



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

9 de março de 2023*

«Recurso — Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Decisão da Comissão Europeia que ordena uma inspeção — Vias de recurso contra o desenrolar da inspeção — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito a um recurso efetivo — Regulamento (CE) n.º 1/2003 — Artigo 19.º — Regulamento (CE) n.º 773/2004 — Artigo 3.º — Registo das audições realizadas pela Comissão no âmbito dos seus inquéritos — Ponto de partida do inquérito da Comissão»

No processo C-690/20 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 18 de dezembro de 2020,

Casino, Guichard-Perrachon SA, com sede em Saint-Étienne (França),

Achats Marchandises Casino SAS (AMC), com sede em Vitry-sur-Seine (França),

representadas por G. Aubron, Y. Boubacir, O. de Juvigny, I. Simic e A. Sunderland, avocats,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por P. Berghe, A. Cleenewerck de Crayencour, A. Dawes e I. V. Rogalski, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

Conselho da União Europeia, representado por A.-L. Meyer e O. Segnana, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, L. Bay Larsen, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Primeira Secção, P. G. Xuereb (relator), A. Kumin e I. Ziemele, juízes,

* Língua de processo: francês.

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: V. Giacobbo, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 24 de fevereiro de 2022,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de julho de 2022,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a Casino, Guichard-Perrachon SA (a seguir «Casino») e a Achats Marchandises Casino SAS (AMC) pedem a anulação parcial do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 5 de outubro de 2020, Casino, Guichard-Perrachon e AMC/Comissão (T-249/17, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2020:458), pelo qual foi parcialmente negado provimento ao seu recurso baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão C(2017) 1054 final da Comissão, de 9 de fevereiro de 2017, que ordena à Casino e a todas as sociedades direta ou indiretamente controladas por esta que se sujeitem a uma inspeção nos termos do artigo 20.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho (AT.40466 — Tute 1) (a seguir «decisão impugnada»).

Quadro jurídico

Regulamento (CE) n.º 1/2003

- 2 Nos termos do considerando 25 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):

«Uma vez que a deteção das infrações às regras de concorrência se torna cada vez mais difícil, é necessário, para proteger eficazmente a concorrência, reforçar os poderes de inquérito da Comissão [Europeia]. A Comissão deverá, nomeadamente, poder ouvir qualquer pessoa suscetível de dispor de informações úteis e registar as suas declarações. Por outro lado, durante uma inspeção, os funcionários mandatados pela Comissão deverão poder selar as instalações durante o tempo necessário para efetuar a inspeção. Normalmente, o período máximo de afixação de um selo não deverá ultrapassar 72 horas. Os funcionários mandatados pela Comissão deverão igualmente poder solicitar todas as informações relacionadas com o objeto e a finalidade da inspeção.»

- 3 No capítulo V, intitulado «Poderes de inquérito», figura o artigo 17.º deste regulamento, com a epígrafe «Inquéritos por setores económicos e por tipos de acordos», que dispõe, no seu n.º 1:

«Sempre que a evolução das trocas comerciais entre os Estados-Membros, a rigidez dos preços ou outras circunstâncias fizerem presumir que a concorrência no mercado comum pode ser restringida ou distorcida, a Comissão pode realizar um inquérito a determinado setor da economia ou a determinado tipo de acordos em vários setores da economia. No âmbito desse inquérito, a Comissão

pode pedir às empresas ou associações de empresas interessadas as informações necessárias para efeitos da aplicação dos artigos [101.º] e [102.º TFUE] e efetuar as inspeções adequadas para o efeito.»

- 4 O artigo 19.º do referido regulamento, intitulado «Poderes para registar declarações», prevê:

«1. No cumprimento das funções que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, a Comissão pode ouvir qualquer pessoa singular ou coletiva que a tal dê o seu consentimento para efeitos da recolha de informações sobre o objeto de um inquérito.

2. Quando uma audição em conformidade com o n.º 1 se realizar nas instalações de uma empresa, a Comissão deve avisar a autoridade responsável em matéria de concorrência do Estado-Membro em cujo território se efetuar a audição. A pedido da autoridade responsável em matéria de concorrência desse Estado-Membro, os funcionários mandatados por essa autoridade podem prestar assistência aos funcionários e outros acompanhantes mandatados pela Comissão para procederem à audição.»

- 5 O artigo 20.º do mesmo regulamento, intitulado «Poderes da Comissão em matéria de inspeção», dispõe:

«1. No cumprimento das funções que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, a Comissão pode efetuar todas as inspeções necessárias junto das empresas e associações de empresas.

2. Os funcionários e outros acompanhantes mandatados pela Comissão para efetuar uma inspeção podem:

- a) Aceder a todas as instalações, terrenos e meios de transporte das empresas e associações de empresas;
- b) Inspeccionar os livros e outros registos relativos à empresa, independentemente do seu suporte;
- c) Tirar ou obter sob qualquer forma cópias ou extratos dos documentos controlados;
- d) Apor selos em quaisquer instalações, livros ou registos relativos à empresa por período e na medida necessária à inspeção;
- e) Solicitar a qualquer representante ou membro do pessoal da empresa ou da associação de empresas explicações sobre factos ou documentos relacionados com o objeto e a finalidade da inspeção e registar as suas respostas.

3. Os funcionários e outros acompanhantes mandatados pela Comissão para efetuar uma inspeção exercem os seus poderes mediante a apresentação de mandado escrito que indique o objeto e a finalidade da inspeção, bem como a sanção prevista no artigo 23.º no caso de os livros ou outros registos relativos à empresa que tenham sido exigidos serem apresentados de forma incompleta ou de as respostas aos pedidos feitos em aplicação do n.º 2 do presente artigo serem inexatas ou deturpadas. A Comissão deve avisar em tempo útil antes da inspeção a autoridade responsável em matéria de concorrência do Estado-Membro em cujo território se deve efetuar a inspeção.

4. As empresas e as associações de empresas são obrigadas a sujeitar-se às inspeções que a Comissão tenha ordenado mediante decisão. A decisão deve indicar o objeto e a finalidade da

inspeção, fixar a data em que esta tem início e indicar as sanções previstas nos artigos 23.º e 24.º, bem como a possibilidade de impugnação da decisão perante o Tribunal de Justiça [da União Europeia]. A Comissão toma essas decisões após consultar a autoridade responsável em matéria de concorrência do Estado-Membro em cujo território se deve efetuar a inspeção.

5. Os funcionários da autoridade responsável em matéria de concorrência do Estado-Membro em cujo território se deve efetuar a inspeção, ou os agentes mandatados por essa autoridade, devem, a pedido desta ou da Comissão, prestar assistência ativa aos funcionários e outros acompanhantes mandatados pela Comissão. Dispõem, para o efeito, dos poderes definidos no n.º 2.

6. Quando os funcionários e outros acompanhantes mandatados pela Comissão verificarem que uma empresa se opõe a uma inspeção ordenada nos termos do presente artigo, o Estado-Membro em causa deve prestar-lhes a assistência necessária, solicitando, se for caso disso, a intervenção da força pública ou de uma autoridade equivalente, para lhes dar a possibilidade de executar a sua missão de inspeção.

7. Se, para a assistência prevista no n.º 6, for necessária a autorização de uma autoridade judicial de acordo com as regras nacionais, essa autorização deve ser solicitada. Essa autorização pode igualmente ser solicitada como medida cautelar.

8. Sempre que for solicitada a autorização prevista no n.º 7, a autoridade judicial nacional controla a autenticidade da decisão da Comissão, bem como o caráter não arbitrário e não excessivo das medidas coercivas relativamente ao objeto da inspeção. Ao proceder ao controlo da proporcionalidade das medidas coercivas, a autoridade judicial nacional pode pedir à Comissão, diretamente ou através da autoridade do Estado-Membro responsável em matéria de concorrência, informações circunstanciadas, em especial quanto aos motivos que tem a Comissão para suspeitar de violação dos artigos [101.º] e [102.º TFUE], bem como quanto à gravidade da infração suspeita e à natureza do envolvimento da empresa em causa. No entanto, a autoridade judicial nacional não pode pôr em causa a necessidade da inspeção, nem exigir que lhe sejam apresentadas informações que constem do processo da Comissão. O controlo da legalidade da decisão da Comissão encontra-se reservado exclusivamente ao Tribunal de Justiça.»

