



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 15 de outubro de 2015¹

Processo C-247/14 P

**HeidelbergCement AG
contra**

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Mercado do cimento e produtos conexos — Artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho — Poderes da Comissão para pedir informações — Fundamentação — Necessidade das informações solicitadas — Formato das informações solicitadas — Proporcionalidade do pedido — Autoincriminação»

1. Quais são as condições e os limites dos poderes da Comissão para exigir, por meio de uma decisão, que as empresas lhe forneçam informações no contexto de um inquérito relacionado com possíveis violações das regras de concorrência da União?

2. Estas são, no essencial, as questões fundamentais suscitadas no recurso interposto pela HeidelbergCement AG (a seguir «HeidelbergCement» ou «recorrente») contra o acórdão do Tribunal Geral, em que este negou provimento ao recurso de anulação de uma decisão da Comissão, adotada nos termos do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003², solicitando à referida empresa o fornecimento de uma quantidade considerável de informações.

3. São suscitadas questões muito semelhantes em três outros recursos, interpostos por outras empresas que operam no mercado do cimento, contra três acórdãos do Tribunal Geral, nos quais este também julgou improcedentes, na sua maioria, os argumentos deduzidos contra decisões da Comissão equivalentes à decisão impugnada pela HeidelbergCement. Apresentarei também hoje as minhas conclusões nesses três processos³. Por conseguinte, as presentes conclusões devem ser lidas em conjunto com essas conclusões.

1 — Língua original: inglês.

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

3 — Schwenk Zement/Comissão, C-248/14 P, Cemex e o./Comissão, C-265/14 P, Buzzi Unicem/Comissão, C-267/14 P, e Italmobiliare/Comissão C-268/14 P.

I – Quadro jurídico

4. O considerando 23 do Regulamento n.º 1/2003 indica:

«A Comissão deverá dispor, em todo o território da Comunidade, de poderes para exigir as informações necessárias para detetar eventuais acordos, decisões ou práticas concertadas proibidas pelo [artigo 101.º TFUE], ou eventuais abusos de posição dominante proibidos pelo [artigo 102.º TFUE]. Ao cumprirem uma decisão da Comissão, as empresas não podem ser forçadas a admitir que cometeram uma infração, mas são de qualquer forma obrigadas a responder a perguntas de natureza factual e a exhibir documentos, mesmo que essas informações possam ser utilizadas para determinar que elas próprias ou quaisquer outras empresas cometeram uma infração.»

5. O artigo 18.º («Pedidos de informações») do Regulamento n.º 1/2003, na parte relevante, estabelece:

«1. No cumprimento das funções que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, a Comissão pode, mediante simples pedido ou decisão, solicitar às empresas e associações de empresas que forneçam todas as informações necessárias.

2. Ao dirigir um simples pedido de informações a uma empresa ou associação de empresas, a Comissão deve indicar o fundamento jurídico e a finalidade do pedido, especificar as informações que são necessárias e o prazo em que as informações devem ser fornecidas, bem como as sanções previstas no artigo 23.º, no caso de fornecimento de informações inexatas ou deturpadas.

3. Sempre que solicitar, mediante decisão, às empresas ou associações de empresas que prestem informações, a Comissão deve indicar o fundamento jurídico e a finalidade do pedido, especificar as informações que são necessárias e o prazo em que as informações devem ser fornecidas. Deve indicar igualmente as sanções previstas no artigo 23.º e indicar ou aplicar as sanções previstas no artigo 24.º Deve indicar ainda a possibilidade de impugnação da decisão perante o Tribunal de Justiça.

[...]»

II – Antecedentes do litígio

6. Em 2008 e 2009, a Comissão — ao abrigo do artigo 20.º do Regulamento n.º 1/2003 — levou a cabo uma série de inspeções nas instalações de várias empresas que operavam na indústria do cimento, entre as quais a HeidelbergCement. A essas inspeções seguiram-se, em 2009 e 2010, vários pedidos de informações formulados ao abrigo do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003.

7. Por carta de 8 de novembro de 2010, a Comissão informou a HeidelbergCement de que tencionava enviar-lhe uma decisão solicitando informações nos termos do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 e juntou o projeto de questionário que pretendia anexar àquela decisão. A HeidelbergCement apresentou as suas observações à Comissão em 16 de novembro de 2010.

8. Em 6 de dezembro de 2010, a Comissão informou a HeidelbergCement de que, nos termos do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 2.º do Regulamento n.º 773/2004⁴, tinha decidido dar início a um procedimento contra essa empresa e contra sete outras empresas por suspeitar de infrações ao artigo 101.º TFUE, relacionadas com restrições, dentro do EEE, a importações provenientes de países terceiros, envolvendo repartição do mercado, coordenação de preços e práticas anticoncorrenciais afins no mercado do cimento e produtos conexos.

4 — Regulamento da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE (JO 2004, L 123, p. 18).

9. Em 30 de março de 2011, a Comissão adotou a Decisão C(2011) 2361 final relativa a um procedimento de aplicação do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho (processo 39520 — Cimento e produtos conexos) (a seguir «decisão impugnada»).

10. Na decisão impugnada, a Comissão refere que, nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003, no cumprimento das funções que lhe são atribuídas por esse regulamento, pode, mediante simples pedido ou decisão, solicitar às empresas e associações de empresas que forneçam todas as informações necessárias (considerando 3 da decisão impugnada). Depois de recordar que a recorrente tinha sido informada da sua intenção de adotar uma decisão nos termos do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 e tinha apresentado as suas observações sobre o projeto de questionário (considerandos 4 e 5 da decisão impugnada), a Comissão, mediante decisão, pediu à recorrente para responder ao questionário constante do anexo I. Refira-se que este anexo tinha 94 páginas e compreendia 11 séries de perguntas. As instruções para as respostas ao questionário constavam do anexo II, enquanto os modelos de respostas constavam do anexo III.

11. A Comissão chamou igualmente a atenção para as alegadas infrações (considerando 2 da decisão impugnada), que descreveu nos seguintes termos: «[a]s alegadas infrações dizem respeito a restrições aos fluxos comerciais no Espaço Económico Europeu (EEE), incluindo restrições, dentro do EEE, a importações provenientes de países terceiros, repartição do mercado, coordenação de preços e práticas anticoncorrenciais afins no mercado do cimento e nos mercados de produtos conexos». Referindo-se à natureza e à quantidade de informações solicitadas, assim como à gravidade das alegadas infrações às regras da concorrência, a Comissão considerou que se devia conceder à recorrente um prazo de doze semanas para responder às dez primeiras séries de perguntas e de duas semanas para a décima primeira série (considerando 8 da decisão impugnada).

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

«*Artigo 1.º*

A HeidelbergCement, juntamente com as suas filiais situadas na União Europeia e controladas direta ou indiretamente por ela, fornecerá as informações mencionadas no anexo I da presente decisão, na forma indicada nos respetivos anexos II e III, no prazo máximo de doze semanas para as perguntas 1-10 e de duas semanas para a pergunta 11, a contar da data da notificação da presente decisão. Todos os anexos fazem parte integrante da presente decisão.

Artigo 2.º

A presente decisão tem por destinatários a HeidelbergCement, bem como as suas filiais situadas na União Europeia e controladas direta ou indiretamente por ela.»

13. Quando recebeu a decisão impugnada, a HeidelbergCement pediu a prorrogação do prazo para responder a algumas séries de perguntas. Embora tenha indeferido inicialmente esse pedido, no seguimento de um novo pedido da HeidelbergCement, a Comissão acabou por conceder à recorrente um prazo adicional de cinco semanas para responder às dez primeiras séries de perguntas.

14. Em 18 de abril, 6 de maio e 2 de agosto de 2011, a HeidelbergCement forneceu as suas respostas ao questionário enviado pela Comissão.

III – Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

15. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de junho de 2011, a HeidelbergCement pediu a anulação da decisão impugnada.

16. Em requerimento separado, de 17 de junho de 2011, a HeidelbergCement pediu ao Tribunal Geral que suspendesse a aplicação da decisão impugnada. Por despacho de 29 de junho de 2011, o presidente do Tribunal Geral negou provimento a esses pedidos.

17. Por acórdão de 14 de março de 2014, HeidelbergCement/Comissão, T-302/11, (a seguir «acórdão recorrido»)⁵, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso e condenou a HeidelbergCement nas despesas.

IV – Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

18. No seu recurso interposto em 20 de maio de 2014, a HeidelbergCement pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão proferido no processo T-302/11;
- anular a Decisão C(2011) 2361 final da Comissão relativa a um procedimento de aplicação do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 (processo 39520 — Cimento e produtos conexos);
- a título subsidiário, devolver o processo ao Tribunal Geral para que este profira uma nova decisão;
- condenar a Comissão nas despesas incorridas em primeira instância e no recurso.

19. A Comissão, por seu turno, pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso;
- a título subsidiário, em caso de anulação do acórdão proferido no processo T-302/11, negar provimento ao recurso de anulação da decisão;
- condenar a HeidelbergCement nas despesas.

20. A HeidelbergCement e a Comissão apresentaram observações orais na audiência que teve lugar em 3 de junho de 2015.

V – Apreciação dos fundamentos do presente recurso

21. A HeidelbergCement invoca sete fundamentos no seu recurso. Antes de analisar o mérito desses fundamentos, porém, abordarei sucintamente alguns aspetos fundamentais do regime estabelecido no Regulamento n.º 1/2003 relativamente aos pedidos de informações formulados pela Comissão.

5 — EU:T:2014:128.

A – Introdução

22. O Regulamento n.º 1/2003 concede amplos poderes de inquérito à Comissão⁶. Esses poderes visam permitir a esta instituição cumprir a obrigação que lhe incumbe, nos termos dos Tratados da União, de assegurar a aplicação eficaz e uniforme das regras da concorrência na União Europeia⁷. Para tal, a Comissão goza de uma ampla margem de discricionariedade para decidir, em primeiro lugar, se deve exercer esses poderes⁸ e, em caso afirmativo, qual o momento oportuno para o fazer⁹ e quais os factos relevantes a investigar¹⁰.

23. No entanto, essa discricionariedade tem limites. Com efeito, no exercício desses poderes, a Comissão está obrigada a observar os princípios gerais de direito e os direitos fundamentais reconhecidos no direito da União¹¹. Entre estes, a necessidade de respeitar os direitos de defesa das empresas durante todo o processo¹², incluindo, em certas condições, o direito de não se autoincriminar, reveste-se de especial relevância¹³.

24. Além disso, o Tribunal de Justiça já salientou, em várias ocasiões, que a exigência de proteger as pessoas contra intervenções arbitrárias e desproporcionadas do poder público na sua esfera privada, mesmo quando se trata de fazer cumprir as regras da concorrência, constitui um princípio geral de direito da União¹⁴. Uma medida de investigação é arbitrária se for adotada na ausência de factos suscetíveis de justificar a ingerência nos direitos fundamentais de uma empresa¹⁵ e desproporcionada se constituir uma ingerência excessiva e, como tal, intolerável nesses direitos¹⁶.

25. No que respeita ao poder da Comissão de pedir informações por meio de uma decisão, é evidente que esta pode dirigir a sua decisão a qualquer empresa que possa ter na sua posse informações relevantes, independentemente do seu envolvimento na infração de cuja prática se suspeita. Esse poder abrange o direito de pedir às empresas que respondam a perguntas específicas e que divulguem documentos na sua posse¹⁷. As informações solicitadas têm de ser necessárias para que a Comissão aplique os artigos 101.º e 102.º TFUE.

26. Embora o ónus da prova de uma violação das regras da concorrência da União recaia sobre a Comissão¹⁸, as empresas objeto de medidas de investigação estão, ainda assim, sujeitas a um dever de colaboração ativa com essa instituição¹⁹.

6 — Conforme salientei em conclusões anteriores, é geralmente aceite que a Comissão deve possuir tais poderes alargados e uma adequada discricionariedade no seu exercício, uma vez que as violações das regras da concorrência constituem infrações graves às leis económicas nas quais assenta a União Europeia. V. as minhas conclusões no processo *Deutsche Bahn e o./Comissão*, C-583/13 P, EU:C:2015:92, n.º 62.

7 — V., neste sentido, considerando 1 do Regulamento n.º 1/2003. V., também, acórdão *Hoechst/Comissão*, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, n.º 25.

8 — Acórdãos *Solvay/Comissão*, 27/88, EU:C:1989:388, n.ºs 12 e 13; e *Orkem/Comissão*, 374/87, EU:C:1989:387, n.ºs 15 e 16.

