncorrencial que lhe é imputado nos anos de 1994 e 1995.

49. De facto, a decisão controvertida não contém quaisquer provas concretas de que, nos anos de 1994 e 1995, a Coppens tenha apresentado, ela própria, orçamentos de conveniência ou que tenha pedido esses orçamentos de conveniência a outros participantes no cartel. A Comissão reconheceu expressamente que não dispunha de quaisquer elementos de prova nesse sentido. Existem apenas provas correspondentes para os anos de 1992 e 1993, bem como para os anos de 1996 a 2003.

50. No entanto, desta circunstância, por si só, pode no máximo depreender-se que, nos anos de 1994 e 1995, a Coppens não participou *ativamente* na *execução* do acordo sobre os orçamentos de conveniência. Isto pode eventualmente ser tido em consideração no cálculo do montante da coima³³.

31 — V., a título de exemplo, acórdãos de 20 de fevereiro de 1997, Comissão/Daffix (C-166/95 P, Colet., p. I-983, n.º 41); de 18 de julho de 2007, AER/Karatzoglou (C-213/06 P, Colet., p. I-6733, n.º 47); e de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony/Impala (C-413/06 P, Colet., p. I-4951, n.º 190).

32 — Neste sentido, acórdãos de 14 de outubro de 1999, Atlanta/Comissão e Conselho (C-104/97 P, Colet., p. I-6983, n.º 69); de 16 de março de 2000, Compagnie maritime belge transports e o./Comissão (C-395/96 P e C-396/96 P, Colet., p. I-1365, n.º 148); de 18 de julho de 2007, Indústrias Químicas del Vallés/Comissão (C-326/05 P, Colet., p. I-6557, n.º 71); e de 22 de março de 2007, Regione siciliana/Comissão (C-15/06 P, Colet., p. I-2591, n.º 41).

33 — Acórdãos de 15 de outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colet., p. I-8375, n.º 510); Aalborg Portland e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 85); e Dansk Rørindustri e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 145).

51. Em contrapartida, não se impõe concluir, para além disso, no sentido de que, em 1994 e 1995, a Coppens se retirou completamente do cartel e de que, deste modo, não cometeu de todo qualquer infração. Com efeito, o simples facto de uma empresa não dar seguimento aos resultados de consultas ou acordos com objeto anticoncorrencial, não é suscetível de exonerar essa empresa da sua responsabilidade pela participação no cartel, a menos que ela se tenha distanciado publicamente do seu conteúdo³⁴. O ónus de alegação a este respeito recai sobre a empresa visada³⁵.

52. No caso em apreço, em momento algum a Coppens alegou de forma circunstanciada ter-se distanciado publicamente, em especial nos anos de 1994 e 1995, do acordo sobre o sistema de orçamentos de conveniência. Esse distanciamento afigura-se igualmente pouco provável, tendo em conta o facto de, relativamente aos anos seguintes, existirem novamente vários elementos de prova de uma participação ativa da Coppens no sistema de orçamentos de conveniência.

53. Nestas circunstâncias, não se pode criticar a Comissão por, relativamente ao «vazio» verificado nos anos de 1994 e 1995, não ter admitido a existência de uma interrupção total da participação da Coppens no cartel, mas sim partido simplesmente de uma não participação temporária desta empresa na execução do cartel. Por conseguinte, a primeira crítica formulada pela Coppens deve ser rejeitada.

54. Em segundo lugar, a Coppens acusa a Comissão de não ter tido devidamente em conta a importância relativa da sua participação no cartel.

55. Porém, tão-pouco esta crítica diz respeito à declaração da infração, enquanto tal, podendo antes, quando muito, ter relevância no que se refere ao montante da coima. Em todo o caso, no presente contexto, esta crítica é irrelevante.

56. Em terceiro lugar, a Coppens dirige-se contra a declaração da sua participação no cartel global enquanto infração única e continuada.

