



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

13 de dezembro de 2016*

«Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Mercado europeu de envelopes normalizados por catálogo e especiais impressos — Decisão que declara uma infração ao artigo 101.o TFUE — Coordenação dos preços de venda e repartição da clientela — Procedimento de transação — Coimas — Montante de base — Adaptação excecional — Limite máximo de 10% do volume de negócios total — Artigo 23.o, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 — Dever de fundamentação — Igualdade de tratamento»

No processo T-95/15,

Printeos, SA, com sede em Alcalá de Henares (Espanha),

Tompla Sobre Exprés, SL, com sede em Alcalá de Henares,

Tompla Scandinavia AB, com sede em Estocolmo (Suécia),

Tompla France SARL, com sede em Fleury-Mérogis (França),

Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH, com sede em Leonberg (Alemanha),

representadas por H. Brokelmann e P. Martínez-Lage Sobredo, advogados,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada por F. Castilla Contreras, F. Jimeno Fernández e C. Urraca Caviedes, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado, a título principal, à anulação parcial da Decisão C(2014) 9295 final da Comissão, de 10 de dezembro de 2014, relativa a um processo nos termos do artigo [101.º TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (AT.39780 — Envelopes), e, a título subsidiário, à redução do montante da coima aplicada às recorrentes,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada),

composto por: M. Prek, presidente, I. Labucka, J. Schwarcz, V. Tomljenović e V. Kreuschitz (relator), juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

* Língua do processo: espanhol.

vistos os autos e após a audiência de 4 de julho de 2016,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 Com a sua Decisão C(2014) 9295 final, de 10 de dezembro de 2014, relativa a um processo nos termos do artigo [101.º TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (AT.39780 — Envelopes) (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão Europeia declarou, nomeadamente, que as recorrentes, Printeos, SA, Tompla Sobre Exprés, SL, Tompla Scandinavia AB, Tompla France SARL e Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH, tinham violado o artigo 101.º TFUE e o artigo 53.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE) ao participarem, no período compreendido entre 8 de outubro de 2003 e 22 de abril de 2008, num acordo celebrado e aplicado no mercado europeu dos envelopes normalizados por catálogo e envelopes especiais impressos, que abarcava a Dinamarca, a Alemanha, a França, a Suécia, o Reino Unido e a Noruega. O cartel tinha por objeto coordenar os preços de venda, repartir a clientela e trocar informações comerciais sensíveis. Para além das recorrentes, participavam no cartel o grupo Bong (a seguir «Bong»), o grupo GPV France SAS and Heritage Envelopes Ltd (a seguir «GPV»), o grupo Holdham SA (a seguir «Hamelin») e o grupo Mayer-Kuvert (a seguir «Mayer-Kuvert»), também destinatários da decisão impugnada.
- 2 A decisão impugnada foi adotada no âmbito de um procedimento de transação nos termos do artigo 10.º-A do Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [101.º e 102.º TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), e da Comunicação da Comissão relativa à condução de procedimentos de transação para efeitos da adoção de decisões nos termos do artigo 7.º e do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho nos processos de cartéis (JO 2008, C 167, p. 1, a seguir «comunicação relativa à transação»).
- 3 No que se refere à infração declarada (artigo 1.º, n.º 5, da decisão impugnada), a Comissão aplicou às recorrentes, conjunta e solidariamente, uma coima de 4 729 000 euros [artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da decisão impugnada].
- 4 A Comissão iniciou officiosamente o procedimento administrativo que conduziu à adoção da decisão impugnada, com base em informações e documentos transmitidos por um informador. Em 14 de setembro de 2010, a Comissão procedeu a inspeções nos termos do artigo 20.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º e 102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), junto das recorrentes e de outras sociedades implicadas no cartel na Dinamarca, Espanha, França e Suécia. Em 1 de outubro de 2010 e 31 de janeiro de 2011, procedeu a outras inspeções na Alemanha (considerando 16 da decisão impugnada).
- 5 Em 22 de outubro de 2010, as recorrentes apresentaram à Comissão um pedido de clemência ao abrigo da Comunicação da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (JO 2006, C 298, p. 17, a seguir «comunicação relativa à cooperação») (considerando 17 da decisão impugnada), e um pedido análogo à Comisión Nacional de la Competencia, posteriormente denominada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Autoridade da Concorrência, Espanha, a seguir «CNC»).