9 — V., neste sentido, acórdãos *Automec/Comissão*, T-24/90, EU:T:1992:97, n.º 77, e *Ufex e o./Comissão*, C-119/97 P, EU:C:1999:116, n.º 88.

10 — V., neste sentido, acórdão *AM & S Europe/Comissão*, 155/79, EU:C:1982:157.

11 — V. considerando 37 do Regulamento n.º 1/2003. V., também, acórdão *Hoechst/Comissão*, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337.

12 — V., neste sentido, acórdão *Hoechst/Comissão*, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, n.ºs 14 e 15; e acórdão *Orkem/Comissão*, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 32.

13 — V. considerando 23 do Regulamento n.º 1/2003.

14 — V. acórdãos *Hoechst/Comissão*, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, n.º 19; e acórdão *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, n.ºs 27, 50 e 52.

15 — Acórdãos *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, n.º 55, e *Dow Chemical Iberica e o./Comissão*, 97/87 a 99/87, EU:C:1989:380, n.º 52.

16 — V., neste sentido, acórdão *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, n.ºs 76 e 80 e jurisprudência aí referida.

17 — V., neste sentido, acórdãos *Comissão/SGL Carbon*, C-301/04 P, EU:C:2006:432, n.º 41, e *Aalborg Portland e o./Comissão*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6, n.º 61.

18 — Artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2003.

19 — V. acórdão *Orkem/Comissão*, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 27.

27. Para permitir que essas empresas compreendam o alcance do seu dever de colaboração, respeitando simultaneamente os seus direitos de defesa²⁰, a Comissão deve indicar, na decisão, o fundamento jurídico e a finalidade do pedido²¹.

28. É neste contexto que irei agora apreciar os fundamentos de recurso invocados pela recorrente.

B – Os fundamentos de recurso

1. Finalidade do pedido de informações

a) Argumentos das partes

29. No seu primeiro fundamento de recurso (que tem por objeto os n.ºs 23 a 43 e 47 do acórdão recorrido), a HeidelbergCement alega que, ao considerar improcedente o seu argumento de que a fundamentação da decisão impugnada era insuficiente, o Tribunal Geral interpretou e aplicou incorretamente o artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003. Em especial, segundo a recorrente, a decisão impugnada não era suficientemente explícita em relação à natureza das infrações objeto de suspeita ou aos produtos e mercados geográficos em causa. A HeidelbergCement alega igualmente a insuficiência da fundamentação do Tribunal Geral sobre esta questão.

30. A Comissão considera que este fundamento deve ser julgado improcedente. A Comissão salienta que, quando a decisão impugnada foi adotada, o processo ainda se encontrava numa fase inicial. O grau de pormenor de um pedido de informações não pode ser equivalente ao que é exigido para as decisões adotadas no final do inquérito, nomeadamente a comunicação de acusações.

b) Apreciação

31. Antes de mais, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência assente, a fundamentação dos atos das instituições da União, exigida pelo artigo 296.º TFUE, deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, de forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adotada e ao juiz da União fiscalizar a sua legalidade. O dever de fundamentação deve ser apreciado em função das circunstâncias do caso concreto. Não se exige 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 só da sua redação mas também do seu contexto e do conjunto de regras jurídicas que regulam a matéria em causa²².

32. No que respeita às decisões que ordenam a realização de uma inspeção nos termos do artigo 20.º do Regulamento n.º 1/2003, o Tribunal de Justiça confirmou recentemente que a Comissão não está obrigada a comunicar ao destinatário de tal decisão todas as informações de que dispõe sobre as presumíveis infrações nem a proceder a uma qualificação jurídica rigorosa dessas infrações, desde que indique claramente as presunções que pretende verificar. Embora caiba à Comissão precisar o melhor possível o que é investigado e os elementos que devem ser verificados, não é indispensável revelar numa decisão de inspeção a delimitação precisa do mercado em questão nem a qualificação jurídica exata das presumíveis infrações ou o período durante o qual essas infrações terão sido cometidas, desde que esta decisão contenha os elementos essenciais acima mencionados. Com efeito,

20 — V., de um modo geral, acórdão *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, n.º 47 e jurisprudência aí referida.

21 — Artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003.

22 — V. acórdão *Nexans e Nexans France/Comissão*, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, n.ºs 31 e 32 e jurisprudência aí referida.

as inspeções são normalmente realizadas no início do inquérito e, conseqüentemente, a Comissão ainda não dispõe, nessa fase, de informações precisas sobre esses aspetos. O objetivo da inspeção é precisamente recolher provas relativas a uma infração de cuja prática se suspeita, a fim de que a Comissão possa confirmar as suas suspeitas e fazer uma apreciação jurídica mais específica²³.

33. Creio que estes princípios são aplicáveis, *mutatis mutandis*, às decisões em que são pedidas informações nos termos do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003. Evidentemente, estes dois tipos de medidas prosseguem o mesmo objetivo, ou seja, a recolha de dados. Embora a sua redação não seja idêntica, a semelhança relativa entre as duas disposições também parece favorável a uma leitura uniforme de ambas²⁴.

34. Neste contexto, a questão crucial consiste em saber se o Tribunal Geral apreciou corretamente a suficiência da fundamentação exarada na decisão impugnada. Por outras palavras, a questão é a seguinte: tendo em conta a fase do processo em que a decisão impugnada foi adotada, a fundamentação em causa é suficientemente clara para, por um lado, permitir ao destinatário exercer os seus direitos de defesa e compreender o alcance do seu dever de colaboração com a Comissão e, por outro, habilitar o juiz da União a fiscalizar a legalidade da referida decisão?

35. No meu entender, essa pergunta merece uma resposta negativa.

36. A recorrente critica três elementos da fundamentação: i) a descrição das presumíveis infrações, ii) o respetivo âmbito geográfico; e iii) os produtos a que dizem respeito as infrações. Com efeito, a verdade é que cada um destes elementos está formulado (para usar as palavras do Tribunal Geral) «em termos muito genéricos, que deviam ter sido descritos de forma mais detalhada; nesse aspeto, não estão isentos de críticas»²⁵.

37. Relativamente às presumíveis infrações, o considerando 2 da decisão impugnada refere que «[a]s alegadas infrações dizem respeito a restrições aos fluxos comerciais [...], incluindo restrições [...] a importações [...], repartição do mercado, coordenação de preços e práticas anticoncorrenciais afins». Esta descrição das possíveis infrações, além de muito vaga («restrições aos fluxos comerciais», «incluindo restrições [...] a importações»), afigura-se também muito abrangente («práticas anticoncorrenciais afins»). A referência a «repartição do mercado» e a «coordenação de preços» (sendo tão genérica) pouco contribui para delimitar com maior precisão a natureza do comportamento objeto das suspeitas da Comissão. Na verdade, a maioria dos cartéis inclui elementos de repartição do mercado e de fixação de preços. Na prática, a grande maioria do tipo de acordos proibidos pelo artigo 101.º TFUE parece enquadrar-se nesta descrição.

38. No que respeita ao âmbito geográfico das presumíveis infrações, a decisão impugnada menciona restrições aos fluxos comerciais no EEE, incluindo restrições, dentro do EEE, a importações provenientes de países terceiros. Sendo certo que não se exige que a componente geográfica do mercado relevante seja definida numa decisão adotada nos termos do artigo 18.º²⁶, deveria ter sido possível mencionar pelo menos alguns dos países afetados. Em especial, não é esclarecido se o mercado possivelmente afetado é todo o EEE ou apenas algumas partes e, nesse caso, que partes.

23 — *Ibidem*, n.ºs 34 a 37 e jurisprudência aí referida.

24 — O artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003 estabelece que a decisão deve «indicar o fundamento jurídico e a finalidade do pedido, especificar as informações que são necessárias e o prazo em que as informações devem ser fornecidas». O artigo 20.º, n.º 4, do mesmo regulamento estabelece que a decisão deve «indicar o objeto e a finalidade da inspeção, fixar a data em que esta tem início».

25 — N.º 42 do acórdão recorrido.

26 — Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Nexans e Nexans France/Comissão, C-37/13 P, EU:C:2014:223, n.ºs 35 a 38.

39. Por último, a decisão impugnada é ainda mais elusiva na explicação dos produtos objeto do inquérito. Na prática, apenas o cimento é identificado como produto relevante, dado que, quanto aos restantes, a decisão refere os «mercados dos produtos conexos [com o cimento]». Mais uma vez, esta descrição, além de ser extremamente vaga (qual o grau de «conexão» que deve existir entre o cimento e os produtos?), abrange potencialmente todos os tipos de produtos relevantes para a recorrente (na qualidade de compradora ou de vendedora).

40. Segundo o Tribunal Geral²⁷, a escassez de pormenores na decisão impugnada é parcialmente compensada pelo facto de esta remeter expressamente para a decisão da Comissão de iniciar o processo, que contém informações suplementares sobre o âmbito geográfico das presumíveis infrações e o tipo de produtos abrangidos.

41. A HeidelbergCement considera que não é possível sanar as deficiências da decisão impugnada através de uma mera remissão para uma decisão anterior e salienta que, em qualquer caso, a decisão de iniciar o processo também peca pela mesma falta de detalhe.

42. Na minha perspetiva, os atos da União que impõem obrigações que constituem uma ingerência na esfera privada dos cidadãos ou das empresas e que, se não forem cumpridas, acarretam o risco de aplicação de pesadas sanções pecuniárias, devem, por uma questão de princípio, ser objeto de fundamentação autónoma²⁸. Com efeito, é importante dar a esses cidadãos ou empresas a possibilidade de compreenderem os fundamentos desse ato sem um esforço de interpretação excessivo²⁹, a fim de poderem exercer efetiva e oportunamente os seus direitos, sobretudo quando esses atos incluem referências expressas a atos anteriores com uma fundamentação diferente. Qualquer diferença relevante entre os dois atos poderá suscitar dúvidas na mente do destinatário.

43. Não obstante o exposto, entendo que, excecionalmente, no presente caso, o Tribunal Geral teve razão ao afirmar que a fundamentação da decisão impugnada podia ser lida em conjunto com a fundamentação constante da decisão de iniciar o processo. As duas decisões foram adotadas no quadro do mesmo inquérito e, obviamente, dizem respeito às mesmas presumíveis infrações. Além disso, foram adotadas dentro de um curto período de tempo. Mais importante ainda, não parece existir qualquer diferença relevante entre a fundamentação das duas decisões. Por conseguinte, entendo que, no presente caso, a primeira decisão poderia ser considerada como o «contexto» da segunda decisão, não podendo ser ignorada pelo destinatário³⁰.

44. No entanto, embora a primeira decisão contivesse informações consideravelmente mais precisas sobre o âmbito geográfico das presumíveis infrações (explicando que essas infrações abrangiam a Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido e República Checa), não era tão precisa em relação à natureza dessas infrações e aos produtos abrangidos. Em especial, a explicação do conceito de «cimento e produtos conexos» constante da nota de rodapé na página 4 dessa decisão abrange um conjunto potencialmente muito vasto e diversificado de produtos.

45. Dito isto, entendo que o facto de a fundamentação ser demasiado genérica ou algo vaga em relação a alguns aspetos não resulta em invalidade, desde que o resto da decisão permita ao destinatário e ao juiz da União compreenderem, com suficiente precisão, as informações pretendidas pela Comissão e os motivos subjacentes ao seu pedido³¹. Com efeito, o objeto das perguntas formuladas pode, ainda

27 — N.ºs 41 e 42 do acórdão recorrido.

28 — V. conclusões do advogado-geral P. Léger no processo BPB Industries e British Gypsum/Comissão, C-310/93 P, EU:C:1994:408, n.º 22.

29 — V. conclusões do advogado-geral C. O. Lenz no processo SITPA, C-27/90, EU:C:1990:407, n.º 59.

30 — V. jurisprudência referida no n.º 31 das presentes conclusões.

31 — Nas suas conclusões no processo Nexans e Nexans France/Comissão, C-37/13 P, EU:C:2014:223, a advogada-geral J. Kokott afirma o seguinte: «[t]rata-se não tanto de uma descrição o mais exata possível do mercado em causa mas mais de uma descrição compreensível para as empresas em questão das violações da concorrência presumidas pela Comissão» (n.º 52).

que apenas de forma indireta ou implícita, clarificar uma fundamentação que tenha sido redigida sem a necessária precisão. A verdade é que, se as perguntas estiverem formuladas de forma muito precisa e direcionada, revelarão inevitavelmente o âmbito do inquérito da Comissão. Creio que esta afirmação será particularmente válida no caso de atos adotados numa fase inicial do processo, em que o âmbito do inquérito ainda não está total e definitivamente estabelecido e poderá até ter de ser reduzido ou alargado numa fase posterior, na sequência de informações recolhidas subseqüentemente.