57. Esta última crítica é procedente. Embora seja pacífico que a Coppens participou ativamente no sistema anticoncorrencial de orçamentos de conveniência, em relação ao qual a Comissão apresentou um total de 67 documentos comprovativos específicos não contestados por esta empresa, não foi, todavia, possível provar uma participação mais ampla da Coppens no cartel global. Com efeito, a Comissão não apresentou, nem na decisão controvertida, nem no processo perante os órgãos jurisdicionais da União, quaisquer indícios de que a Coppens — com exceção dos orçamentos de conveniência — tinha conhecimento do comportamento ilícito dos outros participantes no cartel ou que podia prevê-lo razoavelmente e que estava disposta a aceitar o risco inerente ao mesmo³⁶. Não obstante, ao ter responsabilizado a Coppens como participante no cartel global, a Comissão cometeu, por conseguinte, um erro manifesto de apreciação.

58. Como a Coppens observa acertadamente, este erro de apreciação não pode ser corrigido através de uma mera redução da coima aplicada no artigo 2.º, alínea k), da decisão controvertida. Pelo contrário, o referido erro deve ser tido, além disso, igualmente em conta no que se refere à declaração da infração no artigo 1.º, alínea i), da decisão controvertida. Com efeito, o dispositivo da decisão controvertida deve estipular corretamente não só a sanção, mas também o comportamento anticoncorrencial, enquanto tal, subjacente a essa sanção. Caso contrário, o juízo de valor negativo baseado na decisão

34 — Acórdãos de 16 de novembro de 2000, Sarrió/Comissão (C-291/98 P, Colet., p. I-9991, n.º 50); Aalborg Portland e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 85); e Dansk Rørindustri e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 144).

35 — Neste sentido, acórdãos Comissão/Anic Partecipazioni, já referido na nota 23 (n.º 96); Aalborg Portland e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 81); e Dansk Rørindustri e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 142).

36 — V., a este respeito, *supra* n.ºs 3 e 12, bem como a jurisprudência referida na nota 23.

controvertida face à empresa em causa iria além daquilo que, por lei, lhe pode ser imputado. Isto poderia, por um lado, ter efeitos negativos sobre a reputação da empresa e, por outro, constituir uma desvantagem para a mesma em relação a direitos de natureza civil de terceiros, bem como em futuros processos em matéria de concorrência³⁷.

59. No entanto, o erro de apreciação da Comissão não justifica, como já foi demonstrado acima³⁸, qualquer anulação integral da decisão controvertida na parte em que se refere à Coppens. Pelo contrário, em conformidade com o disposto no artigo 264.º, n.º 1, TFUE, o artigo 1.º, alínea i), da decisão controvertida deve apenas ser anulado na medida em que, *para além da participação da Coppens no sistema de orçamentos de conveniência*, declare a participação desta empresa numa infração única e continuada, ou seja, no cartel global.

B — Quanto à nova fixação do montante da coima

60. A anulação parcial do artigo 1.º, alínea i), da decisão controvertida, que proponho, implica igualmente uma nova apreciação da coima fixada no artigo 2.º, alínea k), da referida decisão. No âmbito do seu direito de avocação, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do seu Estatuto, o Tribunal de Justiça dispõe a este respeito de um poder de plena jurisdição, como prevê o artigo 261.º TFUE em conjugação com o artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003³⁹. O Tribunal de Justiça, pode, portanto, fixar novamente a coima livremente⁴⁰.

Ponto de partida para o cálculo da coima

61. O montante de base da coima deveria determinar-se em função do volume de negócios do serviço em causa realizado pela Coppens durante o último ano completo da sua participação na infração⁴¹. No caso da Coppens, isto corresponde ao volume de negócios realizado em 2002 com os serviços de mudanças internacionais, valor este que ascende, sem ser objeto de contestação, a 58 338 euros⁴². Este modo de cálculo permite igualmente ter melhor em conta a dimensão e importância relativas das respetivas empresas no mercado em causa, situação para a qual a Coppens alertou em particular várias vezes.