- 6 Em 15 de março de 2011, a CNC iniciou um processo com vista a instruir a existência de uma infração ao artigo 101.º TFUE e às regras de concorrência espanholas análogas cometida, nomeadamente, pela Tompla Sobre Exprés, incluindo as suas filiais espanholas, no que se refere unicamente ao mercado de envelopes de papel em Espanha [processo S/0316/10, Sobres de papel (envelopes de papel)]. Esse processo culminou com a adoção pela CNC, em 25 de março de 2013, de uma decisão que aplicou a essas sociedades uma coima total de 10 141 530 euros pela sua participação no mercado espanhol, durante o período compreendido entre 1977 e 2010, em cartéis que tinham por objeto a fixação dos preços e a repartição dos concursos públicos lançados pela Administração espanhola para fornecimento de envelopes pré-impressos para processos eleitorais e referendos a nível europeu, nacional e regional, a repartição da oferta de envelopes pré-impressos para uso comercial pelos grandes clientes, a fixação dos preços de envelopes em branco e a limitação das tecnologias.
- 7 Uma vez que todas as partes interessadas expressaram o seu interesse em realizar conversações de transação, a Comissão iniciou, em 10 de dezembro de 2013, o procedimento previsto no artigo 10.º-A do Regulamento n.º 773/2004, no âmbito do qual teve reuniões bilaterais com cada uma das partes (considerandos 19 e 20 da decisão impugnada).
- 8 Numa reunião em 21 de janeiro de 2014, a Comissão apresentou às recorrentes uma visão geral do cartel, incluindo a sua análise dos elementos de prova de que dispunha.
- 9 Em 24 de fevereiro de 2014, as recorrentes apresentaram um documento informal, denominado «non paper», em que pediam à Comissão que tivesse em conta, para efeitos da determinação do montante da coima, em primeiro lugar, a coima aplicada pela CNC, uma vez que essa coima já equivalia a 10% do seu volume de negócios total em 2012, em segundo lugar, o facto de constituírem um grupo «monoproducto» (isto é, dedicado à produção de um único produto) e, em terceiro lugar, o facto de o ponto 37 das Orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2, alínea a), do artigo 23.º do Regulamento n.º 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2, a seguir «orientações»), permitir à Comissão, tendo em conta as especificidades do processo em causa, afastar-se da metodologia geral para a fixação das coimas ou dos limites fixados no ponto 21 das mesmas orientações.
- 10 Com o acordo das recorrentes, em vez de uma segunda reunião, a Comissão, por correio eletrónico de 17 de junho de 2014, apresentou uma visão geral dos parâmetros essenciais a ter em consideração para a determinação do montante da coima a aplicar, tais como o valor das vendas efetuadas pelas recorrentes em 2007, a saber, 143 316 000 euros, e o seu volume de negócios em 2013, a saber, [confidencial]¹, a duração da sua participação na infração, etc. As recorrentes responderam por correio eletrónico de 18 de junho de 2014, confirmando o valor das vendas e o volume de negócios tomados em consideração pela Comissão e afirmando que não tinham observações substanciais a esse respeito.
- 11 Durante uma reunião que teve lugar em 24 de outubro de 2014, a Comissão informou as recorrentes da metodologia e dos parâmetros para o cálculo do montante da coima, a saber, primeiro, a proporção (15%) do valor das vendas (143 316 000 euros em 2007) utilizado para determinar o montante de base da coima, segundo, a duração da infração cometida pelas recorrentes (quatro anos e seis meses), terceiro, o montante adicional de 15%, quarto, a inexistência de circunstâncias atenuantes ou agravantes, quinto, a não aplicação de um fator multiplicador, sexto, o montante máximo da coima autorizado de [confidencial] (10% do volume de negócios total das recorrentes em 2013), sétimo, uma redução excecional do montante da coima nos termos do ponto 37 das orientações devido às especificidades do processo, incluindo o facto de os montantes de base de todas as partes no cartel excederem o limite de 10% previsto no artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003, oitavo, uma redução adicional determinada pelo caráter «monoproducto» do grupo das recorrentes, nono, a impossibilidade de conceder uma redução devido à existência da coima aplicada pela CNC, dado que o cartel visado por esta é diferente do investigado pela Comissão e devia ser sancionado de forma

1 — Dados confidenciais ocultados.

independente e em conformidade com as regras aplicáveis, diferentes das aplicadas pela Comissão, décimo, uma redução prevista de 50% ao abrigo dos pontos 24 e 25 da comunicação relativa à cooperação, décimo primeiro, uma redução prevista de 10% ao abrigo do ponto 32 da comunicação relativa à transação e, por último, o intervalo que enquadra o montante da coima e que vai de 4 610 000 a 4 848 000 euros cujo montante máximo as recorrentes deviam aceitar na sua proposta de transação.

- 12 Em 7 de novembro de 2014, as recorrentes apresentaram a sua proposta de transação em que aceitavam o valor das vendas, o volume de negócios indicado pela Comissão e o montante máximo da coima de 4 848 000 euros.
- 13 Em 18 de novembro de 2014, a Comissão adotou a comunicação de objeções.
- 14 Em 20 de novembro de 2014, as recorrentes confirmaram, nos termos do ponto 26 da comunicação relativa à transação, que a comunicação de objeções correspondia ao teor da sua proposta de transação e que continuavam abrangidas pelo procedimento de transação.
- 15 Na decisão impugnada, no que se refere ao cálculo das coimas aplicadas, a Comissão determinou o montante de base de cada uma das empresas em causa tal como se resume no quadro seguinte (considerandos 71 a 84 da decisão impugnada):

Empresa	Valor das vendas EUR	Coefficiente de gravidade	Duração	Montante adicional	Montante de base EUR
Bong	140 000 000	15%	4,5	15%	115 500 000
[...] GPV	125 086 629	15%	4,5	15%	103 196 000
Hamelin	185 521 000	15%	4,416	15%	150 717 000
Mayer-Kuvert	70 023 181	15%	4,5	15%	57 769 000
Printeos [...]	143 316 000	15%	4,5	15%	118 235 000

- 16 Além disso, nos considerandos 85 a 87 da decisão impugnada, a Comissão entendeu que não havia que ajustar os montantes de base nos termos dos pontos 28 e 29 das orientações, exceto no caso da Mayer-Kuvert, à qual devia ser aplicada uma redução de 10% devido à sua limitada participação na infração.
- 17 Sob o título «Adaptação dos montantes de base», a Comissão declarou que, uma vez que as vendas da maioria das partes em causa tinham sido efetuadas num único mercado, no qual participaram num cartel durante vários anos, na prática, todos os montantes das coimas eram suscetíveis de atingir o limite de 10% do volume de negócios total e a aplicação desse limite constituía a regra e não a exceção (considerando 88 da decisão impugnada). A este respeito, a Comissão recordou a jurisprudência do Tribunal Geral tendo observado que esse entendimento poderia suscitar dúvidas à luz do princípio segundo o qual uma penalidade devia apresentar um nexó imediato com a infração e o seu autor, na medida em que poderia levar, em determinadas condições, a uma situação em que qualquer diferenciação em função da gravidade da infração ou de circunstâncias atenuantes já não será suscetível de se repercutir no montante de uma coima (acórdão de 16 de junho de 2011, Putters International/Comissão, T-211/08, EU:T:2011:289, n.º 75). Tendo em conta as circunstâncias específicas do presente processo, a Comissão considerou adequado exercer o seu poder de apreciação e aplicar o ponto 37 das orientações, que lhe permite afastar-se da metodologia das orientações (considerandos 89 e 90 da decisão impugnada).