46. No presente caso, porém, verifica-se exatamente o contrário. As perguntas dirigidas à HeidelbergCement são em número extraordinariamente elevado e abrangem tipos de informação muito diversificados. Creio que é extremamente difícil compreender a ligação entre perguntas que vão desde a quantidade e os custos das emissões de CO₂ das instalações de produção³² aos meios de transporte utilizados para a expedição das mercadorias vendidas e a distância por elas percorrida³³; desde o tipo de embalagem utilizado nas expedições³⁴ aos custos do transporte e seguro dessas expedições³⁵; desde estatísticas relativas às licenças de construção³⁶ aos números de identificação fiscal dos seus clientes³⁷; e desde a tecnologia e o combustível utilizados nas instalações de produção³⁸ aos custos de reparação e manutenção dessas instalações³⁹. Além disso, algumas perguntas não correspondem totalmente ao que foi indicado na decisão anterior de iniciar o processo: por exemplo, as perguntas 3 e 4 (que abrangem uma quantidade particularmente significativa de informações ao longo de um período de dez anos⁴⁰) não dizem apenas respeito aos Estados-Membros identificados como possivelmente afetados pela decisão de iniciar o processo.

47. Refira-se ainda que, se aquilo que ligava as referidas perguntas era o objetivo de obter uma descrição completa da estrutura de receitas e despesas da empresa para que a Comissão a pudesse analisar recorrendo a métodos económicos (comparando-a com outras empresas que operavam na indústria do cimento), poder-se-ia questionar a legitimidade, ao abrigo do artigo 18.º, de um pedido de informações tão amplo e abrangente. A menos que a Comissão tenha em seu poder indícios concretos de um comportamento censurável que a referida análise poderia comprovar, esse pedido de informações dir-se-ia mais consentâneo com um inquérito setorial ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento n.º 1/2003⁴¹.

48. Assim sendo, concordo com a recorrente quando afirma que a finalidade do pedido de informações formulado pela Comissão não era suficientemente clara ou inequívoca. Por conseguinte, era excessivamente difícil para aquela empresa compreender as presumíveis infrações de modo a determinar o alcance do seu dever de colaboração com a Comissão e, se necessário, exercer os seus direitos de defesa, nomeadamente recusando-se a responder a perguntas que considerasse ilícitas. Conforme reconheceu o próprio Tribunal Geral, esta conclusão é reforçada pelo facto de certas perguntas respeitarem a informações que não eram puramente factuais e que implicavam um juízo de valor⁴² e pelo facto de outras perguntas serem relativamente vagas⁴³. Como tal, a recorrente não poderia afastar facilmente o risco de dar respostas autoincriminatórias a essas perguntas.

32 — Perguntas 5 (AG) e (AH).

33 — Pergunta 3 (Z), (AB) e (AD).

34 — Pergunta 3 (AH).

35 — Pergunta 4 (Z).

36 — Pergunta 2.

37 — Pergunta 3 (Y) e pergunta 4 (W).

38 — Pergunta 5 (F) e (G).

39 — Pergunta 5 (AF).

40 — Segundo as estimativas da recorrente, essas perguntas, por si só, abrangiam cerca de 500 000 transações económicas.

41 — V., também, n.º 74 das presentes conclusões.

42 — V. n.º 126 do acórdão recorrido.

43 — V. n.º 112 do acórdão recorrido.

49. Essa falta de detalhe não pode — como alega a Comissão — ser justificada pelo facto de a decisão impugnada ter sido adotada numa fase inicial do inquérito. Com efeito, essa decisão foi adotada quase três anos depois do início do inquérito. Durante esse período, a Comissão realizou algumas inspeções e formulou pedidos de informações muito detalhados, aos quais responderam as empresas visadas, entre as quais a HeidelbergCement. Na verdade, alguns meses depois da adoção da decisão impugnada, a Comissão considerou que tinha recolhido elementos suficientes para dar início a um processo nos termos do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 2.º do Regulamento n.º 773/2004. Esses elementos deveriam ter permitido à Comissão apresentar uma fundamentação mais detalhada na decisão impugnada.

50. Na audiência, a própria Comissão afirmou que o grau de detalhe exigido na fundamentação depende, entre outros fatores, das informações que tiver em seu poder aquando da adoção de uma decisão nos termos do artigo 18.º Creio que este entendimento está correto. Porém, no meu entender, isto significa necessariamente que uma fundamentação que poderá ser aceitável em relação a uma decisão adotada no início de um inquérito (ou seja, uma decisão exigindo que uma empresa se submeta a uma inspeção nos termos do artigo 20.º ou a primeira decisão de pedir informações nos termos do artigo 18.º, n.º 3) poderá não ser igualmente aceitável em relação a uma decisão adotada numa fase muito posterior do inquérito, em que a Comissão já disponha de mais informações sobre as presumíveis infrações.

51. Nessas circunstâncias, considero indesculpável que, não obstante todas as informações fornecidas à Comissão ao longo dos anos anteriores e os esforços adicionais que a decisão impugnada implicou, a HeidelbergCement continuasse «às escuras» relativamente ao exato âmbito do inquérito da Comissão.

52. Além disso, creio que se tornou consideravelmente mais difícil para o juiz da União fiscalizar a legalidade da decisão impugnada. Em face das escassas informações sobre as presumíveis infrações fornecidas na referida decisão (mesmo quando lida no contexto da decisão de iniciar o processo), como poderá o juiz da União apreciar, por exemplo, a necessidade de certas informações específicas solicitadas ou o carácter proporcional do pedido no seu todo?⁴⁴

53. Por outro lado, quando mais vago e genérico for o modo como a fundamentação está formulada, mais evidente poderá parecer a correlação entre a infração presumida e as informações solicitadas. No entanto, não é aceitável que uma fundamentação que, por negligência ou deliberadamente, tenha sido redigida sem a necessária precisão tenha a consequência imprevista de alargar o leque dos tipos de informações que poderiam ser consideradas «necessárias» para efeitos do artigo 18.º

54. Por outro lado, uma vez que a proporcionalidade de um pedido de informações depende, entre outros fatores, de elementos como a gravidade da infração objeto de suspeita, a natureza da participação da empresa em causa, a importância dos elementos de prova pretendidos, e a quantidade e o tipo de informações úteis que a Comissão acredita estarem na posse da empresa em questão⁴⁵, essa apreciação é, mais uma vez, muito difícil. O juiz da União pode apreciar o volume de trabalho criado por um determinado pedido de informações, mas, na falta de outras informações sobre esses aspetos, não pode determinar se o esforço que é exigido a uma empresa na resposta a tal pedido se justifica ou não no interesse público.

55. Por esses motivos, entendo que o Tribunal Geral interpretou e aplicou incorretamente o artigo 296.º TFUE e o artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 no que respeita ao dever de fundamentação numa decisão de pedir informações. Por conseguinte, o acórdão recorrido deve ser anulado na parte em que o Tribunal Geral concluiu, pelos motivos indicados nos n.ºs 23 a 43 do referido acórdão, que a decisão impugnada continha fundamentação suficiente.

44 — V. conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo SEP/Comissão, C-36/92 P, EU:C:1993:928, n.º 30.

45 — V. n.ºs 99 e 100 das minhas conclusões no processo Buzzi Unicem/Comissão.

2. Escolha do instrumento jurídico e prazos impostos

a) Argumentos das partes

56. No seu segundo fundamento de recurso, que tem por objeto os n.ºs 44 a 46 do acórdão recorrido, a HeidelbergCement alega que o Tribunal Geral cometeu um erro ao sustentar que não era necessário abordar na fundamentação da decisão impugnada a escolha do instrumento jurídico adotado pela Comissão (uma decisão ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003, ao invés de um simples pedido ao abrigo do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003) nem os prazos estipulados nesse instrumento.

57. A Comissão considera que o Tribunal de Justiça deve julgar improcedente este fundamento de recurso.

b) Apreciação

58. No meu entender, o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito ao sustentar que a decisão impugnada não tinha de justificar, de forma específica e explícita, a escolha do instrumento jurídico utilizado pela Comissão ou o praxe fixado para fornecer as informações solicitadas.

59. O artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 estabelece apenas que a decisão deve «indicar o fundamento jurídico e a finalidade do pedido, especificar as informações que são necessárias e o prazo em que as informações devem ser fornecidas». Embora essa disposição exija que a Comissão indique, designadamente, a finalidade do pedido, não exige, pelo menos expressamente, qualquer explicação sobre a escolha do instrumento jurídico ou o prazo fixado.

60. Assim sendo, é de concluir que o legislador da União considerou que os motivos subjacentes à escolha do instrumento jurídico e ao prazo estipulado podem geralmente ser deduzidos de uma descrição suficientemente detalhada da finalidade do inquérito. O acórdão *National Panasonic/Comissão*⁴⁶ do Tribunal de Justiça, referido no n.º 44 do acórdão recorrido, afigura-se-me aplicável, por analogia, ao presente caso e, como tal, confirma a interpretação proposta do dever de fundamentação nos termos do artigo 18.º

61. Além disso, não creio que seja possível retirar do artigo 296.º TFUE qualquer obrigação adicional para a Comissão sobre este ponto. Conforme referido anteriormente, de acordo com a jurisprudência assente não se exige que a fundamentação de um ato especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato é adequada deve ser apreciada à luz não só da sua redação mas também do seu contexto e do conjunto de regras jurídicas que regulam a matéria em causa⁴⁷. O facto de o destinatário de um ato das instituições ter conhecimento do contexto em que esse ato foi adotado⁴⁸, por exemplo, por ter estado envolvido ou ter contribuído para o processo que resultou na sua adoção⁴⁹, poderá justificar uma fundamentação relativamente sucinta.

46 — Acórdão *National Panasonic/Comissão*, 136/79, EU:C:1980:169, n.ºs 24 a 27.

47 — V. n.º 31 das presentes conclusões.

48 — V., por exemplo, acórdão *Conselho/Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 54 e jurisprudência aí referida.

49 — V., entre outros, acórdãos *Países Baixos/Comissão*, 13/72, EU:C:1973:4, n.º 12, e *Acciaierie e ferriere Lucchini/Comissão*, 1252/79, EU:C:1980:288, n.º 14.

62. A decisão impugnada foi adotada no contexto de um inquérito sobre possíveis infrações ao artigo 101.º TFUE, nas quais a recorrente era suspeita de ter participado. Com efeito, a recorrente tinha estado envolvida no referido inquérito em vários momentos e foi antecipadamente informada da intenção da Comissão de adotar uma decisão ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003.

63. Além disso, tendo em conta o formato específico imposto e a referência às outras empresas abrangidas pela decisão de iniciar o processo, a recorrente não podia desconhecer que a maioria das informações solicitadas na decisão impugnada consistia em dados que a Comissão tinha pedido a todas as outras empresas para efeitos de comparação entre esses dados⁵⁰. A Comissão só poderia fazer uma verdadeira comparação se as informações solicitadas fossem fornecidas aproximadamente ao mesmo tempo e se fossem exatas e completas. Se existissem erros ou atrasos, ainda que por um único inquirido, a comparação pretendida pela Comissão não teria sido possível ou, em qualquer caso, suficientemente fiável.

64. Nessas circunstâncias, a Comissão podia legitimamente considerar que a adoção de uma decisão vinculativa ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3 era o método mais adequado para assegurar que as informações solicitadas seriam tão completas e corretas quanto possível e que seriam fornecidas dentro do prazo estipulado. A Comissão também podia legitimamente presumir que o destinatário da decisão poderia ter compreendido os motivos subjacentes à sua opção de recorrer a uma decisão vinculativa.

65. No que respeita à escolha dos prazos fixados para a apresentação de uma resposta às perguntas, recorde que, tal como é referido corretamente no n.º 46 do acórdão recorrido, o considerando 2 da decisão impugnada fornecia uma breve explicação dos dois prazos fixados para as diferentes séries de questões. Deste modo, a recorrente estava numa posição que lhe teria permitido compreender que os referidos prazos tinham sido fixados depois de a Comissão ter contraposto a quantidade de informações solicitadas à necessidade de realizar o inquérito com relativa celeridade.