Gravidade e duração da infração

62. O cartel das mudanças constitui uma infração extremamente grave mediante a qual as empresas participantes «fixa[ram] de forma direta e indireta os preços dos serviços de mudanças internacionais na Bélgica, reparti[ram] uma parte desse mercado e manipula[ram] o processo de apresentação de propostas»⁴³.

37 — Em futuros processos em matéria de concorrência, pode, por exemplo, colocar-se a questão de saber se uma empresa deve ser ou não qualificada como reincidente.

38 — V., a este respeito, n.ºs 22 a 41 das presentes conclusões.

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

40 — Acórdãos Comissão/Anic Partecipazioni, já referido na nota 23 (n.º 218); e de 21 de setembro de 2006, JCB Service/Comissão (C-167/04 P, Colet., p. I-8935, n.º 244). V., além disso, acórdãos de 17 de dezembro de 1998, Baustahlgewebe/Comissão (C-185/95 P, Colet., p. I-8485, n.ºs 141 e 142); de 16 de novembro de 2000, Weig/Comissão (C-280/98 P, Colet., p. I-9757, n.º 83); e Sarrió/Comissão, já referido na nota 34 (n.º 102).

41 — Resulta da jurisprudência que a fixação de uma coima adequada não pode ser o resultado de um simples cálculo baseado no *volume de negócios global*. V., acórdãos de 7 de junho de 1983, Musique Diffusion française e o./Comissão (100/80 a 103/80, Recueil, p. 1825, n.ºs 120 e 121); de 18 de maio de 2006, Archer Daniels Midland e Archer Daniels Midland Ingredients/Comissão (C-397/03 P, Colet., p. I-4429, n.º 100); assim como, a título complementar, acórdão do Tribunal Geral de 14 de julho de 1994, Parker Pen/Comissão (T-77/92, Colet., p. II-549, n.ºs 94 e 95).

42 — V., a este respeito, considerando 540 da decisão controvertida.

43 — Artigo 1.º da decisão controvertida.

63. Pouco convincente é, neste contexto, o argumento avançado pela Coppens de que a sua participação no sistema de orçamentos de conveniência é menos grave do que a participação de outras empresas nos acordos sobre preços e no sistema de compensações financeiras. Com efeito, como a Comissão salienta com razão, um sistema de orçamentos de conveniência é igualmente suscetível de falsear de forma duradoura a concorrência, de aumentar os preços dos serviços em causa e, assim, em última análise, de prejudicar significativamente o consumidor. Portanto, não se trata de modo algum de uma infração menor.

64. A Coppens não pode tão-pouco alegar o facto de ter apenas desempenhado um papel comparativamente diminuto dentro do sistema de orçamentos de conveniência. Com efeito, é incontestável que a Coppens apresentou orçamentos de conveniência em 67 casos concretos, ou seja, com maior frequência do que a maioria dos outros participantes no cartel⁴⁴. Há ainda que ter em conta que a Coppens não só apresentou, ela própria, orçamentos de conveniência, como também pediu, por sua vez, a vários outros participantes no cartel que apresentassem esses orçamentos. Portanto, a Coppens participou de forma considerável, tanto ativa como passivamente, no sistema de orçamentos de conveniência.

65. Irrelevante é, além disso, a frequência com que foram adjudicados contratos de prestação de serviços de mudanças à própria Coppens em virtude do sistema de orçamentos de conveniência⁴⁵. Com efeito, a apresentação de orçamentos de conveniência acarreta geralmente o perigo de falseamento da concorrência e de preços mais elevados, independentemente da pessoa a quem seja adjudicado um determinado contrato. A concorrência e, deste modo, em última análise, o consumidor podem ser prejudicados, mesmo quando, num caso concreto, não se verifique exatamente o resultado pretendido pelos participantes no cartel.

66. Tendo em conta o acima exposto, no que se refere ao cartel das mudanças, parece-me que o fator de 17% do volume de negócios relevante⁴⁶ considerado pela Comissão é, em princípio, suscetível exprimir o grau de gravidade da infração no cálculo da coima. O fator dissuasivo, tido em conta a título complementar pela Comissão, no montante adicional de 17% do volume de negócios relevante⁴⁷ afigura-se-me igualmente adequado⁴⁸. De resto, no processo jurisdicional, a Coppens não contestou de forma circunstanciada este aspeto.