18 Os considerandos 91 e 92 da decisão impugnada têm a seguinte redação:

«(91) No caso em apreço, o montante de base é ajustado de uma forma que tem em conta o valor das vendas do produto cartelizado em relação ao volume de negócios total, e as diferenças entre as partes consoante a sua participação individual na infração. No seu conjunto, as coimas serão fixadas num nível proporcionado à infração e suficientemente dissuasivo.

(92) Consequentemente, será aplicada uma redução às coimas calculadas para todas as partes. Nas circunstâncias específicas do caso em apreço e atendendo ao facto de que todas as partes participaram ativamente, numa medida diferente, mas importante, na venda de envelopes normalizados por catálogo e de envelopes especiais impressos, propõe-se efetuar uma redução de [confidencial]% da coima que deve ser aplicada pela infração cometida pela GPV, de [confidencial]% para a Tompla, de [confidencial]% para a Bong e Mayer-Kuvert, e de [confidencial]% para a Hamelin».

19 O resultado deste ajustamento dos montantes de base pode ser resumido da seguinte forma (v., também, quadro exposto no considerando 93 da decisão impugnada:

Empresa	Montante de base antes do ajustamento EUR	Redução %	Montante de base depois do ajustamento EUR
Bong	115 500 500	[confidencial]	[confidencial]
GPV	103 196 000	[confidencial]	[confidencial]
Hamelin	150 717 000	[confidencial]	[confidencial]
Mayer-Kuvert	57 769 000	[confidencial]	[confidencial]
Printeos	118 235 000	[confidencial]	[confidencial]

20 Por outro lado, a Comissão concedeu às recorrentes reduções adicionais do montante da coima de 50% a título da comunicação relativa à cooperação e de 10% nos termos do ponto 32 da comunicação relativa à transação (considerandos 99, 102 e 103 da decisão impugnada), cuja legalidade não é contestada no âmbito do presente litígio. Nos termos das regras pertinentes correspondentes, foram concedidas à Hamelin e à Mayer-Kuvert reduções do montante das suas coimas de, respetivamente, 25% e 10% (cooperação) e de 10% (transação) (considerandos 100 a 103 da decisão impugnada).

21 Por último, decorre dos considerandos 104 a 108 da decisão impugnada, sob o título «Capacidade contributiva», que, na sequência de pedidos fundamentados apresentados pela [confidencial] e pela [confidencial] ao abrigo do ponto 35 das orientações, a Comissão fixou o montante das suas coimas em [confidencial] e em [confidencial], respetivamente. As recorrentes não apresentaram um pedido análogo à Comissão, nem obtiveram a redução ao abrigo do referido ponto.

Tramitação processual e pedidos das partes

22 Através de petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de fevereiro de 2015, as recorrentes interpuseram o presente recurso.

23 Sob proposta da Quarta Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do seu Regulamento de Processo, atribuir o processo a uma Secção alargada.

- 24 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) decidiu dar início à fase oral e, a título das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, colocou questões escritas às partes relativas ao tratamento confidencial em relação ao público de certos números expostos no relatório para audiência. As partes responderam a essas questões no prazo fixado.
- 25 Na audiência de 4 de julho de 2016 foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral.
- 26 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular o artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da decisão impugnada;
 - a título subsidiário, numa primeira fase, fixar o montante da coima que lhes foi aplicada num nível, pelo menos, de 55% inferior ao limite máximo de 10% previsto no artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003, isto é, antes da aplicação das reduções ao abrigo das comunicações relativas à cooperação e à transação, ou, a não ser assim, numa percentagem que o Tribunal Geral considere adequada para restabelecer o seu equilíbrio em relação aos montantes das coimas aplicadas à Bong e à Hamelin, e, numa segunda fase, reduzir esse montante, além disso, pelo menos em 33%, ou, a não ser assim, numa percentagem que o Tribunal Geral considere adequada para tomar em conta a coima aplicada pela CNC na sua decisão de 25 de março de 2013;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 27 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- declarar inadmissível o terceiro fundamento;
 - em qualquer caso, negar provimento ao recurso na íntegra;
 - em qualquer caso, condenar as recorrentes nas despesas.

Questão de direito

Objeto do recurso e resumo dos fundamentos

- 28 As recorrentes indicam que não pretendem negar a sua participação na infração visada no artigo 1.º da decisão impugnada, nem os factos constitutivos da referida infração, nem a sua qualificação jurídica. Limitam-se a pedir a anulação do artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da decisão impugnada, na parte em que lhes aplica uma coima, cujo montante contestam, na medida em que foi determinado antes das reduções efetuadas ao abrigo das comunicações relativas à cooperação e à transação.
- 29 Com o seu primeiro fundamento, as recorrentes alegam que a Comissão violou o seu dever de fundamentação no que se refere ao ajustamento do montante de base das coimas nos termos do ponto 37 das orientações e da percentagem concreta da redução aplicada a cada empresa, e que, na réplica, cometeu um desvio de poder.
- 30 Com o seu segundo fundamento, as recorrentes alegam a violação do princípio da igualdade de tratamento cometida em seu detrimento no âmbito do ajustamento excecional do montante de base das coimas nos termos do ponto 37 das orientações.