66. Consequentemente, o Tribunal Geral não merece críticas em relação a esses aspetos. Essa conclusão não priva as empresas de uma proteção jurídica adequada (como parece sugerir a recorrente), dado que o juiz da União tem obviamente poderes para verificar se a escolha do instrumento jurídico ou do prazo fixado está viciada por um erro de direito, por exemplo, uma violação do princípio da proporcionalidade⁵¹. Porém, a recorrente não aduziu tal argumento no contexto do presente recurso.

67. À luz do exposto, entendo que o segundo fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

3. Necessidade das informações solicitadas

a) Argumentos das partes

68. No seu terceiro fundamento de recurso (que tem por objeto os n.ºs 48 a 80 do acórdão recorrido), a HeidelbergCement critica o Tribunal Geral pela sua interpretação do requisito da «necessidade» das informações solicitadas nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003. São aduzidos vários argumentos em apoio deste fundamento. Em primeiro lugar, a HeidelbergCement alega que o Tribunal não verificou se a Comissão tinha em seu poder, antes da adoção da decisão impugnada, indícios suficientes que justificassem a suspeita de uma possível infração ao artigo 101.º TFUE. Sem essa verificação, seria impossível ao juiz da União determinar, no exercício dos seus poderes de

50 — V., também, considerandos 4 e 6 da decisão impugnada.

51 — Relativamente a estas questões, v., respetivamente, as minhas conclusões nos processos Schwenk Zement/Comissão, C-248/14 P e Buzzi Unicem/Comissão, C-267/14 P.

fiscalização da legalidade, se o critério da necessidade estava preenchido no caso em apreço. Em segundo lugar, a HeidelbergCement alega que a interpretação do artigo 18.º defendida pelo Tribunal Geral concederia essencialmente uma discricionariedade ilimitada à Comissão, contrariando assim a redação dessa disposição. Em terceiro lugar, a HeidelbergCement sustenta que o Tribunal Geral não analisou a necessidade de certos tipos específicos de informações solicitadas pela Comissão, tendo antes afirmado que a fiscalização jurisdicional da legalidade poderia ter lugar numa fase posterior do processo. Em quarto lugar, a HeidelbergCement alega que o Tribunal Geral cometeu um erro ao admitir que a Comissão podia solicitar informações que já estavam na sua posse.

69. A Comissão considera que os argumentos da recorrente respeitam unicamente às perguntas 1A, 1B, 3 e 4 do questionário. Seguidamente, afirma que o Tribunal Geral não pode ser criticado por não ter verificado se a Comissão possuía indícios suficientes que justificassem a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3, uma vez que a recorrente não tinha aduzido este argumento em primeira instância. A Comissão sustenta ainda que, numa fase inicial do inquérito, não pode ser exigido que se estabeleça uma correlação precisa entre as presumíveis infrações e as informações solicitadas. De qualquer modo, a Comissão entende que o Tribunal Geral verificou a existência dessa ligação relativamente às informações solicitadas. Por último, a Comissão subscreve a conclusão do Tribunal Geral de que está autorizada, em certas condições, a formular um novo pedido de informações já fornecidas anteriormente por uma empresa.

b) Apreciação

i) O requisito da necessidade

70. As informações solicitadas pela Comissão nos termos do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 têm de ser «necessárias» para que a Comissão aplique os artigos 101.º e 102.º TFUE⁵². A Comissão goza de uma ampla discricionariedade nesse ponto⁵³. Em especial, compete, em princípio, à Comissão decidir se uma determinada informação ou um determinado documento é «necessário» para o inquérito⁵⁴.

71. Porém, esta discricionariedade não é ilimitada e, em qualquer caso, está sujeita à fiscalização do juiz da União⁵⁵. É certo que o termo «necessárias» não pode ser interpretado de forma demasiado literal no sentido de que as informações solicitadas têm de ser consideradas uma *conditio sine qua non* para provar as presumíveis infrações pela Comissão⁵⁶. Porém, também não é admissível uma interpretação demasiado vaga do termo; conforme salientou o advogado-geral F. G. Jacobs no processo SEP, uma simples relação entre um documento e a infração presumida não é suficiente para justificar um pedido de comunicação da Comissão⁵⁷. Concordo. Com efeito, se a intenção do legislador da União tivesse sido a de proporcionar à Comissão uma discricionariedade quase ilimitada nesta matéria, o artigo 18.º, n.º 3 teria feito provavelmente referência às informações «relevantes» ou «conexas» e não às informações «necessárias».

52 — V. considerando 23 do Regulamento n.º 1/2003.

53 — *Supra*, n.º 22 das presentes conclusões.

54 — Acórdão AM & S Europe/Comissão, 155/79, EU:C:1982:157, n.º 17.

55 — V. conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:207, n.º 66.

56 — Por exemplo, o Tribunal de Justiça entendeu que, mesmo que já disponha de indícios relativos à existência de uma infração, a Comissão pode legitimamente considerar necessário pedir informações suplementares que lhe permitam delimitar melhor a extensão da infração e determinar a sua duração ou o círculo das empresas implicadas. V. acórdão Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 15.

57 — Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo SEP/Comissão, C-36/92 P, EU:C:1993:928, n.º 21.

72. Por conseguinte, o termo «necessárias» deve ser entendido no sentido de que deve existir, entre as informações solicitadas e a infração presumida, uma correlação que seja *suficientemente próxima* para justificar o facto de a Comissão considerar, à data do pedido, que as referidas informações a ajudarão a cumprir os seus deveres no contexto de um inquérito em curso⁵⁸. Por outras palavras, o exame do requisito da necessidade passa pela análise da probabilidade, da perspetiva da Comissão e por referência à data de formulação do pedido, de as informações exigidas a uma empresa a ajudarem a determinar a existência da infração presumida, bem como a sua natureza e extensão exatas.

73. Creio ser importante acrescentar, nesta fase, que a finalidade de um pedido de informações formulado ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 não é expor uma *qualquer* possível infração às regras da concorrência da União num determinado setor ou por uma determinada empresa. Com efeito, essa disposição — tal como o artigo 20.º do mesmo regulamento relativo a inspeções — exige que a Comissão tenha em seu poder um determinado número de indícios que a tenham levado a suspeitar da existência de certas infrações *específicas*⁵⁹, ainda que o destinatário do pedido não seja necessariamente uma das empresas responsáveis por essas infrações. Na falta de indícios concretos e sérios que permitam suspeitar de uma infração⁶⁰, a adoção de uma decisão de pedir informações ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3 poderá ser considerada uma diligência arbitrária⁶¹.

74. Porém, a falta de indícios concretos que justifiquem um pedido ao abrigo do artigo 18.º não significa que a Comissão esteja impedida de realizar inquéritos quando considere que alguns setores da economia do mercado interno não funcionam corretamente. Com efeito, o artigo 17.º do Regulamento n.º 1/2003 permite que a Comissão investigue setores da economia ou determinado tipo de acordos em vários setores da economia, 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. Contudo, o artigo 17.º prevê um instrumento jurídico diferente: o artigo 18.º — ao abrigo do qual foi adotada a decisão impugnada — não permite que a Comissão adote indiscriminadamente decisões para pedir informações sem ter suspeitas concretas⁶².

75. Conforme afirmou o Tribunal Geral, uma decisão adotada ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3 não tem de incluir obrigatoriamente uma referência a esses indícios, desde que identifique claramente os factos presumidos que são objeto do inquérito⁶³. O Tribunal de Justiça tem entendido sistematicamente que a Comissão não está obrigada a comunicar ao destinatário de uma decisão de inspeção todas as informações de que dispõe sobre as presumíveis infrações⁶⁴. Creio que este princípio também é aplicável às decisões de pedido de informações a empresas ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3.

76. A existência e a suficiência de indícios que apoiem a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 18.º estão sujeitas a fiscalização jurisdicional, caso uma empresa impugne a legalidade dessa decisão⁶⁵. Durante o processo judicial, a Comissão pode, assim, ser obrigada a revelar os elementos de prova nos quais se baseiam os seus motivos de suspeita, a fim de permitir ao juiz da União determinar

58 — V. acórdãos AM & S Europe/Comissão, 155/79, EU:C:1982:157, n.º 15; SEP/Comissão, C-36/92 P, EU:C:1994:205, n.º 21; e conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo SEP/Comissão, C-36/92 P, EU:C:1993:928, n.ºs 20 a 22.

59 — V. acórdão Cimentos Portland Valderrivas/Comissão, T-296/11, EU:T:2014:121, n.º 40.

60 — Neste sentido, v., por analogia, acórdão Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, n.ºs 54 e 55.

61 — V. n.º 24 das presentes conclusões.

62 — V., por analogia, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Nexans e Nexans France/Comissão, C-37/13 P, EU:C:2014:223, n.º 43.

63 — N.º 37 do acórdão recorrido.

64 — V. acórdãos Dow Chemical Ibérica e o./Comissão, 97/87 a 99/87, EU:C:1989:380, n.º 45, e Nexans e Nexans France/Comissão, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, n.º 35.

65 — V., por analogia, acórdão Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, n.º 54.

se a decisão impugnada é ou não arbitrária⁶⁶. Não obstante, o carácter arbitrário de uma decisão é uma questão distinta da «necessidade» das informações solicitadas nessa decisão. É também uma questão que não pode ser suscitada oficiosamente pelo juiz da União, devendo ser expressamente invocada pela parte no processo junto do tribunal da União.

ii) O caso em apreço

77. Importa, antes de mais, analisar duas questões prévias relativas à admissibilidade do presente fundamento de recurso invocado pela Comissão.

78. Por um lado, considero que a Comissão tem toda a razão em observar que a recorrente não alegou, em primeira instância, que a Comissão não dispunha de indícios suficientes que justificassem a adoção da decisão impugnada. Consequentemente, tal como a Comissão, entendo que o facto de o Tribunal Geral não ter averiguado essa questão não merece quaisquer críticas.

79. Por outro lado, não subscrevo o entendimento da Comissão de que o terceiro fundamento de recurso diz unicamente respeito às conclusões do Tribunal Geral sobre as perguntas 1A, 1B, 3 e 4. Com efeito, em primeira instância, a recorrente alegou efetivamente que a fundamentação da decisão impugnada era insuficiente, o que, em seu entender, a teria impossibilitado de verificar se as informações solicitadas eram «necessárias» na aceção do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003.

80. A petição apresentada pela HeidelbergCement no Tribunal Geral não deixa dúvidas de que o seu principal argumento era o de que a falta de precisão da decisão impugnada tinha tornado impossível verificar a necessidade das informações solicitadas. As perguntas especificadas pela Comissão são apenas exemplos da ideia de que (conforme a recorrente fez questão de salientar), mesmo que se considerasse que a fundamentação era suficiente, a correlação entre as informações solicitadas e as presumíveis infrações não era evidente. Assim sendo, o argumento que incide unicamente sobre as perguntas 1A, 1B, 3 e 4 foi aduzido apenas a título subsidiário e subordinado.

81. Dito isto, pelos motivos expostos no primeiro fundamento de recurso, afigura-se-me procedente o primeiro argumento aduzido pela recorrente: se a finalidade do pedido de informações não estiver relativamente bem definida, como poderá o destinatário desse pedido determinar se os requisitos do artigo 18.º foram ou não cumpridos em relação a cada série de perguntas incluídas no pedido?

82. Em jurisprudência anterior, o próprio Tribunal Geral destacou a importância de umnexo entre a descrição da finalidade do inquérito e o carácter necessário das informações solicitadas. Conforme sustentou o Tribunal Geral, o critério da necessidade estabelecido no artigo 18.º deve ser apreciado à luz da finalidade do inquérito, que tem de ser indicada no próprio pedido de informações. A Comissão só pode exigir a comunicação de informações suscetíveis de lhe permitir investigar as suspeitas de infração que justificam a realização do inquérito e que estejam indicadas no pedido de informações⁶⁷. O advogado-geral F.G. Jacobs também sublinhou a importância de fornecer informações suficientes sobre o objeto do inquérito na própria decisão⁶⁸.

83. Por conseguinte, no acórdão recorrido, não só o Tribunal Geral validou a «necessidade» das informações solicitadas com base numa fundamentação insuficiente (ignorando a sua jurisprudência anterior sobre esta questão), como também (e mais importante ainda) interpretou incorretamente o requisito da «necessidade». Com efeito, o Tribunal Geral parece aceitar que qualquer ligação entre as informações solicitadas e a infração presumida é suficiente para preencher esse requisito.