6 O artigo 23.º do Regulamento n.º 1/2003, intitulado «Coimas», prevê, no seu n.º 1:

«A Comissão pode, mediante decisão, aplicar às empresas e associações de empresas coimas até 1 % do volume de negócios total realizado durante o exercício precedente, sempre que, deliberadamente ou por negligência:

[...]

c) Apresentem de forma incompleta os livros ou outros registos relativos à empresa, aquando das inspeções efetuadas nos termos do artigo 20.º, ou não se sujeitem às inspeções ordenadas mediante decisão tomada nos termos do n.º 4 do artigo 20.º;

d) Em resposta a um pedido de explicação feito nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 20.º,

– respondam de forma inexata ou deturpada,

- não retifiquem, no prazo estabelecido pela Comissão, uma resposta inexata, incompleta ou deturpada dada por um membro do pessoal, ou
 - não deem ou se recusem a dar uma resposta cabal sobre factos que se prendam com o objeto e a finalidade de uma inspeção ordenada mediante decisão tomada nos termos do n.º 4 do artigo 20.º;
- e) Forem quebrados os selos apostos, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 20.º, pelos funcionários ou outros acompanhantes mandatados pela Comissão.»

Regulamento (CE) n.º 773/2004

- 7 O artigo 2.º 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), intitulado «Início do processo», prevê, no seu n.º 3:

«A Comissão pode exercer os seus poderes de investigação nos termos do capítulo V do Regulamento [n.º 1/2003] antes de dar início ao processo.»

- 8 No capítulo III, intitulado «Investigação realizada pela Comissão», figura o artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, com a epígrafe «Poderes para registar declarações», que dispõe:

«1. Sempre que a Comissão proceda à audição de uma pessoa que para tal tenha dado o seu consentimento nos termos do artigo 19.º do Regulamento [n.º 1/2003], deve, no início da audição, indicar o fundamento legal e a finalidade da audição e recordar o seu carácter voluntário. Deve também informar a pessoa ouvida da intenção de registar as suas declarações.

2. A audição pode ser realizada através de quaisquer meios, nomeadamente pelo telefone ou via eletrónica.

3. A Comissão pode registar as declarações das pessoas ouvidas sob qualquer forma. Deve ser disponibilizada à pessoa ouvida uma cópia do registo para aprovação. Se for necessário, a Comissão deve fixar um prazo durante o qual a pessoa ouvida pode transmitir eventuais correções a introduzir nas suas declarações.»

Antecedentes do litígio e decisão impugnada

- 9 Os antecedentes do litígio estão resumidos nos n.ºs 2 a 8 do acórdão recorrido, da seguinte forma:

«2. A [Casino], a primeira recorrente [...], é a sociedade-mãe do grupo Casino, que exerce a sua atividade designadamente em França, principalmente no setor da distribuição alimentar e não alimentar. A sua filial, a Achats Marchandises Casino SAS (AMC), anteriormente EMC Distribution, a segunda recorrente, é uma central de compras que negocia as condições de compra com os fornecedores para as marcas do grupo Casino em França.

3. Tendo recebido informações relativas ao intercâmbio de informações entre a primeira recorrente e outras empresas ou associações de empresas, nomeadamente a Intermarché, sociedade que também exerce a sua atividade no setor da distribuição alimentar e não alimentar, a Comissão Europeia adotou [a decisão impugnada].

4. O dispositivo da decisão impugnada tem a seguinte redação:

“Artigo 1.º

A Casino [...], e todas as sociedades direta ou indiretamente controladas por ela, são obrigadas a sujeitar-se a uma inspeção relativa à sua eventual participação em práticas concertadas contrárias ao artigo 101.º [TFUE] nos mercados do abastecimento de bens de consumo corrente, no mercado de venda de serviços aos fabricantes de produtos de marca e nos mercados de venda aos consumidores de bens de consumo corrente. Essas práticas concertadas consistem em:

- a) intercâmbios de informações, desde 2015, entre empresas e/ou associações de empresas, nomeadamente a [International Casino Dia Corporation (ICDC)] [...], e/ou os seus membros, nomeadamente a Casino e a AgeCore e/ou os seus membros nomeadamente a Intermarché, relativamente aos descontos que obtiveram nos mercados do abastecimento dos bens de consumo corrente, nos setores dos produtos alimentares, produtos de higiene e produtos de limpeza e aos preços no mercado de venda de serviços aos fabricantes de produtos de marca nos setores dos produtos alimentares, produtos de higiene e produtos de limpeza, em diversos Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente em França, e
- b) intercâmbios de informações, pelo menos desde 2016, entre a Casino e a Intermarché relativamente às suas estratégias comerciais futuras, nomeadamente em termos de gama de produtos, desenvolvimento de lojas, de comércio eletrónico e de política promocional nos mercados do abastecimento de bens de consumo corrente e nos mercados de venda aos consumidores de bens de consumo corrente, em França.

Esta inspeção pode ter lugar em quaisquer instalações da empresa [...]

A Casino autoriza os funcionários e outras pessoas mandatadas pela Comissão para proceder a uma inspeção e os funcionários e outras pessoas mandatadas pela autoridade da concorrência do Estado-Membro em causa para os ajudar ou nomeadas por este último para este efeito a aceder a todas as suas instalações e meios de transporte durante as horas normais de funcionamento. Sujeita à inspeção os livros e todos os demais documentos profissionais, qualquer que seja o seu suporte, se os funcionários e outras pessoas mandatadas o solicitarem e permite-lhes examiná-los nas instalações e fazer ou obter sob qualquer forma cópia ou extrato desses livros ou documentos. Autoriza a aposição de selos em todas as instalações comerciais e livros ou documentos durante a inspeção e na medida em que tal seja necessário para o efeito. Dá imediatamente no local explicações verbais a respeito do objeto e da finalidade da inspeção se esses funcionários ou pessoas o solicitarem e autoriza qualquer representante ou membro do pessoal a dar explicações. Autoriza o registo dessas explicações sob qualquer forma.

Artigo 2.º

A inspeção pode ter início em 20 de fevereiro de 2017 ou pouco tempo depois.

Artigo 3.º

A Casino e todas as sociedades direta ou indiretamente controladas por ela são destinatárias da presente decisão.

A empresa destinatária é notificada desta decisão, imediatamente antes da inspeção, nos termos do artigo 297.º, n.º 2, [TFUE].”

5. Tendo sido informada desta inspeção pela Comissão, a Autorité de la concurrence (Autoridade da Concorrência) francesa submeteu à apreciação dos juízes competentes em matéria de liberdades e de detenção dos tribunaux de grande instance de Créteil e de Paris (Tribunais de Primeira Instância de Créteil e de Paris, França) um pedido de autorização para realizar operações de visita e de apreensão nas instalações das recorrentes. Por Despachos de 17 de fevereiro de 2017, esses juízes competentes em matéria de liberdades e de detenção autorizaram as visitas e as apreensões requeridas, como medida cautelar. Uma vez que nenhuma das medidas tomadas durante a inspeção necessitou do uso de “poderes coercivos” na aceção do artigo 20.º, n.ºs 6 a 8, do Regulamento n.º 1/2003, estes despachos não foram notificados às recorrentes.

6. A inspeção teve início em 20 de fevereiro de 2017, data em que os inspetores da Comissão, acompanhados de representantes da Autoridade da Concorrência francesa, se apresentaram na sede parisiense do grupo Casino e nas instalações da segunda recorrente e notificaram a decisão impugnada às recorrentes.

7. No âmbito da inspeção, a Comissão procedeu, nomeadamente, a uma visita dos escritórios, a uma recolha de material, em especial informático (computadores portáteis, telemóveis, *tablet*, dispositivos de armazenamento), à audição de diversas pessoas e à cópia do conteúdo do material recolhido.