- 31 Com o seu terceiro fundamento, as recorrentes sustentam que a Comissão violou os princípios da proporcionalidade e da não discriminação no âmbito da determinação do montante da coima ao não ter em conta a coima que lhes tinha sido aplicada pela CNC.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação no que se refere ao ajustamento do montante de base das coimas nos termos do ponto 37 das orientações e da percentagem concreta de redução aplicada a cada empresa, bem como a um desvio de poder

Argumentos das partes

- 32 Segundo as recorrentes, nos considerandos 88 a 92 da decisão impugnada, não são suficientemente precisadas as razões concretas que levaram a Comissão a decidir ajustar, a título excecional, nos termos do ponto 37 das orientações, os montantes de base das coimas aplicadas às empresas em causa e a aplicar-lhes, nesse contexto, percentagens de redução diferentes, a saber, 85%, 88%, 90% e 98%, respetivamente. Em especial, não é possível compreender as razões pelas quais a Comissão concedeu uma redução de [confidencial]% à Hamelin. Esta fundamentação insuficiente é tanto mais grave e, inversamente, o dever de fundamentação é tanto maior, no caso em apreço, quanto a Comissão se afastou da metodologia geral prevista para a determinação das coimas nos termos das referidas orientações. Na réplica, as recorrentes precisam, em substância, que foi na contestação que a Comissão explicou pela primeira vez as verdadeiras razões desse ajustamento dos montantes de base das coimas. Contudo, esta explicação tardia não é suscetível de sanar a falta de fundamentação de que enferma a decisão impugnada, mas demonstra que, tendo procedido a este ajustamento, a Comissão cometeu também um desvio de poder. Assim, nos n.ºs 28, 64 e 65 da contestação, a Comissão indicou que, apesar de a Hamelin não constituir «uma empresa monoproduto, o seu montante de base devia também ser ajustado, em conformidade com o ponto 37 das orientações, e seguindo a mesma metodologia por razões de equidade, de modo a refletir a sua participação na infração e a restabelecer o equilíbrio entre as coimas aplicadas às diferentes empresas após os ajustamentos indicados». Ora, o raciocínio segundo o qual o montante da coima aplicada à Hamelin foi reduzido, na realidade, por razões de equidade e não pelo seu caráter de «monoproduto» não resulta do considerando 92 da decisão impugnada.
- 33 A Comissão contesta os argumentos das recorrentes e conclui pela improcedência do presente fundamento.
- 34 No que se refere ao cálculo do montante das coimas e, nomeadamente, à determinação dos montantes de base na decisão impugnada, a Comissão precisa que o presente processo apresentava circunstâncias excecionais resultantes do caráter «monoproduto» das empresas em causa, com exceção da Hamelin, como examinado nos considerandos 88 a 95 da decisão impugnada. Segundo a Comissão, uma vez que o montante de base ultrapassava o limite de 10% do volume de negócios total, existia «o risco de que a coima [fosse] aplicada exclusivamente com base no volume de negócios total e não [refletisse] a gravidade e a duração da infração, nem as especificidades do processo». Dito de outra forma, em conformidade com o exposto no considerando 89 da referida decisão, devido ao volume de negócios total, a aplicação do coeficiente de gravidade e do fator multiplicador não apresentava «nenhuma utilidade prática para o cálculo da coima». A Comissão teve em conta o facto de que, no caso em apreço, a tomada em consideração dessas circunstâncias não podia levar a uma redução do montante final da coima. Assim, a aplicação de uma circunstância atenuante a favor da Mayer-Kuvert devido à sua participação menor na infração (v. considerando 87 da decisão impugnada) não teria tido qualquer efeito no montante final da coima, uma vez que a redução tinha sido aplicada antes da aplicação do limite máximo de 10%. Na tréplica, a Comissão precisa que, antes do ajustamento dos montantes de base, a percentagem de superação era de 38,98% para a Bong, de 441,83% para a GPV, de 30,04% para a Hamelin, de 36,71% para a Mayer-Kuvert e de 97,13% para as recorrentes.