66 — Acórdão Cimentos Portland Valderrivas/Comissão, T-296/11, EU:T:2014:121, n.º 41 a 56.

67 — Acórdão Amann & Söhne e Cousin Filterie/Comissão, T-446/05, EU:T:2010:165, n.º 333 e jurisprudência aí referida.

68 — V. conclusões no processo SEP/Comissão, C-36/92 P, EU:C:1993:928, n.º 34.

84. O facto de o Tribunal Geral ter aplicado incorretamente o critério da necessidade resulta claramente, antes de mais, dos n.ºs 54 a 58 do acórdão recorrido. A HeidelbergCement tinha alegado que algumas informações pretendidas pela Comissão não teriam qualquer utilidade para o inquérito, uma vez que diziam respeito a uma variedade de produtos diferentes, que também tinham preços diferentes, vendidos em conjunto. Por conseguinte, no entender da recorrente, não poderia ser efetuada uma verdadeira comparação de preços dentro do EEE. Sem apreciar o mérito do argumento da HeidelbergCement, o Tribunal Geral rejeitou-o rapidamente, afirmando que: i) se poderia considerar que existia uma ligação entre as referidas informações e as presumíveis infrações; ii) as críticas sobre a falta de fiabilidade dos dados fornecidos não afetavam a legalidade do pedido de informações; iii) cabia à Comissão determinar se as informações recolhidas lhe permitiam provar a prática de uma ou mais infrações pela recorrente, podendo esta, se fosse o caso, contestar o valor probatório das informações solicitadas na sua resposta a uma possível comunicação de acusações ou no âmbito de um recurso de anulação da decisão final.

85. A argumentação do Tribunal Geral sobre esta questão afigura-se deficiente. Independentemente do seu mérito, os argumentos da HeidelbergCement não podiam ser rejeitados com a mera afirmação de que existia uma certa ligação entre as informações pretendidas e as presumíveis infrações, e de que essa ligação era suficiente. A questão-chave é se seria previsível que essas informações fossem úteis para a Comissão. Porém, o Tribunal Geral ignora expressamente a importância deste aspeto, afirmando que a possível falta de utilidade das informações pretendidas não afetaria, em qualquer caso, a legalidade da decisão impugnada. Esta interpretação está manifestamente incorreta. Concordo que a Comissão deve dispor de uma ampla discricionariedade na decisão sobre as informações que podem ser consideradas úteis (e, consequentemente, «necessárias» na aceção do artigo 18.º), mas o juiz da União não pode subtrair-se à fiscalização da legalidade do exercício dessa discricionariedade. Se as informações solicitadas pela Comissão fossem manifestamente irrelevantes para efeitos do inquérito, a legalidade da decisão impugnada seria afetada, contrariamente ao que sustentou o Tribunal Geral.

86. A possibilidade de a recorrente ter contestado o valor probatório das informações em causa na sua resposta a uma possível comunicação de acusações ou no âmbito de um recurso de anulação da decisão final não afeta a legalidade da decisão impugnada. Uma decisão de pedido de informações que não sejam necessárias na aceção do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 é (total ou parcialmente) ilegal e, como tal, deve ser anulada pelo juiz da União. O texto dessa disposição não deixa dúvidas de que a legalidade de tal decisão poderá ser imediatamente sujeita a fiscalização jurisdicional; segundo o artigo 18.º, n.º 3, a decisão da Comissão deve igualmente «indicar a possibilidade de impugnação da decisão perante o Tribunal de Justiça».

87. A aplicação incorreta do critério da necessidade pelo Tribunal Geral está patente, em segundo lugar, nos n.ºs 60 a 80 do acórdão recorrido. A HeidelbergCement tinha alegado que a decisão impugnada infringia o artigo 18.º, na medida em que muitas das suas perguntas exigiam que fornecesse informações que já tinham sido fornecidas no âmbito da resposta a pedidos de informações anteriores.

88. Inicialmente, o Tribunal Geral recordou a sua jurisprudência segundo a qual os pedidos de informações sobre um documento que já se encontram em poder da Comissão não podem, em princípio, ser considerados justificados pelas exigências do inquérito. Sustentou igualmente que uma decisão que exija que o destinatário forneça, pela segunda vez, informações solicitadas anteriormente, com fundamento no facto de apenas algumas das informações estarem, no entender da Comissão, incorretas, poderia revelar-se um encargo desproporcionado em relação às exigências do inquérito e, como tal, não respeitaria o princípio da proporcionalidade nem satisfaria o requisito da necessidade. Por último, o Tribunal Geral acrescentou que, no seu entender, o objetivo de encontrar um modo mais fácil de proceder ao tratamento das respostas fornecidas pelas empresas não justifica a exigência a essas empresas da apresentação num novo formato de informações que já se encontram em poder da

Comissão⁶⁹.

89. A argumentação do Tribunal de Justiça sobre esta questão afigura-se-me convincente. Os princípios enunciados parecem resultar diretamente do critério da «necessidade» previsto no artigo 18.^{o70}. No entanto, a aplicação desses princípios ao caso em análise já não é tão convincente.

90. O Tribunal Geral entendeu que, em grande parte, o questionário obrigava a recorrente a apresentar novamente informações que já tinha fornecido à Comissão. Nesse contexto, o Tribunal Geral rejeitou o argumento avançado pela Comissão de que a decisão impugnada visava igualmente corrigir erros nas informações anteriormente fornecidas pela HeidelbergCement: o Tribunal Geral só conseguiu identificar um exemplo dos alegados erros. Além disso, o Tribunal Geral concluiu que a Comissão tinha adotado, ao abrigo do artigo 18.^o, decisões que eram praticamente idênticas para todas as empresas envolvidas no inquérito. Este facto revelava que a Comissão não tinha tomado em consideração as informações anteriormente fornecidas por cada uma dessas empresas (incluindo a HeidelbergCement). Na verdade, o Tribunal Geral concluiu que, pelo menos em parte, a decisão impugnada foi adotada com o objetivo de obter da recorrente uma versão consolidada das respostas dadas anteriormente⁷¹.

91. Não obstante essas conclusões, o Tribunal Geral rejeitou os argumentos da HeidelbergCement, observando que algumas perguntas diziam respeito a informações que ainda não tinham sido solicitadas, enquanto outras eram mais aprofundadas do que nos anteriores pedidos de informações, na medida em que eram mais específicas devido à alteração do seu âmbito ou ao aditamento de outras variáveis. Por esses motivos, o Tribunal Geral concluiu que o facto de o questionário ter por finalidade a recolha de informações novas ou mais detalhadas provava que as informações solicitadas eram necessárias⁷².

92. A conclusão a que chegou o Tribunal Geral deixa-me perplexo: parece aceitar que se pode considerar que qualquer alteração ao texto das perguntas que implique o fornecimento de informações adicionais ou mais detalhadas nas respostas cumpre os requisitos do artigo 18.^o Assim seria mesmo que as informações adicionais ou mais detalhadas representassem apenas uma parte relativamente insignificante de todas as informações solicitadas. Com efeito, a comparação, ainda que superficial, das perguntas mencionadas no acórdão recorrido com as perguntas que já tinham sido feitas à recorrente em pedidos anteriores revela que o grau de alteração entre essas perguntas é, em muitos casos, mínimo. É indiscutível que, conforme refere a própria decisão impugnada no considerando 6, um dos seus objetivos era obter uma versão consolidada das informações fornecidas anteriormente. Em especial, essa consolidação tinha de obedecer ao formato solicitado pela Comissão de modo a permitir uma comparação rápida de todos os dados por ela recebidos.

93. Além disso, é pacífico que algumas informações solicitadas pela Comissão se encontravam no domínio público e que a Comissão poderia ter obtido facilmente essas informações por outros meios (por exemplo, através de pesquisas na Internet).

94. Deixando de lado a questão da proporcionalidade do referido pedido de informações, dificilmente se poderá considerar satisfeito o requisito da «necessidade», quando corretamente interpretado.

69 — V. n.^{os} 71 a 74 do acórdão recorrido e jurisprudência aí referida.

70 — V. conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:207, n.^o 66.

71 — N.^{os} 64 e 70 do acórdão recorrido.

72 — N.^{os} 76 a 79 do acórdão recorrido.

95. Pelos motivos acima expostos, entendo que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na aplicação do requisito da necessidade previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003. Consequentemente, o terceiro fundamento de recurso invocado pela recorrente deve ser julgado procedente e o acórdão recorrido deve ser anulado na medida em que o Tribunal Geral rejeitou, nos n.ºs 48 a 80 desse acórdão, o fundamento de recurso invocado pela recorrente em relação à necessidade das informações solicitadas na decisão impugnada.

4. Formato das informações solicitadas

a) Argumentos das partes

96. No seu quarto fundamento de recurso, a HeidelbergCement alega que, ao aceitar, nos n.ºs 81 a 85 do acórdão recorrido, que a Comissão podia pedir ao destinatário de uma decisão que fornecesse as informações pretendidas num formato específico, o Tribunal Geral interpretou e aplicou incorretamente o artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003. A recorrente defende que a Comissão não pode exigir às empresas que forneçam as informações solicitadas em conformidade com instruções específicas e rigorosas.

97. A Comissão sustenta que o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro neste aspeto. A Comissão deve poder exigir a uma empresa que forneça as informações solicitadas no formato considerado necessário. Esta interpretação do artigo 18.º encontraria também apoio no considerando 23 do Regulamento n.º 1/2003⁷³, que faz referência às «informações necessárias».

b) Apreciação

i) A obrigação de fornecer informações

98. Em primeiro lugar, importa recordar que os procedimentos previstos no Regulamento n.º 1/2003 não têm natureza penal; são procedimentos administrativos que, no entanto, podem resultar na aplicação de pesadas coimas às empresas que sejam consideradas responsáveis por infrações às regras da concorrência da União.

99. Como tal, não existe um direito absoluto ao silêncio no contexto desses procedimentos⁷⁴. Conforme referido numa linha jurisprudencial bem assente, as empresas sujeitas a esses procedimentos têm um dever de colaboração ativa, que implica que ponham à disposição da Comissão todos os elementos de informação relativos ao objeto do inquérito⁷⁵.

100. Nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003, a Comissão tem o poder de pedir às empresas que respondam a perguntas específicas e que divulguem documentos na sua posse⁷⁶. As empresas têm a obrigação de satisfazer esse pedido, ainda que as informações solicitadas possam ser usadas pela Comissão em seu detrimento⁷⁷.

73 — Este aspeto também é mencionado no n.º 84 do acórdão recorrido.

74 — Às empresas sujeitas aos referidos procedimentos é unicamente reconhecido, dentro de certos limites, o direito à não autoincriminação; v., *infra*, n.ºs 149 a 168 das presentes conclusões.

75 — Acórdão Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 27.

76 — *Supra*, n.º 25 das presentes conclusões.

77 — É interessante constatar que o direito de formular pedidos de informações juridicamente vinculativos limita a necessidade de essa instituição realizar inspeções *in loco* nas instalações das empresas. Evidentemente, os pedidos de informações constituem, em regra, medidas menos intrusivas na privacidade de uma empresa e perturbam menos a sua atividade quotidiana. V. conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:207, n.º 155.

101. Com efeito, os poderes de inquérito da Comissão são exclusivamente aqueles que lhe são conferidos pelo Regulamento n.º 1/2003 e, para poder detetar infrações às regras da concorrência da União e trazer os seus autores à Justiça, a Comissão tem de se basear, em grande parte, nas informações fornecidas pelas próprias empresas (bem como em documentos descobertos durante as inspeções).

102. Dito isto, devo sublinhar novamente que, de acordo com o regime estabelecido pelo Regulamento n.º 1/2003, o ónus da prova de uma infração às regras da concorrência da União recai sobre a Comissão (ou, consoante os casos, sobre as autoridades nacionais competentes)⁷⁸. Consequentemente, ainda que as empresas não tenham direito ao silêncio, não lhes pode ser exigido que realizem tarefas que, em bom rigor, devem ter lugar no âmbito da instrução e investigação do processo.

103. A questão fundamental suscitada por este fundamento de recurso é a delimitação do papel da Comissão na investigação de uma suspeita de infração às regras da concorrência e do papel das empresas objeto do inquérito na colaboração com a Comissão. Mais concretamente, uma das questões-chave suscitadas no caso em apreço é a de saber se o conceito de «informações» no artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003 pode ser interpretado no sentido de autorizar a Comissão a exigir que as empresas apresentem as informações solicitadas de acordo com um formato muito específico.