8. Cada uma das recorrentes enviou à Comissão uma mensagem de correio eletrónico datada de 24 de fevereiro de 2017, na qual formularam reservas quanto à decisão impugnada e ao desenrolar da inspeção realizada com base nela.»

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 10 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de abril de 2017, as recorrentes interpuseram, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, recurso de anulação da decisão impugnada. As recorrentes invocaram, em substância, três fundamentos de recurso. O primeiro baseia-se na exceção de ilegalidade do artigo 20.º do Regulamento n.º 1/2003, o segundo é relativo à violação do dever de fundamentação e o terceiro à violação do direito à inviolabilidade do domicílio.
- 11 No âmbito das medidas de organização do processo, o Tribunal Geral convidou a Comissão a apresentar os indícios de presumíveis infrações de que dispunha à data da decisão impugnada.
- 12 Em resposta a esse pedido, a Comissão apresentou, nomeadamente, relatórios de audições realizadas em 2016 e 2017 com treze fornecedores dos produtos de consumo corrente em causa que celebravam regulamente acordos com a Casino e a Intermarché (anexos Q.1 a Q.13 da resposta da Comissão de 10 de janeiro de 2019) (a seguir «audições com os fornecedores»).
- 13 Pelo acórdão recorrido, o Tribunal Geral, tendo considerado que a Comissão não dispunha de indícios suficientemente sérios para suspeitar da existência de uma infração que consistia em intercâmbios de informações entre a Casino e a Intermarché sobre as suas futuras estratégias comerciais, anulou o artigo 1.º, alínea b), da decisão impugnada e negou provimento ao recurso quanto ao restante.

Pedidos das partes

- 14 Com o seu recurso, as recorrentes concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido;
 - julgar procedentes os pedidos apresentados em primeira instância e, consequentemente, anular a decisão impugnada, e
 - condenar a Comissão nas despesas relativas ao presente recurso e nas despesas efetuadas no Tribunal Geral.
- 15 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:
- negar provimento ao recurso e
 - condenar as recorrentes nas despesas.
- 16 O Conselho da União Europeia conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:
- negar provimento ao recurso na parte em que as recorrentes acusam o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito ao declarar que o direito fundamental a um recurso efetivo não impunha um recurso autónomo e imediato contra o desenrolar das inspeções e
 - condenar as recorrentes nas despesas do recurso.

Quanto ao recurso

- 17 As recorrentes invocam quatro fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao declarar que as declarações orais recolhidas pela Comissão não precisavam de ser registadas para servirem de indícios que justificavam a decisão impugnada. Os segundo e terceiro fundamentos baseiam-se no facto de o Tribunal Geral ter cometido erros de direito ao declarar que o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio não exigia que a decisão impugnada limitasse no tempo o exercício dos poderes de inquérito da Comissão e limitasse as pessoas e as instalações suscetíveis de ser inspecionadas. O quarto fundamento é relativo ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao declarar que o direito fundamental a um recurso efetivo não impunha um recurso autónomo e imediato contra o desenrolar das inspeções.
- 18 Uma vez que o quarto fundamento visa pôr em causa o fundamento jurídico da decisão impugnada, o Tribunal de Justiça considera oportuno analisá-lo em primeiro lugar.

Quanto ao quarto fundamento, relativo ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao declarar que o direito fundamental a um recurso efetivo não impunha um recurso autónomo e imediato contra o desenrolar das inspeções

Argumentos das partes

- 19 As recorrentes contestam, em especial, os n.ºs 51, 55 e 69 do acórdão recorrido.
- 20 A título preliminar, as recorrentes recordam que, no Tribunal Geral, alegaram que a disposição na qual a decisão impugnada se baseava — ou seja, o artigo 20.º do Regulamento n.º 1/2003 — violava o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») na medida em que não permitia o exercício do direito a um recurso efetivo contra as medidas adotadas no âmbito de uma inspeção. De facto, as recorrentes sustentam que, contrariamente às exigências que decorrem, nomeadamente, dos Acórdãos do TEDH de 21 de fevereiro de 2008, *Ravon e o. c. França* (CE:ECHR:2008:0221JUD001849703, § 28), de 21 de dezembro de 2010, *Compagnie des gaz de pétrole Primagaz c. França* (CE:ECHR:2010:1221JUD002961308, § 36 e seguintes), e de 21 de dezembro de 2010, *Société Canal Plus e o. c. França* (CE:ECHR:2010:1221JUD002940808, § 24 e seguintes), não está previsto um recurso autónomo e imediato contra essas medidas no Regulamento n.º 1/2003, que apenas prevê, no seu artigo 20.º, n.º 4, um recurso contra a decisão de inspeção.
- 21 Na primeira acusação, as recorrentes sustentam que, contrariamente ao que declarou o Tribunal Geral nos n.ºs 51 e 55 do acórdão recorrido, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem não prevê que várias vias de recurso possam ser apreciadas no seu conjunto para cumprir os requisitos do recurso efetivo.
- 22 Na segunda acusação, as recorrentes sustentam, a título subsidiário, que o Tribunal Geral não podia considerar, sem cometer um erro de direito, que todas as vias de recurso que analisou eram equivalentes, consideradas no seu conjunto, a uma via de recurso efetiva, uma vez que não identifica nenhuma via de recurso imediata para contestar a apreensão de documentos não abrangidos pelo âmbito da inspeção. Para poder contestar as medidas adotadas no desenrolar das inspeções, a empresa inspecionada tem de aguardar por uma decisão de encerramento do processo nos termos do artigo 101.º TFUE. Ora, tal via de recurso foi julgada insuficiente pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nos seus Acórdãos de 21 de dezembro de 2010, *Compagnie des gaz de pétrole Primagaz c. França* (CE:ECHR:2010:1221JUD002961308, § 28), e de 21 de dezembro de 2010, *Sociedade Canal Plus e o. c. França* (CE:ECHR:2010:1221JUD002940808, § 40).
- 23 A Comissão e o Conselho contestam os argumentos das recorrentes.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 24 A título preliminar, importa salientar que os n.ºs 51, 55 e 69 do acórdão recorrido, contestados pelas recorrentes no quadro do quarto fundamento, fazem parte dos fundamentos pelos quais o Tribunal Geral julgou improcedente a exceção de ilegalidade do artigo 20.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003, relativa à violação do direito a um recurso efetivo devido à inexistência de recurso contra as medidas adotadas no âmbito de uma inspeção.

