Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada)

2 de outubro de 2024*

«Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Mercado das embalagens metálicas — Decisão que declara uma infração ao artigo 101.º TFUE — Cooperação entre a Comissão e as autoridades nacionais da concorrência — Início do procedimento de investigação pela Comissão a pedido de uma autoridade nacional da concorrência — Prazo de reatribuição — Dever de fundamentação — Confiança legítima — Princípio da subsidiariedade — Direitos de defesa — Proporcionalidade — Princípio da boa administração — Pedido reconvencional de reavaliação do montante da coima na sequência de um procedimento de transação»

No processo T-587/22,

Crown Holdings, Inc., com sede em Yardley, Pensilvânia (Estados Unidos),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, com sede em Seesen (Alemanha),

representadas por A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane e D. Strohl, advogados,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada por B. Ernst, A. Keidel e L. Wildpanner, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por

República Federal da Alemanha, representada por J. Möller e R. Kanitz, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada),

composto por: A. Marcoulli, presidente, J. Schwarcz, V. Tomljenović, R. Norkus (relator) e W. Valasidis, juízes,

secretário: I. Kurme, administradora,

* Língua do processo: inglês.

vistos os autos,

após a audiência de 20 de março de 2024,

profere o presente

Acórdão [1]

1 Com o seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, as recorrentes, a Crown Holdings, Inc., e a Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, pedem a anulação da Decisão C(2022) 4761 final da Comissão, de 12 de julho de 2022, relativa a um processo nos termos do artigo 101.º TFUE (processo AT.40522. — Embalagens metálicas) (a seguir «decisão impugnada») na parte em que lhes diz respeito. A Comissão Europeia pede, a título reconvencional, o aumento do montante da coima aplicada às recorrentes.

I. Antecedentes do litígio

2 As recorrentes são sociedades com atividade no setor das embalagens metálicas, incluindo latas metálicas e fechos metálicos.

3 Em março de 2015, o Bundeskartellamt (Autoridade Federal da Concorrência, Alemanha) abriu uma investigação relativamente a várias sociedades do setor, entre as quais as recorrentes.

4 Na sequência de um pedido da Autoridade Federal da Concorrência para apreciar o presente processo, a Comissão adotou, em 19 de abril de 2018, a Decisão C(2018) 2466 final, relativa ao início de um procedimento no processo AT.40522 — Pandora (a seguir «decisão de início do procedimento»).

5 Em 25 de abril de 2018, a Comissão recebeu um pedido de clemência por parte das recorrentes.

6 Em 23 de março de 2021, a Comissão convidou estas últimas e o outro grupo abrangido pela infração a participar em conversações com vista a chegar a uma transação.

7 Por Decisão de 1 de outubro de 2021, o procedimento foi encerrado relativamente a todos os territórios do Espaço Económico Europeu (EEE), com exceção da Alemanha.

8 As recorrentes apresentaram um pedido formal de transação, no qual, por um lado, reconheceram a sua responsabilidade na infração e, por outro, indicaram o montante máximo da coima que esperavam que lhes fosse aplicada e que aceitariam no âmbito de um procedimento de transação.

9 Em 19 de maio de 2022, a Comissão enviou uma comunicação de acusações às recorrentes, que responderam confirmando que os factos e a apreciação jurídica da infração considerados pela Comissão refletiam o conteúdo das suas propostas de transação e afirmando que continuavam empenhadas em prosseguir o procedimento de transação.

[1] Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal Geral considera útil.

10 Em 12 de julho de 2022, a Comissão adotou a decisão impugnada. Esta considerou, nomeadamente, que as recorrentes tinham participado numa infração única e continuada ao artigo 101.º TFUE no setor das embalagens metálicas na Alemanha, de 11 de março de 2011 a 18 de setembro de 2014, e condenou-as no pagamento de uma coima no montante de 7 670 000 euros.

11 Este montante tem em conta uma redução do montante da coima de 50 % concedida às recorrentes com base na Comunicação da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (JO 2006, C 298, p. 17) e de 10 % ao abrigo da Comunicação da Comissão relativa à condução de procedimentos de transação para efeitos da adoção de decisões nos termos do artigo 7.º e do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho nos processos de cartéis (JO 2008, C 167, p. 1; a seguir «Comunicação relativa à Transação»).