104. Entendo que a resposta a essa pergunta deve ser, em princípio, negativa.

105. Subscrevo o entendimento da Comissão de que a redação do considerando 23 e do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003 indica (ao fazer referência à «necessidade» das informações) que a Comissão pode pedir aos destinatários que forneçam as informações de acordo com um formato que possa ser útil para o inquérito. A necessidade de preservar o efeito útil dos poderes de inquérito da Comissão previstos no Regulamento n.º 1/2003 significa necessariamente que, além de corretas e completas, as informações fornecidas devem poder ser prontamente compreendidas e utilizadas pela referida instituição. Consequentemente, essas informações não podem ser fornecidas de forma caótica, aleatória ou fragmentada. Além disso, a empresa não deve inundar a Comissão com documentos e dados que não foram solicitados, deixando-lhe o trabalho de selecionar as informações relevantes.

106. Contudo, o conceito de «informação» não pode ser alargado de modo a permitir que seja exigida às empresas a realização de tarefas respeitantes à fase de investigação e instrução do processo e que, consequentemente, são normalmente executadas pelos serviços da Comissão. A obrigação estabelecida no artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003 consiste unicamente em fornecer informações ou, conforme afirmou o Tribunal de Justiça na sua jurisprudência, em pôr as informações à disposição⁷⁹. Essa disposição não contém qualquer referência expressa a obrigações que ultrapassem a apresentação de informações.

107. Nestes termos, entendo que, em princípio, o artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 não permite que a Comissão exija que o destinatário de uma decisão forneça, em todas as circunstâncias, as informações solicitadas num formato específico. Porém, tal não significa que uma empresa possa sempre simplesmente ignorar o formato indicado pela Comissão para o fornecimento das informações. Esse comportamento contrariaria o dever de colaboração ativa. Assim, uma empresa deve ter devidamente em atenção o formato em que a Comissão pretende que as informações solicitadas sejam fornecidas.

78 — *Supra*, n.º 26 das presentes conclusões.

79 — *Supra*, n.º 99 das presentes conclusões.

108. Na prática, as tarefas de formatação que a Comissão pode exigir da empresa dependem, na minha perspetiva, da natureza das informações a fornecer. No que respeita às informações em questão no caso em apreço, é possível identificar três tipos distintos: i) informações que necessitavam de ser, em certa medida, organizadas e agrupadas para serem prontamente compreendidas e utilizadas pela Comissão; ii) informações que existiam num formato que podia ser imediatamente enviado à Comissão, dado que podiam ser prontamente compreendidas e utilizadas por esta; e iii) informações que se encontravam no domínio público.

109. Relativamente ao primeiro tipo de informações, estavam em causa informações que o destinatário da decisão tinha inevitavelmente de organizar antes de as apresentar à Comissão. Por conseguinte, creio que decorre do dever de colaboração ativa que, naquelas circunstâncias, é de esperar que a empresa faça um esforço para obedecer ao formato solicitado pela Comissão. Se o formato escolhido pela Comissão não for significativamente mais trabalhoso do que outros formatos possíveis, é razoável exigir à empresa em questão que cumpra as instruções da Comissão.

110. Contudo, no que respeita ao segundo e terceiro tipos de informação, não creio que qualquer pedido de reformatação das informações relevantes possa ser considerado aceitável. Uma vez que o destinatário da decisão estava em condições de enviar imediatamente as informações solicitadas num formato que a Comissão poderia prontamente compreender e tratar, não vejo qualquer motivo para que as operações de reformatação de dados do modo considerado mais conveniente para o inquérito pela Comissão não fossem realizadas pelos seus próprios serviços.

111. Assim sendo, o pedido de reformatação de uma grande quantidade de dados poderia ser comparado, *mutatis mutandis*, a um pedido de tradução de vários documentos volumosos para uma língua diferente. O facto de os serviços da Comissão não possuírem os conhecimentos linguísticos necessários não justificaria, no meu entender, esse pedido.

112. Neste contexto, importa não esquecer que, ao contrário do que acontece ao nível dos Estados-Membros em matéria de fiscalidade ou de valores mobiliários, na ordem jurídica da União não existem regras expressas sobre a forma como as empresas devem organizar e armazenar os dados e documentos que podem ser relevantes para os inquéritos realizados ao abrigo do Regulamento n.º 1/2003. Por conseguinte, as empresas são livres de organizar e armazenar as informações em seu poder de acordo com os métodos que consideram melhores. Se, no contexto de um inquérito relativo a suspeitas de infração às regras da concorrência, a Comissão desejar que as informações estejam organizadas de outro modo, essa reorganização é uma tarefa que, em bom rigor, faz parte da preparação do processo.

ii) O caso em apreço

113. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral afirmou que, por uma questão de princípio, o poder de pedir informações que o artigo 18.º confere à Comissão implica necessariamente a possibilidade de essa instituição exigir que as informações sejam fornecidas de acordo com um formato específico. Acrescentou ainda que, no entanto, o exercício desse poder está sujeito a limites que decorrem do princípio da proporcionalidade e do direito da empresa à não autoincriminação⁸⁰. Seguidamente, o Tribunal Geral analisou a decisão impugnada do ponto de vista da proporcionalidade e concluiu que, apesar de gerar um volume de trabalho particularmente elevado para o destinatário⁸¹, não infringia o referido princípio⁸².

80 — N.ºs 85 e 86 do acórdão recorrido.

81 — N.ºs 96 e 106 do acórdão recorrido.

82 — N.ºs 89 e 108 do acórdão recorrido.

114. Pelos motivos acima expostos nos n.ºs 98 a 112, considero que esta argumentação não procede. Consequentemente, no caso em apreço, o Tribunal Geral interpretou incorretamente o conceito de informações na aceção do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003.

115. No meu entender, a correta interpretação do artigo 18.º seria a de que esta disposição não permitia à Comissão exigir que a recorrente fornecesse todas as informações solicitadas na decisão impugnada no formato específico estabelecido no anexo II e no anexo III⁸³ dessa decisão.

116. As instruções sobre o modo como as informações deveriam ser fornecidas à Comissão eram extraordinariamente rigorosas. Era expressamente indicado que o não cumprimento do formato exigido estaria sujeito a sanções. A caixa que figurava no início do questionário continha o seguinte texto (a negrito e sublinhado): «Se as definições e instruções que se seguem não forem respeitadas, a resposta poderá ser considerada incorreta ou deturpada».

117. Por conseguinte, a Comissão não se limitou a exigir um formato específico para o fornecimento das informações que a recorrente tinha de organizar; na verdade, pediu que todas as informações fossem fornecidas de acordo com esse formato, independentemente da sua quantidade ou da sua natureza⁸⁴.

118. No meu entender, isso é inaceitável. Em virtude do pedido da Comissão, a recorrente foi obrigada a realizar tarefas de formatação (e reformatação) que, em princípio, deveriam ter sido executadas pela Comissão.

119. Em primeiro lugar, conforme explicou a recorrente (sem impugnação da Comissão), muitos dos dados solicitados podiam ser fornecidos imediatamente no formato em que estavam guardados nas suas bases de dados. No entanto, o facto de a Comissão exigir um formato muito específico e rigoroso para esses dados criava um volume de trabalho adicional muito significativo, que tinha meramente por finalidade a reformatação dos referidos dados.

120. Em segundo lugar, a Comissão também pediu à recorrente para fornecer informações que se encontravam evidentemente no domínio público. Por exemplo, o ponto 10 do anexo II da decisão impugnada refere o seguinte: «Todos os valores monetários devem ser expressos em euros. Se for utilizada uma moeda local diferente do euro, é necessário fazer a conversão para euros aplicando a taxa de câmbio oficial publicada pelo Banco Central Europeu no período de referência». Durante a audiência, foi perguntado à Comissão por que motivo esses cálculos não poderiam ser feitos pelos seus próprios serviços. A Comissão não respondeu.

121. Em terceiro lugar, embora a quantidade de informações solicitadas não esteja em causa no contexto do presente fundamento de recurso, é inquestionável que as tarefas de formatação exigidas à recorrente eram muito numerosas, complexas e trabalhosas. Na petição apresentada ao Tribunal Geral, a HeidelbergCement indicou algumas estimativas detalhadas do número de horas de trabalho necessárias para responder ao questionário da Comissão e dos custos daí resultantes. Por seu turno, a Comissão limitou-se a contestar essas estimativas alegando que a recorrente não tinha apresentado provas suficientes ou fidedignas. No entanto, a Comissão não apresentou quaisquer elementos concretos em apoio das suas objeções nem identificou possíveis erros nessas estimativas. Consequentemente, na audiência, foram pedidos esclarecimentos à Comissão sobre os motivos que a levavam a crer que a HeidelbergCement tinha apresentado valores demasiado elevados e foi-lhe pedido que indicasse valores que, na sua opinião, seriam mais fidedignos. A Comissão não forneceu qualquer estimativa aproximada nem indicou qualquer motivo para que as estimativas apresentadas pela recorrente não fossem consideradas credíveis.

83 — O anexo II (instruções detalhadas para responder ao questionário) e o anexo III (modelos de respostas) perfazem, no total, quase 30 páginas de instruções extremamente detalhadas.

84 — Informações do tipo referido nos n.ºs 108 a 110 das presentes conclusões.

122. No fundo, afigura-se-me que, no caso em análise, as tarefas administrativas exigidas à recorrente no contexto da apresentação das informações solicitadas eram de tal modo extensas, complexas e exigentes em termos de tempo que, na prática, dir-se-ia que a própria empresa objeto do inquérito tinha sido «subcontratada» para conduzir a fase de investigação e instrução do processo instaurado contra si.

123. Por todos esses motivos, entendo que a recorrente está certa ao afirmar que o Tribunal Geral cometeu um erro na sua interpretação do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003. Consequentemente, o quarto fundamento de recurso invocado pela recorrente deve ser julgado procedente e o acórdão recorrido deve ser anulado na parte em que o Tribunal Geral concluiu, pelos motivos indicados nos n.ºs 23 a 43 do referido acórdão, que a Comissão podia pedir as informações indicadas no anexo I da decisão impugnada no formato ilustrado nos respetivos anexos II e III.

5. Prazos indicados no pedido

a) Argumentos das partes

124. No seu quinto fundamento de recurso (que tem por objeto os n.ºs 101 a 108 do acórdão recorrido), a HeidelbergCement contesta a apreciação da proporcionalidade dos prazos estipulados na decisão impugnada feita pelo Tribunal Geral. A HeidelbergCement alega, em especial, que esse órgão jurisdicional cometeu um erro ao entender que, tendo em conta os meios ao dispor de uma empresa da dimensão e escala da HeidelbergCement, os referidos prazos eram razoáveis. Isso resultaria na fixação de diferentes prazos para diferentes pedidos de informações, em função dos meios económicos ao dispor das empresas em causa.

125. Por seu turno, a Comissão chama a atenção para o facto de a recorrente criticar unicamente o n.º 107 do acórdão recorrido e não o resto da argumentação do Tribunal Geral, e pede ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente este fundamento de recurso.

b) Apreciação

126. As observações da Comissão sobre o âmbito do presente fundamento de recurso estão corretas: a recorrente critica meramente o facto de o Tribunal Geral ter feito referência aos meios ao dispor de uma empresa da dimensão e escala da HeidelbergCement no contexto da sua apreciação da proporcionalidade dos prazos em causa.

127. Acresce que não estou absolutamente convicto do mérito dos argumentos aduzidos pela HeidelbergCement sobre essa questão.

128. Para respeitar o princípio da proporcionalidade relativamente aos prazos estipulados num pedido de informações, a Comissão (e o juiz da União no contexto da fiscalização da legalidade de tal pedido) tem necessariamente de tomar em consideração os meios ao dispor do destinatário desse pedido. Doutro modo, como seria possível determinar se um dado pedido constitui um encargo excessivo ou desproporcionado para uma empresa específica? A equação que a Comissão e o juiz da União são chamados a resolver nesse contexto contém duas grandes variáveis: por um lado, a quantidade e complexidade das informações solicitadas e, por outro lado, a capacidade efetiva do destinatário para fornecer essas informações.