- 25 Mais concretamente, nos n.ºs 46 a 50 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou, antes de mais, que o direito a um recurso efetivo está consagrado no artigo 47.º da Carta e nos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»). Após recordar que a CEDH não constitui, enquanto a União não aderir à mesma, um instrumento jurídico formalmente integrado na ordem jurídica da União, de modo que a fiscalização da legalidade deve ser efetuada unicamente em função dos direitos fundamentais garantidos pela Carta, o Tribunal Geral sublinhou que resulta tanto do artigo 52.º da Carta como das anotações relativas a este artigo que as disposições da CEDH e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativas a essas disposições devem ser tidas em conta na interpretação e na aplicação das disposições da Carta a um caso concreto.
- 26 A este respeito, o Tribunal Geral considerou que, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o respeito pelo direito a um recurso efetivo deve ser analisado, em matéria de visitas domiciliárias, à luz dos quatro requisitos seguintes, a saber, primeiro, deve existir uma fiscalização jurisdicional efetiva, tanto de facto como de direito, da regularidade da decisão de proceder a tais visitas ou das medidas adotadas no âmbito dessas visitas, segundo, o ou os recursos disponíveis devem permitir, caso se verifique uma irregularidade, evitar a ocorrência da operação ou, na hipótese de a operação irregular já ter ocorrido, fornecer ao interessado uma reparação adequada, terceiro, a acessibilidade do recurso em causa deve ser certa e, quarto, a fiscalização jurisdicional deve ocorrer num prazo razoável.
- 27 Em seguida, o Tribunal Geral salientou, no n.º 51 do acórdão recorrido, que decorre igualmente dessa jurisprudência que o desenrolar de uma operação de inspeção deve poder ser objeto de uma fiscalização jurisdicional efetiva e que a fiscalização deve ser efetiva nas circunstâncias particulares do processo em causa, o que implica a tomada em consideração de todas as vias de recurso de que dispõe uma empresa que seja objeto de uma inspeção e, assim, uma análise global dessas vias de recurso. O Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 54 e 55 do acórdão recorrido, que, uma vez que a verificação do respeito pelo direito a um recurso efetivo deve assentar numa análise global das vias de recurso suscetíveis de dar lugar à fiscalização das medidas adotadas no âmbito de uma inspeção, é indiferente que, consideradas individualmente, nenhuma das vias de recurso analisadas preencha os requisitos exigidos para que seja admitida a existência de um direito a um recurso efetivo.
- 28 Neste contexto, o Tribunal Geral referiu, por outro lado, nos n.ºs 57 e 58 do acórdão recorrido que, além da possibilidade de dirigir requerimentos ao consultor auditor da Comissão, existem seis vias de recurso que permitem submeter ao juiz da União contestações relativas a uma operação de inspeção, designadamente o recurso contra a decisão de inspeção, o recurso contra a decisão da Comissão que sanciona uma obstrução à inspeção com base no artigo 23.º, n.º 1, alíneas c) a e), do Regulamento n.º 1/2003, o recurso contra qualquer ato que preencha os requisitos jurisprudenciais do ato suscetível de recurso adotado pela Comissão na sequência da decisão de inspeção e no âmbito do desenrolar das operações de inspeção, como uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção de documentos ao abrigo da confidencialidade das comunicações entre advogados e clientes, o recurso contra a decisão de encerramento do processo iniciado nos termos do artigo 101.º TFUE, o processo de medidas provisórias e a ação de indemnização por responsabilidade extracontratual.
- 29 O Tribunal Geral esclareceu, nos n.ºs 58 a 66 do acórdão recorrido, por que razão considerava que essas vias de recurso permitiam submeter ao juiz da União contestações relativas ao desenrolar das inspeções.

- 30 Por último, o Tribunal Geral declarou, após uma análise efetuada nos n.ºs 67 a 80 do acórdão recorrido, que podia considerar-se que o sistema de fiscalização do desenrolar das operações de inspeção constituído pelo conjunto das vias de recurso enumeradas no n.º 28 do presente acórdão preenchia os quatro requisitos decorrentes da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.
- 31 Assim, no n.º 81 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente a exceção de ilegalidade do artigo 20.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003, baseada na violação do direito a um recurso efetivo.
- 32 No que diz respeito à primeira acusação, relativa ao facto de o Tribunal Geral ter erradamente procedido a uma análise global das diferentes vias de recurso para verificar se o direito a um recurso efetivo contra as medidas adotadas no âmbito de uma inspeção estava assegurado, há que recordar que o direito a um recurso efetivo está consagrado no artigo 47.º da Carta.
- 33 Importa recordar igualmente que o artigo 52.º, n.º 3, da Carta precisa que, na medida em que esta última contém direitos que correspondem aos garantidos pela CEDH, o seu sentido e o seu âmbito são os mesmos que essa Convenção lhes confere [Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 116].
- 34 Ora, como resulta das anotações ao artigo 47.º da Carta, que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e do artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tomadas em consideração para efeitos da interpretação desta, os primeiro e segundo parágrafos desse artigo 47.º correspondem, respetivamente, ao artigo 13.º e ao artigo 6.º, n.º 1, da CEDH [Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 117]. Nos termos da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o artigo 6.º, n.º 1, da CEDH constitui uma *lex specialis* em relação ao artigo 13.º desta Convenção, pelo que os requisitos do segundo estão compreendidos nos requisitos, mais rigorosos, do primeiro (TEDH, 15 de março de 2022, Grzęda c. Polónia, CE:ECHR:2022:0315JUD004357218, § 352 e jurisprudência referida).
- 35 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que deve assegurar que a sua interpretação do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta garanta um nível de proteção que não viole o garantido pelo artigo 13.º da CEDH, tal como interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem [v., neste sentido, Acórdão de 26 de setembro de 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Efeito suspensivo do recurso), C-175/17, EU:C:2018:776, n.º 35].
- 36 Neste contexto, importa salientar que decorre da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que a proteção conferida pelo artigo 13.º da CEDH não vai ao ponto de exigir uma forma específica de recurso (TEDH, 20 de março de 2008, Boudaïeva e o. c. Rússia, CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, § 190) e que, mesmo que nenhum recurso disponibilizado pelo direito interno, considerado isoladamente, cumpra, por si só, os requisitos previstos neste artigo 13.º, tal pode ser o caso desses recursos, considerados no seu conjunto (TEDH, 10 de julho de 2020, Mugemangango c. Bélgica, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 131 e jurisprudência referida).

- 37 Por outro lado, em caso de violação do direito ao respeito pelo domicílio, consagrado no artigo 8.º da CEDH, um recurso é efetivo, na aceção do artigo 13.º da CEDH, se o recorrente tiver acesso a um processo que lhe permita contestar a regularidade das buscas e apreensões realizadas e obter uma reparação adequada se estas tiverem sido ordenadas ou executadas de forma ilegal (TEDH, 19 de janeiro de 2017, Posevini c. Bulgária, CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 84).
- 38 A este respeito, decorre da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 6.º, n.º 1, ou ao artigo 8.º da CEDH que, em matéria de visitas domiciliárias, a não emissão prévia de uma autorização de inspeção por um juiz, que pudesse circunscrever o âmbito ou fiscalizar o desenrolar dessa inspeção, pode ser compensada por uma fiscalização jurisdicional *ex post facto* sobre a legalidade e a necessidade dessa medida de instrução, na condição de essa fiscalização ser eficaz nas circunstâncias particulares do processo concreto. Tal implica que as pessoas em causa possam obter uma fiscalização jurisdicional efetiva, tanto de facto como de direito, da medida controvertida e da forma como esta se desenrola. Quando uma operação considerada irregular já tenha ocorrido, o ou os recursos disponíveis devem permitir fornecer ao interessado uma reparação adequada (TEDH, 2 de outubro de 2014, Delta Pekárny a.s. c. República Checa, CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, § 86 e § 87 e jurisprudência referida).
- 39 Assim, uma vez que a fiscalização jurisdicional *a posteriori* da inspeção pode, em determinadas condições, compensar a inexistência de fiscalização jurisdicional prévia e que deve ser fornecida uma reparação adequada mediante «o ou os recursos disponíveis», há que considerar que importa, em princípio, ter em conta o conjunto dos recursos disponíveis para determinar se as exigências previstas no artigo 47.º da Carta estão cumpridas.
- 40 Por outro lado, tendo as recorrentes invocado, por via de exceção, a ilegalidade do artigo 20.º do Regulamento n.º 1/2003, o Tribunal Geral, como salientou o advogado-geral no n.º 51 das Conclusões que apresentou no processo Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comissão (C-682/20 P, EU:C:2022:578), estava obrigado, para se pronunciar sobre essa exceção, a proceder a uma apreciação geral do sistema de fiscalização jurisdicional das medidas adotadas no âmbito das inspeções, ultrapassando as circunstâncias particulares do processo em causa.
- 41 Nessas condições, há que concluir que as recorrentes não têm razão quando sustentam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao efetuar uma análise global de todas as vias de recurso disponíveis para contestar o desenrolar das inspeções.
- 42 Por conseguinte, a primeira acusação deve ser rejeitada.
- 43 Quanto à segunda acusação, de que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não identificar nenhuma via de recurso imediata que permitisse contestar a apreensão de documentos não abrangidos pelo âmbito da inspeção, há que esclarecer, como resulta do n.º 69 do acórdão recorrido, que é contestado pelas recorrentes, que essa argumentação diz respeito a uma situação na qual a inspeção em causa, no âmbito da qual documentos não abrangidos pelo âmbito da inspeção poderiam ser apreendidos, não conduziria a uma decisão de declaração de uma infração e de aplicação de uma sanção, mas ao início de um novo inquérito e à adoção de uma nova decisão de inspeção.