[OMISSIS]

III. Questão de direito

A. Quanto ao pedido de anulação

15 A título preliminar, primeiro, há que salientar que o artigo 105.º, n.º 1, TFUE atribui à Comissão a missão de velar pela aplicação dos artigos 101.º e 102.º TFUE.

16 Por conseguinte, a Comissão é chamada a definir e a pôr em prática, segundo a jurisprudência, a política de concorrência da União Europeia (v. Acórdão de 16 de outubro de 2013, Vivendi/Comissão, T-432/10, não publicado, EU:T:2013:538, n.º 22 e jurisprudência referida).

17 Em conformidade com estes princípios, foi confiado à Comissão pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), independentemente das modalidades segundo as quais tem conhecimento do processo, a saber, nomeadamente, na sequência de uma denúncia ou se atua por sua própria iniciativa, o poder de decidir se determinados comportamentos devem ser objeto de um procedimento, de uma decisão que declare a existência de uma infração e de uma medida corretiva, incluindo uma coima, em função das prioridades que define no âmbito da política de concorrência da União. É também o que acontece quando, como no caso em apreço, a Comissão tem conhecimento do processo a pedido de uma autoridade nacional de concorrência.

18 Segundo, o Regulamento n.º 1/2003 põe fim ao regime centralizado anterior e organiza, de acordo com o princípio da subsidiariedade, uma associação mais ampla das autoridades nacionais da concorrência, habilitando-as, para o efeito, a porem em prática o direito da concorrência da União. A sistemática do regulamento assenta na estreita cooperação pretendida entre a Comissão e as autoridades de concorrência dos Estados-Membros organizadas em rede (Acórdão de 16 de junho de 2015, FSL e o./Comissão, T-655/11, EU:T:2015:383, n.º 75).

19 Terceiro, resulta do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003 que a Comissão mantém um papel preponderante na investigação e na declaração de infrações às regras da concorrência da União, o qual não é afetado pela competência paralela de que as autoridades nacionais de

concorrência dispõem por força do referido regulamento (Acórdão de 13 de julho de 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Comissão, T-144/07, T-147/07 a T-150/07 e T-154/07, EU:T:2011:364, n.º 76).

20 Com efeito, em aplicação do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003, quando a Comissão dá início a um processo contra uma ou mais empresas devido a uma pretensa violação dos artigos 101.º ou 102.º TFUE, as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência ficam privadas da sua competência para investigarem essas mesmas empresas a título dos mesmos comportamentos pretensamente anticoncorrenciais, ocorridos no ou nos mesmos mercados de produtos e geográficos durante o ou os mesmos períodos (Acórdãos de 25 de fevereiro de 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, n.º 30, e de 20 de abril de 2023, Amazon.com e o./Comissão, C-815/21 P, EU:C:2023:308, n.º 27). A Comissão mantém a possibilidade de iniciar a tramitação mesmo que uma autoridade nacional já esteja a instruir o processo, sob reserva de uma mera consulta da referida autoridade (Acórdão de 8 de março de 2007, France Télécom/Comissão, T-339/04, EU:T:2007:80, n.º 80).

21 Quarto, há que recordar que, segundo o ponto 4 da Comunicação da Comissão sobre a cooperação no âmbito da rede de autoridades de concorrência (JO 2004, C 101, p. 43, a seguir «Comunicação relativa à Cooperação»), as consultas e os intercâmbios comerciais efetuados no âmbito da rede formada pelas autoridades da concorrência são questões que incumbem às instâncias de aplicação da lei e que, segundo o seu ponto 31, esta comunicação não confere às empresas envolvidas direitos individuais a que o seu processo seja instruído por uma determinada autoridade. Mais genericamente, nem o Regulamento n.º 1/2003 nem a referida comunicação criam direitos ou expectativas para uma empresa no que diz respeito a que o seu processo seja tratado por uma determinada autoridade da concorrência (v. Acórdão de 17 de dezembro de 2014, Si.mobil/Comissão, T-201/11, EU:T:2014:1096, n.º 39 e jurisprudência referida, e Despacho de 14 de outubro de 2021, Amazon.com e o./Comissão, T-19/21, EU:T:2021:730, n.º 48 e jurisprudência referida).