- 35 Por conseguinte, a Comissão aplicou a cada empresa a redução necessária para que o montante de base da coima fosse inferior ao limite máximo de 10% do volume de negócios total em 2013. Para o efeito, o montante de base foi reduzido proporcionalmente à *ratio* «monoproduto» das referidas empresas. No que se refere à Hamelin, a Comissão considerou que «ainda que não se tratasse de uma empresa monoproduto, o seu montante de base também devia ser ajustado nos termos do ponto 37 das orientações, e segundo a mesma metodologia por razões de equidade para refletir a sua participação na infração e restabelecer o equilíbrio entre as coimas aplicadas às diferentes empresas depois dos ajustamentos indicados». A Comissão não aplicou a redução de maneira linear, mas, sempre respeitando o limite máximo de 10%, garantido que a coima daí resultante fosse suficientemente dissuasiva atendendo à gravidade e à duração da infração. Consequentemente, segundo a metodologia descrita no considerando 91 da decisão impugnada, aplicou as seguintes reduções aos montantes de base: [confidencial]% para a Bong, [confidencial]% para a GPV, [confidencial]% («equidade») para a Hamelin, [confidencial]% para a Mayer-Kuvert e [confidencial]% para as recorrentes.
- 36 Segundo a Comissão, o Tribunal Geral deve limitar-se a apreciar a questão do respeito do dever de fundamentação apenas no que se refere às recorrentes e não em relação às outras empresas em causa que não interpuseram recurso no Tribunal Geral e relativamente às quais a fundamentação da decisão impugnada se tornou definitiva. Assim, no caso em apreço, as recorrentes não podem invocar o caráter alegadamente insuficiente da fundamentação relativa à redução do montante das coimas aplicadas às outras empresas destinatárias da referida decisão. Em todo o caso, esta fundamentação é suficiente, na medida em que permitiu às recorrentes conhecer as razões do ajustamento do montante da sua coima — razões essas que já conheciam, enquanto requerentes da referida redução — e que permite ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização jurisdicional.
- 37 Uma vez que a decisão impugnada foi adotada no termo de um procedimento de transação no âmbito do qual as partes foram informadas, durante as conversações bilaterais, de todos os elementos pertinentes, nomeadamente, os factos alegados, a sua qualificação, a gravidade e a duração da infração imputada, a atribuição das responsabilidades e uma estimativa dos intervalos de montantes prováveis das coimas, a sua fundamentação podia ser muito mais sucinta do que a de outras decisões adotadas nos termos dos artigos 7.º e 23.º do Regulamento n.º 1/2003. Assim, no caso em apreço, as conversações bilaterais entre a Comissão e as recorrentes permitiram a estas últimas conhecer cada um desses elementos e a metodologia a seguir para o cálculo do montante das coimas para decidir voluntariamente apresentar ou não uma proposta de transação. Nestas circunstâncias, a fundamentação da decisão impugnada era amplamente suficiente.
- 38 Com efeito, o texto da decisão impugnada já explica em pormenor os fatores que foram tidos em conta para determinar a gravidade e a duração da infração, bem como para calcular o montante de base da coima. Assim, nos considerandos 72 a 84 da referida decisão, expõe-se a metodologia utilizada para calcular o referido montante de base que as recorrentes não põem em causa. Esse texto proporciona também outras precisões, como o volume de vendas das empresas em causa tido em conta para calcular o montante de base das coimas (v. quadro n.º 1 no considerando 75), os diferentes fatores multiplicadores a título da duração (v. quadro n.º 2 no considerando 81) e os diferentes montantes de base das coimas, antes e depois do ajustamento (v. quadros n.ºs 3 e 4 que figuram nos considerandos 84 e 93). Segundo a Comissão, a exigência de fundamentação no que respeita aos elementos que permitem aferir a gravidade e a duração da infração está preenchida.
- 39 Além disso, na reunião de 24 de outubro de 2014, a Comissão forneceu às recorrentes uma descrição pormenorizada da metodologia de cálculo do montante da coima prevista em relação a elas, incluindo o valor das vendas utilizado para calcular o montante de base, a duração da sua participação na infração, o montante adicional acrescido para efeitos dissuasivos (fator multiplicador), a inexistência de circunstâncias agravantes ou atenuantes, as reduções efetuadas ao abrigo das comunicações relativas à transação e à cooperação, bem como a efetuada nos termos do ponto 37 das orientações.

Na sua opinião, as recorrentes compreenderam perfeitamente essas explicações e aceitaram expressamente, na sua proposta de transação, o montante máximo da coima suscetível de lhes ser aplicada em conformidade com o intervalo proposto.

- 40 No que se refere à redução do montante de base efetuada nos termos do ponto 37 das orientações, a Comissão sustenta que a decisão impugnada explica suficientemente, nos seus considerandos 88 a 92, as razões pelas quais considerou necessário proceder a um ajustamento dos montantes de base. As especificidades que levaram ao ajustamento em relação às recorrentes já foram apreciadas na reunião de 24 de outubro de 2014, isto é, antes da apresentação da sua proposta de transação, do envio da comunicação de objeções e da adoção da decisão impugnada. Nessa reunião, a Comissão explicou que os montantes de base calculados para todas as empresas ultrapassavam o limite máximo de 10%, e isso devido a uma conjugação de fatores, como o valor que representava a percentagem do volume das vendas abrangido pela infração, a longa duração do cartel e a *ratio* «monoproduto» das empresas (calculada como a proporção entre o volume das vendas totais de envelopes e o volume total das vendas da empresa em causa). Por último, refere que, embora seja verdade que, durante a reunião de 24 de outubro de 2014, existiu uma certa confusão acerca da incidência da redução baseada na *ratio* «monoproduto» no montante final da coima, esta confusão foi dissipada no decurso dessa mesma reunião, na sequência da qual as recorrentes apresentaram a referida proposta de transação.
- 41 A Comissão acrescenta que foram as próprias recorrentes que lhe solicitaram, no «non paper» de 24 de fevereiro de 2014 (v. n.º 9, *supra*), que procedesse a uma redução do montante da coima nos termos do ponto 37 das orientações. As recorrentes explicaram que, dado o caráter «monoproduto» do seu grupo, a limitação da duração da infração não tinha influência no montante da coima que lhes seria aplicada. Com efeito, tendo em conta o facto de que a venda de envelopes representava mais de 90% do volume das suas vendas totais, a aplicação de um montante adicional de mais de 10% com fins dissuasivos traduzia-se já num montante da coima que ultrapassava o limite máximo de 10% do volume de negócios total previsto no artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003. Tendo em conta os elementos acima referidos e, nomeadamente, a fundamentação análoga exposta no considerando 91 da decisão impugnada, a Comissão concluiu daí que, no caso em apreço, não era necessária uma fundamentação mais detalhada.
- 42 A respeito das percentagens concretas de redução atribuídas a cada uma das empresas em causa, a Comissão recorda os considerandos 91 e 92 da decisão impugnada, que explicitam os fatores que teve em conta para determinar essas percentagens, completados pelo considerando 87 da referida decisão, que refere que a Mayer-Kuvert teve um papel diferente e uma participação menor na infração. Os quadros n.ºs 3 e 4, que figuram nos considerandos 84 e 93 da decisão impugnada, expõem, assim, os montantes de base para cada empresa, antes e depois do seu ajustamento, e um simples cálculo aritmético permitia deduzir o montante preciso do ajustamento aplicado a cada coima. No que respeita às recorrentes, a percentagem de ajustamento aplicada devido ao seu caráter «monoproduto», cuja aplicação elas próprias requereram, foi de [confidencial]%. Além disso, a jurisprudência considerou que não era necessário fornecer um cálculo aritmético ou precisar todos os fatores que levaram à fixação de um montante exato da coima. Na tréplica, no que se refere à redução concedida à Hamelin «por razões de equidade», a Comissão precisa que esta redução estava justificada pela necessidade de ter em consideração as circunstâncias específicas do presente processo, como indicado no considerando 90 da decisão impugnada.