- 44 A este respeito, importa salientar que, no referido n.º 69, o Tribunal Geral fez referência às várias vias de recurso que analisou nos n.ºs 57 a 66 do acórdão recorrido. Concluiu, nomeadamente, no n.º 59 desse acórdão, que as empresas inspecionadas poderiam interpor recurso de anulação de uma nova decisão de inspeção e, assim, contestar a legalidade dos indícios que a fundamentaram como tendo sido irregularmente obtidos na inspeção anterior.
- 45 Além disso, no que diz respeito às vias de recurso imediatas para contestar as medidas adotadas em aplicação de uma decisão de inspeção, há que salientar que o Tribunal Geral considerou, corretamente, em substância, nos n.ºs 56 e 57 do acórdão recorrido, que essas empresas podem recorrer contra qualquer ato adotado pela Comissão na sequência de uma decisão de inspeção, incluindo durante o desenrolar das operações de inspeção, desde que esse ato seja recorrível à luz dos requisitos definidos na jurisprudência.
- 46 Deste modo, há que concluir que a segunda acusação assenta numa leitura errada do acórdão recorrido, nomeadamente dos n.ºs 55 a 69 desse acórdão, e deve, por isso, ser rejeitada. Por conseguinte, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente na sua totalidade.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao declarar que as declarações orais recolhidas pela Comissão não precisavam de ser registadas para servirem de indícios que justificavam a decisão impugnada

Argumentos das partes

- 47 Com o primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 7.º da Carta, bem como à violação do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, as recorrentes contestam, em especial, os n.ºs 183 a 198 do acórdão recorrido.
- 48 Este fundamento divide-se em duas partes.
- 49 Na primeira parte, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral violou o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio, consagrado no artigo 7.º da Carta, ao declarar que os relatórios das declarações orais, elaborados unilateralmente pela Comissão, constituíam uma prova válida da existência de indícios que justificavam uma inspeção.
- 50 Sublinham que a jurisprudência do Tribunal de Justiça exige, nomeadamente, que quando seja chamado a pronunciar-se sobre um recurso contra uma decisão de inspeção, o Tribunal Geral se certifique de que esta não tem carácter arbitrário e verifique, para esse efeito, se não foi adotada perante a inexistência de qualquer circunstância de facto suscetível de justificar uma inspeção. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem exige igualmente que a fiscalização da justificação de uma visita domiciliária seja especialmente eficaz e concreta quando, como no caso em apreço, a administração possa adotar por si mesma tal medida. No caso em apreço, o Tribunal Geral renunciou a qualquer fiscalização jurisdicional efetiva contra o risco de intervenção arbitrária da Comissão ao aceitar que esta possa constituir, ela própria, a prova dos indícios de que dispõe.
- 51 Segundo as recorrentes, apenas o registo, sejam quais forem as suas modalidades, permitiria atestar o teor das declarações orais e a fidelidade da sua transcrição e, por isso, apresentar as características que fazem dele uma prova sobre a qual o juiz pode exercer uma fiscalização, como decorre da jurisprudência do Tribunal Geral.

- 52 A obrigação de registo das declarações orais não pode ser posta em causa pela distinção, feita pelo Tribunal Geral, entre os indícios exigidos na fase da decisão de inspeção e as provas da infração, exigidas para a adoção da decisão que aplica uma sanção. Na opinião das recorrentes, com efeito, essa distinção, que diz respeito ao nível de prova exigido, não tem incidência na forma que um elemento de prova deve revestir para poder ser validamente tomado em consideração, seja como indício ou como prova de uma infração.
- 53 Ao declarar que a decisão de inspeção pode ser justificada apenas com base em relatórios da Comissão cujo teor não é corroborado por qualquer registo ou por terceiros, o Tribunal Geral abriu a possibilidade de a Comissão constituir, ela própria, a prova das suas alegações. O Tribunal Geral renunciou, assim, a qualquer fiscalização efetiva e privou de efeito útil jurisprudência que impõe que a Comissão apenas interfira na esfera de atividade privada depois de reunir indícios suficientemente sérios.
- 54 Na segunda parte do primeiro fundamento, as recorrentes sustentam que o Tribunal Geral violou o artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e o artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004 ao declarar que a Comissão não estava obrigada a registar as declarações orais dos fornecedores.
- 55 As recorrentes salientam, a título preliminar, que a própria Comissão nunca contestou o facto de estar obrigada, por força do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, a proceder ao registo das declarações orais em causa. A Comissão alegou mesmo, no Tribunal Geral, que os relatórios que apresentara a este órgão jurisdicional constituíam registos em conformidade com essas disposições. Ora, em virtude do princípio segundo o qual não se pode contestar o que foi anteriormente reconhecido, a Comissão não tem legitimidade para vir contestar, no Tribunal de Justiça, a aplicabilidade das referidas disposições.
- 56 Posto isto, as recorrentes sustentam, em primeiro lugar, que a jurisprudência referida pelo Tribunal Geral no n.º 187 do acórdão recorrido, que diz respeito ao ponto de partida a ter em conta para apreciar o carácter razoável da duração do procedimento administrativo, não fornece nenhuma indicação quanto ao ponto de partida de um inquérito, na aceção do capítulo V do Regulamento n.º 1/2003.
- 57 Em segundo lugar, as recorrentes sustentam, primeiro, que a admissibilidade, como indício que justifica uma inspeção, de uma denúncia escrita por uma pessoa que não demonstra o interesse legítimo exigido pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003, referido pelo Tribunal Geral no n.º 188 do acórdão recorrido, não põe em causa a argumentação das recorrentes. Com efeito, uma vez que tal denúncia reveste a forma escrita, o seu valor probatório como indício não é contestável.
- 58 Segundo, a comunicação relativa à clemência de 2006 prevê que a obrigação de registo, referida no artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e no artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, se aplica desde as primeiras declarações orais recolhidas pela Comissão. Ora, no caso em apreço, as declarações dos fornecedores foram recolhidas pela Comissão na mesma fase do procedimento que uma declaração de um requerente de clemência. Trata-se, em ambos os casos, dos primeiros elementos recolhidos pela Comissão com base nos quais esta pode, nomeadamente, ordenar inspeções. Por conseguinte, as declarações dos fornecedores deviam ter sido registadas da mesma forma que o são as declarações de um requerente de clemência.
- 59 Terceiro, o Manual de Procedimento Interno da Comissão em matéria de aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE, de 12 de março de 2012, no qual o Tribunal Geral se baseia no n.º 194 do acórdão recorrido, não tem qualquer valor jurídico.