67. Uma vez que não me foi possível constatar a existência de qualquer erro de direito por parte da Comissão no que respeita à duração da infração da Coppens⁴⁹, o cálculo do montante da sua coima deverá ter por base, conforme o indicado na decisão controvertida, um período de 10 anos e 9 meses, o que corresponde a um fator de multiplicação de 11⁵⁰.

68. Deste modo, obtém-se assim um montante de base da coima de 119 009,52 euros, que pode ser arredondado para 119 000 euros⁵¹.

44 — V., a este respeito, considerando 237 da decisão controvertida.

45 — A Coppens alega que ela própria apenas teve êxito em 23% dos contratos em causa.

46 — Considerando 543 da decisão controvertida.

47 — Considerandos 555 e 556 da decisão controvertida.

48 — A jurisprudência reconhece o facto de ser possível aplicar um fator dissuasivo; v. acórdãos *Musique Diffusion française e o./Comissão*, já referido na nota 41 (n.º 106); de 29 de junho de 2006, *Showa Denko/Comissão* (C-289/04 P, Colet., p. I-5859, n.º 16); e de 17 de junho de 2010, *Lafarge/Comissão* (C-413/08 P, Colet., p. I-5361, n.º 102).

49 — V., *supra*, n.ºs 48 a 53 das presentes conclusões.

50 — V., a este respeito, considerando 547 da decisão controvertida.

51 — No mesmo sentido, os cálculos da Comissão (v. considerando 558 da decisão controvertida).

Redução da coima

69. Importa, todavia, ter em conta que, no caso vertente, não foi possível provar qualquer participação por parte da empresa Coppens no cartel das mudanças enquanto cartel global sob a forma de uma infração única e continuada⁵². Pelo contrário, a esta empresa pode imputar-se única e simplesmente um envolvimento no sistema anticoncorrencial de orçamentos de conveniência. Esta circunstância deve conduzir, como também a Comissão reconhece, a uma redução da coima.

70. Poder-se-ia pensar em reduzir, sem mais, para metade o montante de base da coima calculado. Afinal, o sistema de orçamentos de conveniência durante o período de tempo em que a Coppens participou no cartel tratava-se de um dos dois componentes individuais então ainda em prática do cartel global, aos quais, de acordo com a sua gravidade e consequências, deverá atribuir-se aproximadamente a mesma importância⁵³.

71. No entanto, em meu entender, uma abordagem neste sentido não permitiria ter suficientemente em conta o facto de um cartel global ser mais do que a soma dos seus componentes individuais. Devido, precisamente, à sua especial complexidade e à interação de diferentes acordos individuais como um todo, o cartel global é particularmente suscetível de prejudicar a concorrência. Por conseguinte, a infração cometida por uma empresa participante num cartel global é, em comparação, consideravelmente mais grave do que a mera participação dessa empresa em um ou mais componentes individuais desse cartel.

72. Por conseguinte, no caso vertente, julgo ser adequado, imputar à Coppens, claramente menos do que a metade do montante de base calculado, mais precisamente cerca de um terço, isto é, 39 600 euros.

73. Além disso, deve ter-se em conta que, relativamente a 1994 e 1995, isto é, durante dois anos de quase onze, não existe qualquer prova da participação ativa da Coppens na execução do sistema de orçamentos de conveniência. Na verdade, esta circunstância não deve conduzir a uma impunidade total dos anos em causa, uma vez que, naquela altura, a Coppens devia ainda ser considerada como membro do cartel⁵⁴. No entanto, afigura-se adequada uma redução adicional do montante de base para cerca de metade do montante correspondente ao referido período de dois anos, ou seja, uma redução de aproximadamente 10%. Deste modo, a coima ascenderá a 35 900 euros.