Apreciação do Tribunal Geral

- 43 Com o primeiro fundamento, as recorrentes alegam, em substância, que os considerandos 88 a 92 da decisão impugnada enfermam de uma fundamentação insuficiente. Os referidos considerandos não precisam suficientemente as razões que levaram a Comissão a ajustar, a título excecional, nos termos do ponto 37 das orientações, os montantes de base das coimas aplicadas às empresas em causa e a aplicar-lhes, nesse contexto, percentagens de redução diferentes, concedendo, nomeadamente, uma

redução de [confidencial]% à Hamelin. Além disso, esta abordagem constitui um desvio de poder. Em especial, a Comissão alegou pela primeira vez no decorrer do processo que a Hamelin não era uma empresa «monoproduto» e que o ajustamento do seu montante de base, nos termos do ponto 37 das orientações, estava justificado, nomeadamente, por razões de equidade, o que não resulta do considerando 92 da decisão impugnada.

- 44 Como foi reconhecido por jurisprudência constante, o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, a qual faz parte da legalidade em sede de mérito do ato controvertido. Nesta perspetiva, a fundamentação exigida deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo. Quanto, em particular, à fundamentação das decisões individuais, o dever de fundamentar tais decisões tem assim por finalidade, além de permitir uma fiscalização jurisdicional, fornecer ao interessado indicações suficientes para saber se a decisão enferma eventualmente de um vício que permita contestar a sua validade (acórdãos de 29 de setembro de 2011, *Elf Aquitaine/Comissão*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.ºs 146 a 148 e jurisprudência referida; de 11 de julho de 2013, *Ziegler/Comissão*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.ºs 114, 115 e jurisprudência referida; e de 5 de dezembro de 2013, *Solvay/Comissão*, C-455/11 P, não publicado, EU:C:2013:796, n.ºs 89, 90 e jurisprudência referida).
- 45 Além disso, a exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o ato diga direta e individualmente respeito podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos de 29 de setembro de 2011, *Elf Aquitaine/Comissão*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 150; de 11 de julho de 2013, *Ziegler/Comissão*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.º 116; e de 5 de dezembro de 2013, *Solvay/Comissão*, C-455/11 P, não publicado, EU:C:2013:796, n.º 91).
- 46 A jurisprudência precisou ainda que a fundamentação deve pois, em princípio, ser comunicada ao interessado, ao mesmo tempo que a decisão de acusação. Não se pode considerar que a falta de fundamentação foi sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos da decisão no decurso do processo perante os órgãos jurisdicionais da União (acórdãos de 29 de setembro de 2011, *Elf Aquitaine/Comissão*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 149, e de 19 de julho de 2012, *Alliance One International e Standard Commercial Tobacco/Comissão*, C-628/10 P e C-14/11 P, EU:C:2012:479, n.º 74).
- 47 Contrariamente ao que alega a Comissão, no que se refere às exigências que decorrem do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em conjugação com o artigo 263.º TFUE, por um lado, e o artigo 261.º TFUE e o artigo 31.º do Regulamento n.º 1/2003, por outro (v., neste sentido, acórdão de 8 de dezembro de 2011, *Chalkor/Comissão*, C-386/10 P, EU:C:2011:815, n.ºs 52 a 67), como recordados no ponto 41 da comunicação relativa à transação, esses princípios aplicam-se *mutatis mutandis* ao dever da Comissão, na aceção do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, de fundamentar a decisão que aplica as coimas adotada por ela no termo de um procedimento de transação, no âmbito do qual a empresa em causa só está obrigada a aceitar o montante máximo da coima proposta. Com efeito, foi à luz das disposições acima referidas do direito primário e secundário que o Tribunal de Justiça salientou a importância especial do dever da Comissão de fundamentar as suas decisões que aplicam coimas em matéria de concorrência e, nomeadamente, explicar a ponderação e a avaliação que fez dos elementos tomados em consideração para determinar o montante da coima, cabendo ao juiz verificar oficiosamente a existência dessa fundamentação (v., neste sentido, acórdão de 8 de dezembro de 2011, *Chalkor/Comissão*, C-386/10 P, EU:C:2011:815, n.º 61).