- 60 Quarto, as Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Intel Corporation/Comissão (C-413/14 P, EU:C:2016:788) não sustentam a análise desenvolvida no acórdão recorrido.
- 61 Em terceiro lugar, as recorrentes alegam que as considerações constantes dos n.ºs 197 e 202 do acórdão recorrido, relativas à efetividade da execução dos poderes de inquérito da Comissão, são inoperantes e não podem, juridicamente, justificar a análise feita pelo Tribunal Geral.
- 62 A este respeito, as recorrentes alegam, nomeadamente, que a redação de uma ata com o registo das declarações recolhidas pela Comissão não seria mais dissuasora da denúncia de infrações do que a redação de um relatório efetuada unilateralmente pela Comissão. É verdade que os terceiros interrogados podem desejar conservar o anonimato. No entanto, a proteção desse anonimato seria assegurada pela redação de versões confidenciais. Além disso, a Comissão poderia proceder imediatamente a um registo áudio ou audiovisual.
- 63 Em quarto lugar, as recorrentes sustentam que as audições com os fornecedores ocorreram manifestamente no âmbito de um inquérito.
- 64 O carácter «informal» desse inquérito é desprovido de pertinência. De facto, o Tribunal de Justiça recusou categoricamente a possibilidade de a Comissão realizar audições «informais» que lhe permitam escapar às suas obrigações procedimentais impostas pelo Regulamento n.º 1/2003 e pelo Regulamento n.º 773/2004 (Acórdão de 6 de setembro de 2017, Intel/Comissão, C-413/14 P, EU:C:2017:632, n.º 88).
- 65 Por último, as recorrentes sublinham que, não existindo registo, as declarações dos fornecedores não têm valor probatório.
- 66 Por isso, os relatórios dessas declarações não podem ser qualificados como indícios suficientemente sérios.
- 67 Por conseguinte, as recorrentes consideram que o Tribunal Geral cometeu erros de direito ao considerar que as audições realizadas pela Comissão com os fornecedores não estavam sujeitas às disposições conjugadas do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004.
- 68 Por outro lado, as recorrentes sublinham que, se, excecionalmente, o Tribunal de Justiça não tiver a certeza de que a falta, em termos jurídicos, de valor probatório dos relatórios internos é suficiente para implicar a anulação total da decisão impugnada, deve remeter o processo para o Tribunal Geral para que este reaprecie os factos, abstraindo dos relatórios sem valor probatório.
- 69 A Comissão contesta estes argumentos.
- 70 A título preliminar, a Comissão esclarece que o início do inquérito difere quer da abertura dos autos quer do início do processo, na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 773/2004. O início do inquérito ocorre com a primeira utilização pela Comissão dos seus poderes de inquérito e a adoção de medidas que impliquem a acusação da prática de uma infração e tenham repercussões importantes na situação das entidades suspeitas. A abertura dos autos é um ato interno adotado pela secretaria da Direção-Geral da Concorrência da Comissão, quando atribui um número de processo, e cujo único objetivo é salvaguardar documentos. O início do processo corresponde à

data em que a Comissão adota uma decisão nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 773/2004 com o objetivo de tomar uma decisão nos termos do capítulo III do Regulamento n.º 1/2003.

- 71 Posto isto, a Comissão alega, em primeiro lugar, que a afirmação das recorrentes, segundo a qual permitir à Comissão elaborar unilateralmente relatórios de declarações orais impede o Tribunal Geral de exercer a sua fiscalização jurisdicional quanto à proporcionalidade e à regularidade de uma inspeção, é contrariada pela fiscalização dos indícios feita pelo Tribunal Geral no presente processo, que conduziu à anulação parcial da decisão impugnada. Além disso, mesmo quando um testemunho oral não tenha sido objeto de registo, o Tribunal Geral tem a possibilidade de ouvir testemunhas, em conformidade com o artigo 94.º do seu Regulamento de Processo.
- 72 A aplicação do formalismo previsto nos Regulamentos n.º 1/2003 e n.º 773/2004 antes do início do inquérito prejudicaria a aplicação do direito da concorrência pela Comissão, impedindo-a de recolher e de utilizar indícios recebidos oralmente. Acresce que tal equivaleria a considerar que os indícios nunca podem revestir a forma oral, o que comprometeria a eficácia dos inquéritos da Comissão atrasando a data da inspeção.
- 73 Além disso, primeiro, a jurisprudência invocada pelas recorrentes é desprovida de pertinência na medida em que diz respeito à utilização de declarações orais como provas e não como indícios.
- 74 Segundo, perante a falta de registo, o Tribunal de Justiça considerou, nos n.ºs 99 a 101 do Acórdão de 6 de setembro de 2017, Intel/Comissão (C-413/14 P, EU:C:2017:632), que um relatório preparado pela Comissão podia atestar o conteúdo de discussões que deviam ter sido registadas e permitia ao Tribunal de Justiça exercer uma fiscalização jurisdicional efetiva.
- 75 Terceiro, os indícios são submetidos a um grau de formalismo menor do que as provas. Com efeito, o início de um inquérito é o ponto de partida do procedimento administrativo e corresponde à data em que a Comissão utiliza, pela primeira vez, os seus poderes de inquérito. Como confirmam os trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 1/2003, o artigo 19.º, n.º 1, deste regulamento constitui uma base jurídica que autoriza o registo das declarações orais «no âmbito de um inquérito» tendo em vista a sua apresentação não como meros indícios, mas como «meio de prova».
- 76 Em segundo lugar, a Comissão sustenta que não deu início a um inquérito antes da adoção da decisão impugnada. De facto, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o início de um inquérito é o ponto de partida do procedimento administrativo e corresponde à data em que a Comissão utiliza, pela primeira vez, os seus poderes de inquérito.
- 77 A Comissão acrescenta, primeiro, que o facto de ter sustentado, no Tribunal Geral, que os relatórios das audições com os fornecedores constituíam registos nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, é desprovido de pertinência uma vez que o Tribunal Geral não se pronunciou sobre este argumento. Segundo, o valor de indício de uma denúncia feita no âmbito de uma queixa que não cumpre o formalismo previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 773/2004 corrobora a inaplicabilidade, no caso em apreço, da obrigação de registo. De facto, tal confirma que um elemento material pode constituir um indício, ainda que não cumpra determinados formalismos.

- 78 Terceiro, o facto de, na sua comunicação relativa à clemência de 2006, a Comissão ter previsto registar, nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, os pedidos orais de clemência efetuados antes da primeira utilização dos seus poderes de inquérito é desprovido de pertinência.
- 79 Quarto, a distinção que o Tribunal Geral fez entre a fase anterior à primeira utilização dos poderes de inquérito da Comissão e a fase posterior a essa utilização não é comparável com a distinção entre as audições formais e as audições informais julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 6 de setembro de 2017, Intel/Comissão (C-413/14 P, EU:C:2017:632).
- 80 Em terceiro lugar, a Comissão recorda que o Tribunal Geral concluiu, ainda que apenas a título exaustivo, no n.º 197 do acórdão recorrido, que a deteção de práticas ilícitas pela Comissão e o exercício dos seus poderes de inquérito seriam gravemente prejudicados se a Comissão estivesse obrigada a registar qualquer declaração oral antes do início de um inquérito.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 81 Com o primeiro fundamento, as recorrentes acusam, em substância, o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito, no n.º 186 do acórdão recorrido, ao considerar que a Comissão não está obrigada a cumprir a obrigação de registo das audições que resulta das disposições conjugadas do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004 antes de iniciar formalmente um inquérito e de utilizar os poderes de inquérito que lhe são conferidos, em especial, pelos artigos 18.º a 20.º do Regulamento n.º 1/2003.
- 82 A este respeito, importa recordar que, de acordo com jurisprudência constante, a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenha em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se insere e os objetivos e a finalidade prosseguidos pelo ato de que faz parte (Acórdão de 1 de agosto de 2022, HOLD Alapkezelő, C-352/20, EU:C:2022:606, n.º 42 e jurisprudência referida).
- 83 Em primeiro lugar, decorre da própria redação do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 que este é aplicável a qualquer audição que vise a recolha de informações sobre o objeto de um inquérito (Acórdão de 6 de setembro de 2017, Intel/Comissão, C-413/14 P, EU:C:2017:632, n.º 84).
- 84 O artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, que submete as audições baseadas no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 ao cumprimento de determinadas formalidades, não especifica o âmbito de aplicação desta última disposição.
- 85 Ora, importa recordar que o Tribunal de Justiça declarou que, por força do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004, incumbe à Comissão a obrigação de registar, sob a forma que escolher, as audições que realize ao abrigo do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003, para recolher informações sobre o objeto de um inquérito que efetue (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2017, Intel/Comissão, C-413/14 P, EU:C:2017:632, n.ºs 90 e 91).
- 86 Deste modo, importa esclarecer que há que operar uma distinção em função do objeto das audições que a Comissão efetue, uma vez que só as que visem recolher informações sobre o objeto de um inquérito da Comissão são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 e, portanto, pela obrigação de registo.