129. A quantidade e a complexidade das informações solicitadas dependem, obviamente, de muitas variáveis: a gravidade da infração objeto de suspeita, a natureza do envolvimento da empresa em causa, a importância das provas que se pretende obter, a quantidade e o tipo de informações úteis que a Comissão crê estarem em poder da empresa em questão⁸⁵.

130. A capacidade efetiva do destinatário para fornecer as informações solicitadas depende sobretudo dos meios (humanos, técnicos e financeiros) ao seu dispor.

131. Por conseguinte, creio que os meios que se encontram, de um modo geral, ao dispor de uma empresa da dimensão e escala do destinatário de uma decisão adotada ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3, são um dos fatores suscetíveis de serem tomados em consideração para determinar se, na prática, é razoável esperar que esse destinatário responda no prazo estipulado pela Comissão. Como a própria recorrente reconhece, é evidente que uma tarefa que seja excessivamente exigente para uma pequena empresa familiar poderá ser mais acessível para uma sofisticada multinacional com milhares de trabalhadores.

132. No entanto, isso não implica necessariamente (conforme alega a recorrente) que a Comissão deva enviar pedidos de informações com um prazo diferente para cada destinatário. Com efeito, quando envia o mesmo pedido de informações para diversas empresas, a Comissão também pode fixar um prazo que seja proporcional em relação a todas as empresas em causa.

133. Contudo, creio que a importância dos meios de uma empresa também não deve ser sobrestimada. Em especial, o encargo imposto a uma empresa não pode ser uma proporção aritmética dos seus meios. Uma grande empresa poderá ter mais pessoal, maior capacidade financeira e ferramentas de TI mais sofisticadas ao seu dispor, mas isso não significa que a Comissão tenha o direito de lhe exigir que envide esforços excepcionais. Afinal, não compete às empresas executar as tarefas da Comissão, independentemente da sua dimensão e dos meios ao seu dispor.

134. Porém, no contexto do presente fundamento de recurso, a recorrente não alegou que o Tribunal Geral avaliou incorretamente o volume de trabalho que a decisão impugnada representava face à sua capacidade de resposta ou que ignorou outros elementos relevantes para a apreciação do caráter proporcional dos prazos estipulados na referida decisão. Conforme já foi referido, limitou-se a criticar o facto de o Tribunal Geral ter tomado em consideração os meios ao seu dispor. Assim, não é necessário aprofundar a análise da proporcionalidade da decisão impugnada.

135. Com base no exposto, considero que as objeções da recorrente em relação aos n.ºs 101 a 108 do acórdão recorrido são infundadas.

6. Caráter vago das perguntas

a) Argumentos das partes

136. No seu sexto fundamento de recurso, a HeidelbergCement alega que, nos n.ºs 109 a 114 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral deveria ter censurado o caráter vago de certas perguntas incluídas na decisão impugnada. Em primeiro lugar, a fundamentação do acórdão recorrido é supostamente contraditória, na medida em que, depois de afirmar que o pedido de informações era vago, o Tribunal Geral considera que esse pedido era suficientemente claro. Em segundo lugar, o Tribunal Geral poderá ter privado a HeidelbergCement de uma proteção jurisdicional efetiva ao afirmar que a natureza imprecisa de certas perguntas poderia ser contestada, se fosse o caso, numa ação interposta contra uma possível sanção imposta sobre aquela empresa por não ter respondido às perguntas em causa.

⁸⁵ — V., por analogia, acórdão *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, n.º 79.

137. A Comissão, por seu turno, alega que a decisão impugnada não continha qualquer pergunta que fosse ambígua ou pouco clara. Quando muito, incluía perguntas formuladas de forma genérica, que, por esse motivo, concediam à recorrente maior margem de manobra para dar uma resposta adequada.

b) Apreciação

138. Também neste aspeto, ao invés de representar uma sábia «decisão salomónica», o acórdão recorrido parece, pelo contrário, «ter cortado o bebé ao meio», por assim dizer, a fim de dar algo a ambas as partes. No entanto, a conclusão a que chegou afigura-se-me pouco convincente.

139. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral lembra a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual o princípio da segurança jurídica exige que todos os atos das instituições suscetíveis de produzir efeitos jurídicos sejam claros e precisos, para que as pessoas afetadas possam saber, sem qualquer ambiguidade, quais são os seus direitos e obrigações e possam agir em conformidade⁸⁶. Esta exigência é ainda mais significativa no presente contexto, dado que, conforme salientou o próprio Tribunal Geral, a recorrente, enquanto destinatária de uma decisão de pedido de informações ao abrigo do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003, corria o risco não só de lhe ser aplicada uma coima ou outra sanção pecuniária compulsória se fornecesse informações incompletas, extemporâneas ou se não fornecesse informações, como também de lhe ser aplicada uma coima se fornecesse informações que a Comissão considerasse incorretas ou deturpadas⁸⁷.

140. Seguidamente, o Tribunal Geral acrescentou que certas perguntas continham termos que eram, de facto, «relativamente vagos», mas isso não poderia ser considerado uma violação do princípio da segurança jurídica porque a Comissão não poderia responsabilizar a empresa em questão por uma resposta desadequada nos casos em que a pergunta estivesse formulada em termos vagos. Por conseguinte, o carácter vago de uma pergunta deveria ser tomado em consideração pelo juiz da União no contexto da fiscalização da legalidade de uma decisão de aplicação de uma coima à empresa em causa⁸⁸.

141. Neste ponto, considero procedentes os argumentos da HeidelbergCement.

142. Em primeiro lugar, o facto de o acórdão recorrido ser extremamente breve e, até certo ponto, contraditório é, no meu entender, censurável. O Tribunal Geral concluiu que algumas perguntas tinham sido formuladas em termos vagos, embora apenas em certa medida («relativamente vagos»); no entanto, rapidamente acrescentou que não eram *suficientemente* vagos para que a decisão impugnada fosse considerada de tal modo ambígua ao ponto de resultar na violação do princípio da segurança jurídica.

143. Esta fundamentação merece duas críticas. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral parece sugerir que a falta de precisão de uma pergunta (ou de uma série de perguntas) só seria relevante se determinasse a ambiguidade da decisão no seu todo. Esta interpretação está incorreta. Se certas perguntas eram realmente vagas, o Tribunal Geral deveria ter anulado a decisão impugnada unicamente em relação às partes respeitantes a essas perguntas⁸⁹. Em segundo lugar, conforme alegou a HeidelbergCement, é impossível ao Tribunal de Justiça determinar se certas perguntas eram ou não suficientemente vagas. O acórdão recorrido não contém qualquer indicação sobre a identidade e a quantidade de perguntas

86 — N.º 111 do acórdão recorrido.

87 — N.º 104 do acórdão recorrido.

88 — N.ºs 112 e 113 do acórdão recorrido.

89 — V., neste sentido, por analogia acórdão Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 42.

consideradas vagas nem sobre os motivos pelos quais essas perguntas eram apenas *relativamente* vagas, não obstante a HeidelbergCement ter enumerado, na petição apresentada no Tribunal Geral, as perguntas que, no seu entender, não eram suficientemente precisas e ter feito uma exposição detalhada dos motivos (de ordem técnica ou linguística) subjacentes às suas críticas às referidas perguntas.

144. Nesse contexto, importa referir que a recorrente juntou à petição apresentada no Tribunal Geral a sua carta de 16 de novembro de 2010 dirigida à Comissão, na qual assinalava as ambiguidades de várias perguntas incluídas no projeto de questionário e solicitava alguns esclarecimentos. De um modo geral, a Comissão não nega que, não obstante os vários contactos estabelecidos entre os seus serviços e os representantes da HeidelbergCement nos meses seguintes, as questões mencionadas na carta supramencionada ficaram, em grande parte, sem resposta.

145. Em segundo lugar, o facto de a recorrente poder impugnar uma coima que lhe fosse aplicada devido ao fornecimento de informações incompletas ou deturpadas em virtude do caráter vago das perguntas em causa não significa que o juiz da União não possa (e não deva) retirar as necessárias consequências de uma possível violação do princípio da segurança jurídica por parte da Comissão. Conforme mencionado anteriormente, a argumentação do Tribunal Geral sobre este ponto parece privar parte do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 do seu efeito útil⁹⁰.

146. À luz destas considerações, deve ser julgado procedente o fundamento de recurso em que se alega que a fundamentação constante dos n.ºs 109 a 114 do acórdão recorrido é insuficiente e contraditória.

7. Autoincriminação

a) Argumentos das partes

147. No seu sétimo fundamento de recurso (que tem por objeto os n.ºs 115 a 139 do acórdão recorrido), a HeidelbergCement alega que o Tribunal Geral interpretou de forma excessivamente restritiva o seu direito à não autoincriminação e que também não salvaguardou esse direito no caso em apreço.

148. A Comissão contesta os argumentos da recorrente. Salieta que a pergunta 1D não exigia à HeidelbergCement que apresentasse uma análise jurídica de um comportamento específico, mas apenas que indicasse um método para calcular as margens ilíquidas trimestrais. Se a HeidelbergCement não dispusesse de tal método, poderia não ter respondido à pergunta.

b) Apreciação

149. Afigura-se útil recordar, antes de mais, que o considerando 23 do Regulamento n.º 1/2003 faz referência ao direito das empresas à não autoincriminação ao darem cumprimento a uma decisão de pedido de informações adotada pela Comissão. Esse direito já tinha sido reconhecido pelo Tribunal de Justiça, mesmo antes de o referido regulamento ser adotado⁹¹. Com efeito, é um dos aspetos fundamentais do direito de defesa de uma empresa, que deve ser respeitado ao longo dos processos instaurados pela Comissão nos termos do Regulamento n.º 1/2003.

90 — A parte que estabelece: «[a decisão da Comissão] deve indicar ainda a possibilidade de impugnação da decisão perante o Tribunal de Justiça».

91 — V., em especial, acórdãos Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 35 e Solvay/Comissão, 27/88, EU:C:1989:388, n.º 32.

150. Começarei por analisar certos argumentos preliminares apresentados pela Comissão, que não considero convincentes. Em primeiro lugar, o argumento de que a HeidelbergCement poderia não ter respondido se não existisse o referido método para essa empresa é, no meu entender, manifestamente improcedente. Com efeito, o Tribunal Geral já rejeitou tal argumento ao salientar que a pergunta estava formulada em termos imperativos e que, como tal, a recorrente era obrigada a responder⁹². Em segundo lugar, não subscrevo o entendimento da Comissão quanto à natureza da pergunta 1D: não era pedido à HeidelbergCement que indicasse o método utilizado, se fosse o caso, para calcular as margens ilíquidas trimestrais, mas sim o método *considerado adequado* por essa empresa para calcular as referidas margens. A diferença é bastante relevante; a pergunta não era meramente factual, exigindo também que a recorrente manifestasse uma opinião, conforme afirmou corretamente o Tribunal Geral⁹³.

151. Nesse contexto, examinarei agora, em primeiro lugar, se o Tribunal Geral interpretou de forma demasiado restritiva o direito à não autoincriminação e, em segundo lugar, se esse direito foi devidamente respeitado no caso em apreço.

152. No n.º 121 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral entendeu que deveria ser feita uma distinção entre as perguntas suscetíveis de serem qualificadas como puramente factuais e as restantes perguntas. Segundo o Tribunal Geral, só será necessário determinar se uma pergunta envolve o reconhecimento, por parte da empresa em causa, da existência de uma infração cuja prova compete à Comissão se essa pergunta não puder ser considerada puramente factual. No n.º 124, o Tribunal Geral concluiu que uma pergunta que exigisse a uma empresa a compilação de dados, sem pedir que expressasse a sua opinião sobre os mesmos, não violava os direitos de defesa dessa empresa.

153. No meu entender, esta é uma interpretação incorreta do direito à não incriminação. Não obstante a redação algo ambígua do considerando 23 do Regulamento n.º 1/2003⁹⁴, o facto de uma pergunta exigir a uma empresa que forneça unicamente informações factuais (tais como compilação de dados, clarificação de circunstâncias factuais, descrição de factos de carácter objetivo) é um elemento importante dessa questão, mas não é necessariamente determinante. O facto de não serem solicitadas a uma empresa quaisquer informações de carácter subjetivo não exclui a possibilidade de, em certos casos, ter existido uma violação do direito dessa empresa à não incriminação.

154. O Tribunal de Justiça tem mencionado sistematicamente perguntas «através das quais [a empresa] seja levada a admitir a existência da infração»⁹⁵. Os termos escolhidos pelo Tribunal de Justiça não são desprovidos de significado⁹⁶. No acórdão PVC II, o Tribunal de Justiça esclareceu melhor o critério da autoincriminação: o que é decisivo é se a resposta do destinatário *equivale* efetivamente à confissão de uma infração⁹⁷.