48 Quando a Comissão decide afastar-se da metodologia geral exposta nas orientações, mediante as quais se autolimitou no exercício do seu poder de apreciação quanto à fixação do montante das coimas, baseando-se, como no caso em apreço, no ponto 37 dessas orientações, essas exigências de fundamentação impõem-se ainda com mais força. A este respeito, há que recordar a jurisprudência constante que reconheceu que as orientações enunciam uma regra de conduta indicativa da prática a seguir de que a Comissão não se pode afastar, num caso especial, sem invocar razões que sejam compatíveis, nomeadamente, com o princípio da igualdade de tratamento (v., neste sentido, acórdãos de 30 de maio de 2013, Quinn Barlo e o./Comissão, C-70/12 P, não publicado, EU:C:2013:351, n.º 53, e de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão, C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.º 60 e jurisprudência referida). Esta fundamentação deve ainda ser mais precisa na medida em que o ponto 37 das orientações se limita a uma referência vaga às «especificidades de um dado processo» deixando assim uma ampla margem de apreciação à Comissão para proceder, como no presente caso, a um ajustamento excepcional dos montantes de base das coimas das empresas em causa. Com efeito, nesse caso, o respeito pela Comissão das garantias conferidas pela ordem jurídica da União nos processos administrativos, incluindo o dever de fundamentação, assume uma importância ainda mais fundamental (v., neste sentido, acórdão de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14).

49 Daqui resulta que, no caso em apreço, a Comissão estava obrigada a explicar de forma suficientemente clara e precisa de que modo pretendia fazer uso do seu poder de apreciação, incluindo os diferentes elementos de facto e de direito que tomou em consideração para o efeito. Em especial, atendendo à sua obrigação de respeitar o princípio da igualdade de tratamento na determinação dos montantes das coimas, que as recorrentes a acusam de ter violado em seu detrimento (como invocam no segundo fundamento), esse dever de fundamentação engloba todos os elementos pertinentes exigidos para poder apreciar se as empresas em causa, que viram esses montantes de base das suas coimas serem ajustados, se encontram em situações comparáveis ou não, se as referidas situações foram tratadas de modo igual ou desigual e se um eventual tratamento igual ou desigual dessas situações era objetivamente justificado (v. acórdão de 12 de novembro de 2014, Guardian Industries e Guardian Europe/Comissão, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, n.ºs 51, 62 e jurisprudência referida).

50 Para comprovar se a Comissão respeitou o seu dever de fundamentação da decisão impugnada, há que recordar as diferentes etapas das operações de cálculo que esta efetuou para determinar e ajustar, nos termos do ponto 37 das orientações, os montantes de base das coimas aplicadas às empresas em causa. As razões expostas a este respeito na decisão impugnada podem ser resumidas do seguinte modo:

Empresa	Valor das vendas EUR em 2007	Coefficiente de gravidade	Duração (anos)	Montante adicional	Montante de base EUR	Ajustamento/ Redução	Montante de base ajustado
Bong	140 000 000	15%	4,5	15%	115 500 000	[confidencial]%	[confidencial]
[...] GPV	125 086 629	15%	4,5	15%	103 196 000	[confidencial]%	[confidencial]
Hamelin	185 521 000	15%	4,416	15%	150 717 000	[confidencial]%	[confidencial]
Mayer-Kuvert	70 023 181	15%	4,5	15%	57 769 000	[confidencial]%	[confidencial]
Printeos [...]	143 316 000	15%	4,5	15%	118 235 000	[confidencial]%	[confidencial]

51 Além disso, importa recordar que, por um lado, nos considerandos 88 e 89 da decisão impugnada, a Comissão salientou, em substância, que a maior parte das empresas em causa tinham efetuado as suas vendas num único mercado, de modo que, na prática, todas as coimas eram suscetíveis de atingir o

limite máximo de 10% do volume de negócios total previsto no artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003, que a aplicação desse limite constituía a regra e não exceção e que qualquer diferenciação em função da gravidade da infração ou de circunstâncias atenuantes já não era suscetível de se repercutir nos montantes das coimas (v., neste sentido, acórdão de 16 de junho de 2011, Putters International/Comissão, T-211/08, EU:T:2011:289, n.º 75). Por outro lado, nos considerando 90 a 92 da decisão impugnada, a Comissão fundamentou a aplicação do ponto 37 das orientações e o ajustamento dos montantes de base a favor de «todas as partes» ao fazer referência, nomeadamente, ao «valor das vendas do produto cartelizado em relação ao volume de negócios total e [às] diferenças entre as partes em função da sua participação individual na infração» e ao facto de que «todas as partes operavam, numa medida diferente, mas importante, na venda de envelopes». Assim, a Comissão propôs proceder, atendendo às circunstâncias específicas do processo e ao facto de que «todas as partes operavam, numa medida diferente, mas importante, na venda de envelopes normalizados por catálogo e de envelopes especiais impressos, [...] a uma redução de [confidencial]% [do montante] da coima que devia ser aplicada pela infração cometida pela GPV, de [confidencial]% para [as recorrentes], de [confidencial]% para a Bong e a Mayer-Kuvert, bem como de [confidencial]% para a Hamelin».