- 87 Esclarecido este aspeto, nenhum elemento relativo à redação do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 ou do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004 permite deduzir que a aplicação dessa obrigação de registo depende da questão de saber se a audição efetuada pela Comissão ocorreu antes do início formal de um inquérito, para recolher indícios de uma infração, ou posteriormente, para recolher provas de uma infração.
- 88 De facto, essas disposições não preveem, de modo nenhum, que a aplicação da obrigação de registo depende da questão de saber se as informações que constituem o seu objeto podem ser qualificadas como indícios ou como provas. Pelo contrário, devido ao carácter genérico do termo «informações», constante do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003, deve considerar-se que esta disposição se aplica indistintamente a cada uma dessas categorias.
- 89 É verdade que não se pode confundir os conceitos de «indícios» e de «provas», uma vez que um indício não pode, pela sua natureza e ao contrário de uma prova, ser considerado suficiente para demonstrar um determinado facto.
- 90 Não é menos verdade que a qualificação como indício ou como prova depende não de uma fase específica do processo, mas do valor probatório das informações em causa, podendo indícios suficientemente sérios e convergentes, reunidos num «conjunto», provar, por si só, a existência de uma infração e ser utilizados na decisão final adotada pela Comissão com base no artigo 101.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2010, Knauf Gips/Comissão, C-407/08 P, EU:C:2010:389, n.º 47).
- 91 Por conseguinte, como salientou o advogado-geral no n.º 141 das Conclusões no processo Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comissão (C-682/20 P, EU:C:2022:578), a obrigação de registo das audições não pode depender da qualificação das informações recolhidas como indícios ou como provas uma vez que o valor probatório dessas informações só pode ser apreciado pela Comissão na sequência dessas audições, durante as fases subsequentes do processo.
- 92 Por outro lado, o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 e o artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004 também não preveem que a aplicação da obrigação de registo depende da fase do processo em que as audições são realizadas. É verdade que o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 prevê que as audições baseadas nesta disposição são as efetuadas para efeitos da recolha de informações sobre o objeto de um inquérito, o que pressupõe que esteja a decorrer um inquérito. Em contrapartida, não resulta desta disposição que essas audições devem ter lugar após o início formal de um inquérito, definido pelo Tribunal Geral, no n.º 186 do acórdão recorrido, como o momento em que a Comissão adota uma medida que implique a acusação da prática de uma infração.
- 93 Em segundo lugar, quanto ao contexto do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003, há que salientar, por um lado, que este artigo consta do capítulo V deste regulamento, relativo aos poderes de inquérito da Comissão. Ora, a aplicação das disposições deste capítulo não está necessariamente subordinada à adoção, por essa instituição, de uma medida que implique a acusação da prática de uma infração.
- 94 Assim, a Comissão pode, em conformidade com o artigo 17.º do referido regulamento, realizar inquéritos setoriais, os quais não necessitam da adoção prévia de medidas desta natureza em relação às empresas.

- 95 Importa, por outro lado, salientar que o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004, em virtude do qual «[a] Comissão pode exercer os seus poderes de investigação nos termos do capítulo V do Regulamento [n.º 1/2003] antes de dar início ao processo» corrobora a interpretação segundo a qual as disposições relativas aos poderes de inquérito da Comissão elencadas no referido capítulo — incluindo o artigo 19.º — são aplicáveis antes do início formal de um inquérito, contrariamente ao que resulta do n.º 193 do acórdão recorrido.
- 96 É verdade que, nos processos que deram origem aos 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, EU:C:2002:582, n.º 182), e de 21 de setembro de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comissão (C-105/04 P, EU:C:2006:592, n.º 38), referidos no n.º 187 do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça identificou como ponto de partida do inquérito preliminar instaurado pela Comissão, em matéria de concorrência, a data em que essa instituição, no exercício dos poderes que lhe foram conferidos pelo legislador da União, toma medidas que impliquem a acusação da prática de uma infração e tenham repercussões importantes na situação das empresas suspeitas.
- 97 No entanto, os processos que deram origem a esses acórdãos diziam respeito à determinação do ponto de partida do procedimento administrativo para verificar o respeito, por parte da Comissão, pelo princípio do prazo razoável. Ora, essa verificação exige que se analise se a referida instituição atuou de modo diligente a partir da data em que informou a empresa suspeita de ter cometido uma infração ao direito da concorrência da União da existência de um inquérito.
- 98 Em contrapartida, essa data não pode ser tomada em consideração para determinar a partir de que momento a Comissão está obrigada a cumprir a obrigação de registo das audições decorrente das disposições conjugadas do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004. De facto, como salientou o advogado-geral no n.º 150 das Conclusões que apresentou no processo *Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comissão* (C-682/20 P, EU:C:2022:578), uma empresa pode ser visada pelas declarações de terceiros recolhidas durante essas audições, sem disso ter conhecimento. Por conseguinte, a tomada em consideração da referida data equivaleria a adiar a aplicação da obrigação de registo e das garantias processuais conexas, previstas nessas disposições em benefício dos terceiros interrogados e da empresa suspeita, até a Comissão adotar uma medida que informe essa empresa da existência de suspeitas a seu respeito. Devido a esse adiamento, as audições com os terceiros realizadas anteriormente a essa medida seriam excluídas do âmbito de aplicação da obrigação de registo das audições e das garantias processuais que lhes são aplicáveis.
- 99 Em terceiro e último lugar, quanto à finalidade do Regulamento n.º 1/2003, decorre do considerando 25 deste regulamento que, uma vez que a deteção das infrações às regras de concorrência se torna cada vez mais difícil, o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 visa reforçar os poderes de inquérito da Comissão, permitindo-lhe, nomeadamente, ouvir qualquer pessoa suscetível de dispor de informações úteis e registar as suas declarações (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2017, *Intel/Comissão*, C-413/14 P, EU:C:2017:632, n.º 85). Ora, a expressão «deteção das infrações», constante do referido considerando, corrobora a interpretação de que as audições realizadas pela Comissão, numa fase preliminar, para recolher indícios relativos ao objeto de um inquérito são igualmente abrangidas pelo artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003.

- 100 Por outro lado, importa esclarecer que, ao abrigo do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004, a Comissão pode registar as audições sob qualquer forma. Assim, a Comissão não pode validamente alegar que o facto de lhe ser imposta uma obrigação de registo a impediria de recolher e utilizar indícios quando estes apenas possam revestir a forma oral e comprometeria a eficácia dos inquéritos ao atrasar a data da inspeção. De igual modo, a Comissão não pode alegar que tal obrigação tem um efeito dissuasivo, uma vez que a Comissão pode proteger a identidade das pessoas ouvidas.
- 101 Nestas condições, há que concluir que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 193 do acórdão recorrido, que havia que excluir do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1/2003 as audições durante as quais foram recolhidos indícios que posteriormente serviram de fundamento a uma decisão que ordena a inspeção de uma empresa, com o fundamento de que não foi iniciado um inquérito na aceção do capítulo V deste regulamento, uma vez que a Comissão não adotou nenhuma medida que implicasse a acusação da prática de uma infração relativamente a essa empresa. Para determinar se essas audições eram abrangidas por esse âmbito de aplicação, o Tribunal Geral devia ter analisado se essas visavam a recolha de informações sobre o objeto de um inquérito, tendo em conta o seu teor e o seu contexto.
- 102 No caso em apreço, como decorre do n.º 198 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que os indícios resultantes das audições com os fornecedores não deviam ser considerados viciados por uma irregularidade formal por incumprimento da obrigação de registo prevista no artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e no artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, nomeadamente porque essas audições foram realizadas antes do início de um inquérito nos termos do Regulamento n.º 1/2003 e não implicavam, relativamente às recorrentes e, *a fortiori*, relativamente aos fornecedores, qualquer acusação da prática de uma infração.
- 103 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 155 das Conclusões no processo Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comissão (C-682/20 P, EU:C:2022:578), a este respeito, basta referir que, quando a Comissão realiza audições cujo objeto é definido previamente e cuja finalidade é abertamente obter informações sobre o funcionamento de um determinado mercado e sobre o comportamento dos intervenientes nesse mercado com vista a detetar eventuais comportamentos de infração ou consolidar as suas suspeitas quanto à existência de tais comportamentos, a Comissão exerce o seu poder de registar declarações nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003.
- 104 Consequentemente, as audições com os fornecedores eram abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 e a Comissão estava obrigada a proceder ao registo dessas declarações em conformidade com o artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004.
- 105 Daqui decorre que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 198 do acórdão recorrido, que a obrigação de registo, prevista no artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e no artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, não se aplicava às audições com os fornecedores e que os indícios resultantes dessas audições não estavam viciados por uma irregularidade formal.
- 106 Resulta do exposto que o primeiro fundamento é procedente e que, consequentemente, há que dar provimento ao recurso e anular o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido, sem que seja necessário decidir sobre os restantes fundamentos do recurso. Por conseguinte, há que anular igualmente o n.º 3, relativo às despesas, do dispositivo do acórdão recorrido.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