92 — N.ºs 128 a 131 do acórdão recorrido.

93 — N.ºs 126 e 132 do acórdão recorrido.

94 — Conforme supramencionado, o considerando 23 faz referência a «perguntas de natureza factual». O problema de encontrar os melhores termos para identificar o tipo de perguntas que, devido ao seu teor factual, não são suscetíveis de violar o direito à não autoincriminação também está patente na jurisprudência. Por exemplo, nas suas conclusões no processo Comissão/SGL Carbon (EU:C:2006:53, n.º 77), o advogado-geral L. A. Geelhoed faz referência a perguntas que «envolve[m] factos de natureza objetiva». O Tribunal Geral tem utilizado geralmente o termo «questões relativas unicamente a factos» (v., por exemplo, acórdãos Mannesmannröhren-Werke/Comissão, T-112/98, EU:T:2001:61, n.º 77, e Raiffeisen Zentralbank Österreich e o./Comissão, T-259/02 a T-264/02 e T-271/02, EU:T:2006:396, n.º 539). Curiosamente, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em certas ocasiões, concluiu pela inexistência de uma violação do direito à não autoincriminação em relação a perguntas que pediam aos inquiridos que indicassem um simples facto que não era, ele mesmo, incriminatório (v. acórdão Weh c. Áustria, n.º 38544/97, *Coletânea dos acórdãos e decisões* 2004; e acórdão O'Halloran e Francis c. Reino Unido, n.ºs 15809/02 e 25624/02, *Coletânea dos acórdãos e decisões* 2008).

95 — Acórdão Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 35, e acórdão Solvay/Comissão, 27/88, EU:C:1989:388, n.º 32.

96 — Em francês (a língua do processo nos acórdãos Orkem e Solvay), o disposto nesse número é igualmente esclarecedor. Na parte relevante, tem a seguinte redação: «la Commission ne saurait imposer à l'entreprise l'obligation de fournir des réponses par lesquelles celle-ci *serait amenée* à admettre l'existence de l'infraction» (itálico meu).

97 — Acórdão 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 («acórdão PVC II»), n.º 273 (itálico meu).

155. De acordo com essa jurisprudência, a Comissão não está autorizada a fazer perguntas cujas respostas possam *levar* a empresa em questão a admitir a sua culpa.

156. Por exemplo, não tenho qualquer dúvida de que a Comissão não pode perguntar às empresas se, durante uma certa reunião, os seus representantes e os representantes dos seus concorrentes chegaram a um acordo sobre aumentos de preços ou se concordaram em não concorrer em determinados mercados nacionais. Embora essas perguntas possam ser descritas como puramente factuais, violariam manifestamente o direito da empresa a não fornecer informações autoincrimatórias, dado que a resposta poderia equivaler ao reconhecimento expresso de uma infração ao artigo 101.º TFUE.

157. A interpretação do direito à não incriminação aqui proposta também encontra apoio na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Tanto no acórdão Orkem como no acórdão Solvay, o Tribunal de Justiça anulou parcialmente as decisões da Comissão de pedido de informações ao abrigo do artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 17⁹⁸. O Tribunal de Justiça concluiu que as perguntas que poderiam exigir respostas através das quais a empresa em questão fosse levada a admitir a existência de uma infração cuja prova cabia à Comissão violavam os direitos de defesa dessa empresa⁹⁹. Em especial, algumas dessas perguntas poderiam ser descritas como total ou maioritariamente factuais. No acórdão SGL Carbon, o Tribunal de Justiça confirmou que a Comissão não poderia obrigar uma empresa, que tinha reconhecidamente avisado outras empresas da indústria dos elétrodos de grafite da possibilidade de serem objeto de medidas de inquérito por parte da Comissão, a divulgar o nome dessas empresas¹⁰⁰. Essa pergunta também pode ser considerada totalmente factual.

158. Assim, casos poderão existir em que uma pergunta seja censurável porque a resposta poderá levar a uma admissão de culpa, ainda que diga unicamente respeito a factos e não seja solicitada qualquer opinião sobre esses factos. Consequentemente, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na interpretação do direito à não autoincriminação.

159. *A fortiori*, ao contrário do que sugere a Comissão, algumas perguntas podem violar o direito de uma empresa à não autoincriminação, ainda que não seja pedido ao destinatário que faça uma apreciação jurídica ou que emita um parecer jurídico. Esta conclusão decorre muito claramente da jurisprudência mencionada no n.º 157 *supra*: nenhuma das perguntas criticadas pelo Tribunal de Justiça exigia que as empresas em causa fizessem uma apreciação jurídica. Por conseguinte, o facto de a pergunta 1D não exigir que a HeidelbergCement manifestasse uma opinião de natureza jurídica não exclui necessariamente a possibilidade de essa pergunta violar o direito à não autoincriminação.

160. Tendo chegado a essa conclusão, examinarei agora, por uma questão de exaustividade, se o direito à não autoincriminação foi interpretado incorretamente no caso em apreço.

161. No n.º 132 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral entendeu que a apreciação que a pergunta 1D exigia que a HeidelbergCement realizasse era «efetivamente um comentário sobre o nível das suas margens de lucro» e que poderia «constituir um indício da existência de práticas anticoncorrenciais». Embora o texto do acórdão recorrido não seja absolutamente claro, parece indicar que, ao responder a essa pergunta, a recorrente poderia efetivamente ter sido levada a admitir a sua participação nas presumíveis infrações.

98 — Regulamento n.º 17/62 do Conselho, de 6 de fevereiro de 1962: Primeiro Regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CEE (JO EE 08 F1, p. 22).

99 — V. acórdãos Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:387, n.ºs 38, 39 e 41, e Solvay/Comissão, 27/88, EU:C:1989:388, n.ºs 35 a 37.

100 — C-301/04 P, EU:C:2006:432, n.ºs 66 a 70, e as conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no mesmo processo, EU:C:2006:53, n.ºs 70 a 77.

162. No entanto, o Tribunal Geral seguidamente acrescentou que, não obstante o carácter autoincriminatório da pergunta 1D, também era necessário ter em conta o facto de que, numa fase posterior do processo administrativo num processo de recurso da decisão final da Comissão, a recorrente tinha o direito de propor uma interpretação alternativa da sua resposta à referida pergunta, interpretação essa que poderia ser diferente da interpretação possivelmente adotada pela Comissão¹⁰¹. Por esse motivo, o Tribunal Geral rejeitou os argumentos da HeidelbergCement.

163. A argumentação do Tribunal Geral deixa-me algo perplexo. O facto de a HeidelbergCement também poder ter impugnado a natureza autoincriminatória da pergunta 1D se (e quando) a Comissão adotasse uma decisão em que lhe aplicasse uma coima (quer por não ter respondido a essa pergunta quer por ter infringido o artigo 101.º TFUE) não significa que o juiz da União não possa (e não deva) censurar a Comissão pela violação do direito de defesa dessa empresa no contexto do presente processo. Conforme indicado nos n.ºs 86 e 145 *supra*, a argumentação do Tribunal Geral sobre este ponto privaria o destinatário de uma decisão do seu direito de impugnação desse ato perante o juiz da União, tal como expressamente previsto no artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003.

164. A necessidade de salvaguardar imediatamente o direito de defesa de uma empresa é, numa situação com a da recorrente, particularmente importante porque, até à data, o Tribunal de Justiça ainda não tomou posição sobre a questão de saber se uma empresa que responde a uma pergunta autoincriminatória obrigatória está, por esse motivo, a renunciar aos seus direitos e se, conseqüentemente, a Comissão está autorizada a utilizar essa resposta como prova¹⁰². Segundo uma parte da doutrina, nesses casos a empresa em questão não pode posteriormente impugnar a utilização dessas informações com fundamento no facto de que a pergunta violava os seus direitos de defesa e que, como tal, nunca deveria ter sido feita¹⁰³.

165. A questão-chave sobre a qual se deveria ter centrado a análise do Tribunal Geral é, neste contexto, se o facto de responder à pergunta 1D poderia ser, para a HeidelbergCement, *equivalente* à confissão de uma infração.

166. Porém, o Tribunal Geral parece contornar a questão e não tomar uma posição firme sobre a mesma. Pessoalmente, vislumbro algumas semelhanças entre a redação da pergunta 1D e duas perguntas que, nos acórdãos Orkem e Solvay, o Tribunal de Justiça considerou censuráveis, na medida em que podiam induzir a empresa a confessar a sua participação num acordo proibido pelo (ex-) artigo 85.º CEE¹⁰⁴. No caso em apreço, também não é possível afastar claramente a possibilidade de que, ao perguntar à empresa a sua opinião sobre o melhor método para calcular as margens ilíquidas trimestrais, a Comissão pretendesse induzir essa empresa a confessar o conluio com os seus concorrentes no que respeita a práticas de fixação ou coordenação de preços.

167. No entanto, uma vez que é inquestionável que, em qualquer caso, o Tribunal Geral interpretou incorretamente o direito à não autoincriminação, creio que não é necessário desenvolver mais esse aspeto.

168. À luz do exposto, entendo que o acórdão recorrido deve ser anulado, na medida em que, nos n.ºs 115 a 139, julga improcedente o fundamento invocado pela recorrente relativo à violação do seu direito à não autoincriminação.

101 — N.º 133 do acórdão recorrido.

102 — V., por exemplo, acórdão PVC II, n.ºs 286 a 292.

103 — V., por exemplo, Nuijten, J., «The Investigation of Cartels — Public Enforcer's Perspective», in Wijckmans, Tuytschaever (eds.), *Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law*, Oxford University Press, 2015, p. 128.

104 — V., em especial, acórdãos Orkem/Comissão, 374/87, EU:C:1989:387, n.º 39, e Solvay/Comissão, 27/88, EU:C:1989:388, n.º 36.

VI – Consequências da apreciação

169. Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, neste caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado. Pode igualmente remeter o processo ao Tribunal Geral.

170. Concluí que cinco dos sete fundamentos de recurso invocados pela recorrente devem ser julgados procedentes e o acórdão recorrido anulado em conformidade.

171. Em face dos elementos de facto disponíveis e da troca de opiniões perante o Tribunal Geral e perante o Tribunal de Justiça, considero que o Tribunal de Justiça está em condições de decidir definitivamente o litígio¹⁰⁵.

172. Na petição apresentada ao Tribunal Geral, a HeidelbergCement invocou cinco fundamentos em apoio do seu pedido de anulação da decisão impugnada.

173. À luz das considerações acima expostas, entendo que a decisão impugnada era ilegal por três motivos principais: a fundamentação relativa à finalidade do pedido era insuficiente (ver os n.ºs 31 a 55 das presentes conclusões); a decisão não satisfazia o requisito da necessidade (v. n.ºs 70 a 95 das presentes conclusões); e interpretava incorretamente o conceito de «informações» na aceção do artigo 18.º do Regulamento n.º 1/2003 (v. n.ºs 98 a 123 das presentes conclusões). Cada um desses erros de direito justifica, por si só, a anulação da totalidade da decisão. Por conseguinte, considero que não é necessário examinar o mérito dos restantes fundamentos invocados pela recorrente em primeira instância.

VII – Despesas

174. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

175. Se o Tribunal de Justiça concordar com a minha análise do recurso, nos termos dos artigos 137.º, 138.º, e 184.º do Regulamento de Processo, a Comissão deve ser condenada nas despesas, tanto de primeira instância como do presente recurso.

VIII – Conclusão

176. Tendo em conta estas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que:

- anule o acórdão do Tribunal Geral de 14 de março de 2014, HeidelbergCement/Comissão, T-302/11;
- anule a Decisão C(2011) 2361 final da Comissão, de 30 de março de 2011, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho (processo 39520 — Cimento e produtos conexos);
- condene a Comissão nas despesas de ambas as instâncias.

105 — Este entendimento é válido para todos os fundamentos de recurso, exceto o sexto. Se o Tribunal de Justiça julgar procedente unicamente esse fundamento de recurso, o acórdão recorrido apenas deverá ser anulado na parte relativa aos n.ºs 109 a 114 (em virtude da insuficiência da fundamentação relativa ao argumento da recorrente sobre a falta de detalhe de algumas perguntas) e remetido ao Tribunal Geral para uma apreciação dessa questão.