22 Nos termos do ponto 5 da Comunicação relativa à Cooperação, cada membro da rede permanece livre de decidir se deve ou não instruir um processo e o seu ponto 55 prevê, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003, que a Comissão informará a autoridade nacional que está a tratar do processo das razões pelas quais decide retomá-lo.

23 Quanto à reatribuição dos processos entre autoridades de concorrência, o ponto 18 da Comunicação relativa à Cooperação prevê que «[q]uando surgirem questões de reatribuição de casos, estas devem ser rapidamente resolvidas, normalmente num prazo de dois meses a contar da data da primeira informação enviada para a rede nos termos do artigo 11.º do Regulamento [n.º 1/2003]» e que, «[d]urante este período, as autoridades responsáveis em matéria de concorrência procurarão chegar a acordo sobre uma possível reatribuição e, quando for caso disso, sobre as modalidades de uma ação paralela».

24 O ponto 19 da Comunicação relativa à Cooperação dispõe o seguinte:

«[…] a autoridade ou autoridades responsáveis em matéria de concorrência que estão a instruir um processo no final do prazo de reatribuição devem continuar a instruí-lo até à sua conclusão. A reatribuição de um caso após o período inicial de atribuição de dois meses só deverá acontecer quando os factos conhecidos se alterarem materialmente no decurso do processo.»

25 Por último, o ponto 54 da Comunicação relativa à Cooperação visa mais especificamente a situação em que a Comissão dá início a um procedimento ao abrigo do artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003, depois de «uma ou mais ANC informaram a rede […] que estão a tratar determinado caso». Este ponto indica que, «[d]urante o período de atribuição inicial», a saber, o «período indicativo de dois meses» mencionado no ponto 18 da mesma comunicação, a Comissão pode dar início ao procedimento com base na referida disposição, depois de ter consultado as autoridades em causa. Além disso, especifica que, «[a]pós a fase de atribuição», a Comissão, em princípio, só aplicará esta disposição em determinadas situações, a saber, quando os membros da rede preveem adotar decisões contraditórias no mesmo processo [ponto 54, alínea a)]; quando estes preveem tomar uma decisão claramente em conflito com a jurisprudência consolidada [ponto 54, alínea b)]; quando o ou os membros estão a atrasar indevidamente o processo neste caso [ponto 54, alínea c)]; para desenvolver a política da concorrência da União, em especial quando se coloca uma questão de concorrência semelhante em vários Estados-Membros, ou para garantir uma execução efetiva [ponto 54, alínea d)]; ou mesmo na ausência de oposição da autoridade ou autoridades nacionais da concorrência em causa [ponto 54, alínea e)].

26 É com base nestes elementos que há que apreciar os fundamentos das recorrentes.

27 No caso em apreço, as recorrentes sublinham não contestar o conteúdo da decisão impugnada, que aceitaram no âmbito do procedimento de transação. Especificam que a petição incide unicamente sobre as irregularidades processuais que levaram à reatribuição do processo à Comissão e, finalmente, à adoção da referida decisão.

28 As recorrentes invocam seis fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação dos princípios enunciados na Comunicação relativa à Cooperação. O segundo fundamento é relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima e à insuficiência de fundamentação da decisão impugnada. O terceiro fundamento é relativo à violação do princípio da subsidiariedade. O quarto fundamento é relativo à violação dos direitos de defesa. O quinto fundamento é relativo à violação do princípio da subsidiariedade. O sexto fundamento é relativo à violação do princípio da boa administração.

29 Há que examinar em conjunto o primeiro e segundo fundamentos e, em seguida, os outros fundamentos pela ordem em que foram apresentados.

1. Quanto ao primeiro e segundo fundamentos, relativos à violação da Comunicação relativa à Cooperação e do princípio da proteção da confiança legítima, bem como à violação do dever de fundamentação

30 As recorrentes alegam, em substância, primeiro, que a Comissão está vinculada pela Comunicação relativa à Cooperação, a qual dá origem a uma confiança legítima e, segundo, que a Comissão não fundamentou a sua decisão de não cumprir o prazo de reatribuição inicial previsto na referida comunicação.

a) Quanto à argumentação segundo a qual a Comissão está vinculada pela Comunicação relativa à Cooperação, a qual dá origem a uma confiança legítima

31 Os argumentos das recorrentes articulam-se, em substância, em três partes. A primeira é relativa à questão de saber se a Comissão está vinculada pela Comunicação relativa à Cooperação. A segunda visa determinar se os pontos 18 e 19 da referida comunicação deram origem a uma confiança legítima quanto à reatribuição do processo no prazo de dois meses e, a terceira, consiste em determinar se existiam, no caso em apreço, razões para derrogar este prazo.