74. Uma vez que, de resto, a Comissão não constatou, nem foram invocadas no processo perante os órgãos jurisdicionais da União, outras circunstâncias agravantes ou atenuantes, não se impõe um outro aumento ou redução da coima calculada.

75. A título meramente acessório, refira-se que a coima assim calculada não ultrapassa tão-pouco o montante máximo legal fixado de 10% do volume de negócios total realizado pela Coppens⁵⁵ (artigo 23.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1/2003).

52 — V., a este respeito, *supra*, n.ºs 3 e 12, bem como jurisprudência referida na nota 23.

53 — Os acordos sobre os preços, enquanto terceiro componente do cartel global, apenas foram aplicados, segundo as informações de que dispõe a Comissão, até maio de 1990 (v., *supra*, n.º 8 das presentes conclusões).

54 — V., *supra*, n.ºs 48 a 53 das presentes conclusões.

55 — V., a este respeito, considerando 605 da decisão controvertida, onde se indica que o volume de negócios total relevante realizado pela Coppens em 2006 se eleva a 1 046 318 euros.

76. Por último, no que diz respeito ao princípio da proporcionalidade invocado pela Coppens, este princípio exige que a coima seja proporcional à natureza, gravidade e duração da infração declarada⁵⁶. Dado que a Coppens foi responsável, durante um longo período de tempo, por uma infração extremamente grave, é inteiramente apropriado que a coima calculada absorva uma parte considerável do seu volume de negócios anual realizado no mercado em causa dos serviços de mudanças internacionais, o qual, de resto, constitui apenas uma parte relativamente pequena do volume de negócios total anual realizado pela Coppens pela prestação de serviços de mudanças.

Conclusão intercalar

77. Após ter ponderado novamente todas as circunstâncias do caso concreto, especialmente a natureza, a gravidade e a duração da infração, assim como a dimensão relativa da Coppens no mercado em causa, uma coima no montante de 35 900 euros afigura-se adequada ao ato e à culpa. Esta coima não levanta, em particular, quaisquer dúvidas relativamente ao princípio da proporcionalidade.

VI — Despesas

78. Se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir, ele próprio, definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas (artigo 122.º, n.º 1, do Regulamento de Processo).

79. Nos termos do artigo 69.º, n.º 3, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 118.º do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode determinar que as despesas sejam repartidas, se cada parte obtiver vencimento parcial. Ora, esta é a situação do caso vertente: embora a Comissão triunfe no processo de recurso com a sua acusação principal, de acordo com a solução que proponho, a Coppens obtém, quanto ao mérito, amplamente ganho de causa no Tribunal de Justiça com o seu recurso de anulação. Neste contexto, afigura-se justo considerar em conjunto as despesas de ambas as instâncias, devendo condenar-se a Coppens no pagamento de um terço das suas próprias despesas e a Comissão nas restantes despesas do processo.

VII — Conclusão

80. Em vista das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

- 1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 16 de junho de 2011 proferido no processo T-210/08, Verhuizingen Coppens/Comissão, é anulado.
- 2) O artigo 1.º, alínea i), da Decisão C (2008) 926 final da Comissão, de 11 de março de 2008, relativa a um processo de aplicação do artigo 81.º do Tratado CE e do artigo 53.º do Acordo EEE (processo COMP/38.543 — Serviços de mudanças internacionais), é anulado, na medida em que, para além da participação no sistema de orçamentos de conveniência, declara a participação da Verhuizingen Coppens NV numa infração única e continuada.
- 3) A coima aplicada à Verhuizingen Coppens NV no artigo 2.º, alínea k), da mesma decisão é fixada em 35 900 euros.
- 4) A Verhuizingen Coppens NV é condenada no pagamento de um terço das suas próprias despesas em ambas as instâncias. A Comissão Europeia deve suportar as restantes despesas do processo.

56 — V., em termos gerais, quanto à relevância do princípio da proporcionalidade no cálculo de coimas, acórdão Dansk Rørindustri e o./Comissão, já referido na nota 23 (n.º 319).