- 107 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.
- 108 É o que sucede no caso em apreço.
- 109 Por conseguinte, há que analisar a acusação, invocada pelas recorrentes no Tribunal Geral, no âmbito do seu fundamento relativo à violação do direito à inviolabilidade do domicílio, de que, em substância, os indícios resultantes das audições com os fornecedores devem ser excluídos devido ao incumprimento, por parte da Comissão, do disposto no artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003 e no artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004.
- 110 Em apoio desta acusação, as recorrentes sustentam que os relatórios das audições com os fornecedores não eram registos em conformidade com essas disposições, uma vez que tinham sido elaborados unilateralmente pela Comissão e não constituíam registos integrais dessas audições.
- 111 A Comissão responde que cumpriu a sua obrigação de registo ao ter elaborado relatórios exaustivos que reproduzem fielmente o teor das declarações dos fornecedores e juntando-os aos autos, sob um número de identificação oficial. Este tipo de relatório constitui uma das formas de registo a que o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004 permite que a Comissão recorra, do mesmo modo que uma gravação áudio ou audiovisual ou uma transcrição literal.
- 112 A este respeito, importa salientar que o artigo 3.º, n.º 3, primeiro período, do Regulamento n.º 773/2004, que especifica que a Comissão «pode registar as declarações das pessoas ouvidas sob qualquer forma», implica que, se a Comissão decidir, com o consentimento da pessoa ouvida, proceder a uma audição com base no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003, fica obrigada a registar essa audição na sua íntegra, sem prejuízo de poder escolher a forma desse registo (Acórdão de 6 de setembro de 2017, Intel/Comissão, C-413/14 P, EU:C:2017:632, n.º 90).
- 113 Além disso, decorre do artigo 3.º, n.º 3, segundo e terceiro períodos, do Regulamento n.º 773/2004 que a Comissão deve disponibilizar à pessoa ouvida uma cópia do registo para aprovação e, se for necessário, fixar um prazo durante o qual essa pessoa pode transmitir eventuais correções a introduzir nas suas declarações.
- 114 No caso em apreço, a Comissão não alegou nem, *a fortiori*, demonstrou que tinha disponibilizado aos fornecedores, para aprovação, os relatórios redigidos.
- 115 Ora, a obrigação imposta à Comissão de disponibilizar à pessoa ouvida uma cópia do registo para aprovação, prevista no artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004, visa, em especial, assegurar a autenticidade das declarações feitas pela pessoa ouvida, garantindo que essas declarações devem efetivamente ser-lhe atribuídas e que o seu teor reproduz fielmente e na íntegra as referidas declarações e não a interpretação que é delas feita pela Comissão.

- 116 Por conseguinte, um indício baseado numa declaração recolhida pela Comissão sem que essa exigência, imposta pelo artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004, seja cumprida, deve ser considerado inadmissível e, consequentemente, rejeitado.
- 117 Assim, não se pode considerar que esses relatórios, de natureza meramente interna, cumprem as exigências previstas no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004, que se aplica às audições abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003.
- 118 Esta conclusão não pode ser infirmada pelos n.ºs 65 a 69 do Acórdão de 26 de setembro de 2018, Infineon Technologies/Comissão (C-99/17 P, EU:C:2018:773) invocado pela Comissão na audiência.
- 119 É verdade que o Tribunal de Justiça declarou que o princípio que prevalece no direito da União é o da livre apreciação das provas, do qual decorre que o único critério pertinente para apreciar o valor probatório das provas regularmente apresentadas reside na sua credibilidade e que, consequentemente, o valor probatório de uma prova deve ser avaliado globalmente, pelo que levantar meras dúvidas infundadas quanto à autenticidade de uma prova não é suficiente para comprometer a sua credibilidade (Acórdão de 26 de setembro de 2018, Infineon Technologies/Comissão, C-99/17 P, EU:C:2018:773, n.ºs 65 a 69).
- 120 Contudo, no processo que deu origem a esse acórdão, a prova cuja autenticidade era posta em causa era uma mensagem de correio eletrónico interna de uma empresa e não o registo de uma declaração recolhida pela Comissão, viciada por uma violação do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004.
- 121 Assim, o princípio da livre apreciação das provas não pode ser invocado para escapar às formalidades aplicáveis ao registo das declarações recolhidas pela Comissão nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003. A este respeito, importa salientar que a constatação da existência de uma irregularidade na recolha de indícios, à luz do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 773/2004, reside na impossibilidade de a Comissão utilizar esses indícios nas fases seguintes do processo (v., por analogia, Acórdão de 18 de junho de 2015, Deutsche Bahn e o./Comissão, C-583/13 P, EU:C:2015:404, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 122 No caso em apreço, uma vez que, como salientou o advogado-geral no n.º 208 das suas Conclusões no processo Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comissão (C-682/20 P, EU:C:2022:578), as informações resultantes das audições com os fornecedores constituíam o essencial dos indícios que fundamentam a decisão impugnada e que esta está viciada por uma irregularidade formal devido ao incumprimento da obrigação de registo prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 773/2004, há que concluir que a Comissão não possuía, à data da adoção da decisão impugnada, indícios suficientemente sérios que pudesse utilizar e que justificassem as presunções enunciadas no artigo 1.º, alínea a), dessa decisão. Atendendo a todas as considerações precedentes, há que anular a referida decisão na íntegra.

Quanto às despesas

- 123 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.
- 124 O artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral nos termos do artigo 184.º, n.º 1, do referido regulamento, dispõe que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as recorrentes pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelas recorrentes no âmbito do presente recurso. Por outro lado, tendo a decisão impugnada sido anulada, a Comissão é condenada a suportar a totalidade das despesas efetuadas pelas recorrentes no âmbito do processo em primeira instância.
- 125 Nos termos do artigo 184.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, um interveniente em primeira instância, quando não tenha ele próprio interposto o recurso, só pode ser condenado nas despesas do processo de recurso se tiver participado na fase escrita ou oral do processo no Tribunal de Justiça. Quando esse interveniente participe no processo, o Tribunal de Justiça pode decidir que essa parte suporte as suas próprias despesas. Tendo o Conselho, interveniente em primeira instância, participado na fase escrita e na fase oral do processo no Tribunal de Justiça, há que decidir que suportará as suas próprias despesas relativas tanto ao processo de recurso como ao processo em primeira instância.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira secção) decide:

- 1) O n.º 2 do dispositivo do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 5 de outubro de 2020, *Casino, Guichard-Perrachon e AMC/Comissão* (T-249/17, EU:T:2020:458), é anulado.
- 2) O n.º 3 do dispositivo do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 5 de outubro de 2020, *Casino, Guichard-Perrachon e AMC/Comissão* (T-249/17, EU:T:2020:458) é anulado na parte em que decide quanto às despesas.
- 3) A Decisão C(2017) 1054 final da Comissão, de 9 de fevereiro de 2017, que ordena à *Casino* e a todas as sociedades direta ou indiretamente controladas por esta que se sujeitem a uma inspeção nos termos do artigo 20.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho (AT.40466 — Tute 1) é anulada.
- 4) A Comissão Europeia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela *Casino, Guichard-Perrachon SA* e pela *Achats Marchandises Casino SAS (AMC)*, relativas tanto ao processo em primeira instância como ao processo de recurso.
- 5) O Conselho da União Europeia suporta as suas próprias despesas relativas tanto ao processo em primeira instância como ao processo de recurso.

Assinaturas