- 52 Em primeiro lugar, como alegam as recorrentes, há, contudo, que observar que, na decisão impugnada, e nomeadamente no considerando 92, a Comissão não enuncia as razões pelas quais aplicou essas percentagens de redução diferentes às empresas em causa. Em especial, a variação das referidas percentagens de redução não se pode explicar pelo simples motivo de a Comissão pretender reduzir todos os montantes de base, já nesta fase intermédia da operação de cálculo das coimas, a uma percentagem abaixo do limite máximo de 10% do volume de negócios total, na aceção do artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003, de cada uma das referidas empresa em conformidade com o espírito do n.º 75 do acórdão de 16 de junho de 2011, Putters International/Comissão (T-211/08, EU:T:2011:289). Com efeito, como as recorrentes alegam acertadamente no âmbito do segundo fundamento, esses montantes de base ajustados apresentam desvios claramente diferentes, em termos de percentagem, em relação ao referido limite de 10%, a saber, nomeadamente, 4,5% e 4,7% no caso, respetivamente, da Hamelin e da Bong, e 9,7% no caso das recorrentes.
- 53 A Comissão também não tem razão ao afirmar que as recorrentes foram suficientemente informadas da abordagem seguida por ela no decurso do procedimento administrativo ou que conheciam o seu contexto, afirmação que não encontra qualquer fundamento nos autos. Em resposta a uma questão oral do Tribunal Geral sobre este aspeto na audiência, a Comissão reconheceu o carácter sumário e sucinto da fundamentação da decisão impugnada a este propósito e limitou-se essencialmente a alegar que, no âmbito de um procedimento de transação, o seu dever de fundamentação é menor, dado que as partes conheciam o processo, incluindo os elementos que a Comissão pretendia ter em consideração, e mantinham livremente conversações bilaterais para chegar a uma transação. De resto, no que se refere à aplicação das percentagens de redução diferentes evocada no considerando 92 da decisão impugnada, o Tribunal Geral recordou às partes o seu dever de examinar oficiosamente, se for caso disso, o carácter suficiente da fundamentação, na aceção do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, o que ficou registado na ata da audiência.
- 54 Em segundo lugar, o considerando 92 da decisão impugnada manifestamente não precisa o que a Comissão só explicou, de maneira tardia e não suscetível de sanar uma eventual insuficiência ou falta de fundamentação (v. jurisprudência referida no n.º 46, *supra*), no decurso do processo mediante uma fundamentação complementar substancial, a saber, que, contrariamente às empresas em causa, a Hamelin não exercia uma atividade económica «monoproduto» e o ajustamento do montante de base em relação a ela se justificava nomeadamente por razões de equidade e para restabelecer o equilíbrio entre as diferentes coimas (v. n.ºs 34 e 35, *supra*). Assim, atendendo a essas explicações suplementares, contrariamente à impressão que o considerando 91 da decisão impugnada podia dar, o elemento decisivo de apreciação tido em conta pela Comissão para ajustar os montantes de base não era o facto de existirem «diferenças entre as partes consoante a sua participação individual na infração», que, no caso da Hamelin, era apenas ligeiramente menor com uma duração de participação na infração de

4,416 anos face a 4,5 anos no caso das outras empresas em causa. Além disso, contrariamente ao que as recorrentes parecem ter entendido, esse considerando também não é suscetível de visar apenas a participação menor da Mayer-Kuvert na infração, uma vez que já tinha dado lugar a uma redução de 10% a título de circunstância atenuante na aceção do ponto 29 das orientações (considerandos 85 e 87 da decisão impugnada), isto é, antes dos ajustamentos contestados dos montantes de base expostos nos considerandos 88 e seguintes da decisão impugnada.

- 55 Daqui resulta que, quanto à base desta fundamentação da decisão impugnada, nem as recorrentes estavam em condições de contestar utilmente o fundamento da abordagem seguida pela Comissão à luz do princípio da igualdade de tratamento nem o Tribunal Geral poderia exercer plenamente a sua fiscalização da legalidade relativamente ao respeito do referido princípio (v. segundo fundamento). Mais precisamente, à luz dos considerandos 91 e 92 da decisão impugnada, não é possível apreciar se a Hamelin e as outras empresas em causa se encontravam em situações comparáveis ou diferentes e se a Comissão lhes conferiu um tratamento igual ou diferente. Nesta base, é ainda menos possível comprovar se um eventual tratamento igual de situações diferentes das empresas em causa, nos termos do ponto 37 das orientações, motivado essencialmente pelo carácter «monoproduto» da sua atividade comercial e, em parte, por considerações de equidade, ou um eventual tratamento diferente de situações comparáveis, nomeadamente a aplicação de percentagens de redução diferentes, estavam objetivamente justificados. Pelo contrário, a fundamentação sucinta exposta no considerando 92 da decisão impugnada era suscetível de criar a impressão errada de que a razão principal do ajustamento horizontal dos montantes de base a favor das empresas em causa residia no facto de todas elas estarem em situações pelo menos comparáveis, relacionadas com o carácter «monoproduto» da sua atividade comercial. Contudo, não era esse o caso da Hamelin, como a Comissão reconheceu no decurso do processo.
- 56 Atendendo a que o ponto 84 da comunicação de objeções continha informações ainda mais vagas quanto à metodologia prevista para ajustar os montantes de base e às justificações subjacentes, a Comissão também não pode sustentar que as recorrentes receberam informações suficientes a esse respeito durante o procedimento administrativo ou que dispunham de conhecimentos suficientes do contexto em causa. Em todo o caso, nenhum outro elemento dos autos é suscetível de demonstrar que isso era assim e a Comissão não está em condições de provar que comunicou esses elementos às recorrentes, nomeadamente, na reunião de 24 de outubro de 2014.
- 57 Atendendo a todas as considerações precedentes, há pois que concluir que a decisão impugnada enferma de uma fundamentação insuficiente e que há que julgar procedente o primeiro fundamento na parte em que assenta na violação do dever de fundamentação na aceção do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.
- 58 Consequentemente, há que anular o artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da decisão impugnada, sem que seja necessário apreciar a alegação relativa a um desvio de poder nem o segundo e terceiro fundamentos e a admissibilidade deste último. Além disso, não é necessário pronunciar-se sobre o segundo pedido, invocado a título subsidiário.

Quanto às despesas

- 59 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos das recorrentes.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

decide:

- 1) **É anulado o artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da Decisão C(2014) 9295 final da Comissão, de 10 de dezembro de 2014, relativa um processo nos termos do artigo [101.º TFUE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (AT.39780 — Envelopes).**
- 2) **A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**

Prek

Labucka

Schwarcz

Tomljenović

Kreuschitz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de dezembro de 2016.

Assinaturas