1) Quanto à primeira parte, segundo a qual a Comissão está vinculada pela Comunicação relativa à Cooperação

32 As recorrentes alegam que resulta da jurisprudência que, ao adotar regras de conduta como as expostas na Comunicação relativa à Cooperação, a Comissão autolimita-se no seu poder de apreciação e não pode afastar-se das suas regras sem ser sancionada, eventualmente, pela violação dos princípios gerais do direito, entre os quais a proteção da confiança legítima.

33 A Comissão e a República Federal da Alemanha contestam os argumentos das recorrentes.

34 A este respeito, importa recordar que, segundo o Tribunal de Justiça, a série C do *Jornal Oficial da União Europeia* não tem por objetivo, ao contrário da série L do mesmo, publicar atos juridicamente vinculativos, mas apenas informações, recomendações e pareceres relativos à União (Acórdãos de 12 de maio de 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, n.º 35, e de 13 de dezembro de 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, n.º 30). Ora, a Comunicação relativa à Cooperação, adotada no âmbito da Rede Europeia da Concorrência, foi publicada em 2004 na série C do referido Jornal Oficial [Acórdão de 20 de janeiro de 2016, DHL Express (Italy) e DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, n.º 34].

35 No entanto, resulta da jurisprudência que, ao adotar regras de conduta e ao anunciar, através da sua publicação, que as aplicará no futuro aos casos a que essas regras dizem respeito, a Comissão se autolimita no exercício do seu poder de apreciação e não pode renunciar a essas regras sob pena de poder ser sancionada, eventualmente, por violação dos princípios gerais do direito, tais como os da igualdade de tratamento ou da proteção da confiança legítima (Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, H&R ChemPharm/Comissão, C-95/15 P, não publicado, EU:C:2017:125, n.º 57).

36 Como as recorrentes salientam, o Tribunal Geral indicou recentemente que esta jurisprudência se aplica à Comunicação relativa à Cooperação, pela qual a Comissão se autolimitou no exercício do seu poder discricionário no tratamento das denúncias, definindo orientações destinadas a clarificar, nomeadamente, em que condições se pode considerar que quer a Comissão, quer uma única autoridade nacional da concorrência, quer várias autoridades nacionais de concorrência estão mais bem colocadas para examinar uma denúncia (Acórdão de 9 de fevereiro de 2022, Sped-Pro/Comissão, T-791/19, EU:T:2022:67, n.º 40).

37 No entanto, a Comissão considera que a Comunicação relativa à Cooperação se distingue das outras comunicações pelo facto de tratar apenas das relações entre autoridades de concorrência. Além disso, o Acórdão de 9 de fevereiro de 2022, Sped-Pro/Comissão (T-791/19, EU:T:2022:67), não é pertinente no caso em apreço, uma vez que tem por objeto o «tratamento das denúncias» ao abrigo do artigo 7.º do Regulamento n.º 1/2003 e do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), e não a reatribuição de

processos ou uma decisão que estabelece uma infração às regras da concorrência. A preocupação subjacente ao processo que deu origem a esse acórdão era evitar uma situação em que uma denúncia não seria examinada, ao passo que as recorrentes alegam, no caso em apreço, que era a Comissão que devia ser impedida de aplicar o artigo 101.º TFUE, e não a Autoridade Federal da Concorrência, pela simples razão de o prazo inicial de atribuição ter expirado. Com efeito, tal seria contrário ao objetivo prosseguido pelo referido acórdão, a saber, a aplicação efetiva das regras de concorrência. Além disso, a Comunicação relativa à Cooperação aborda essencialmente o tratamento das denúncias nos seus pontos 20 a 25, 35 e 36, que não está em causa no caso em apreço.

38 Ora, a este respeito, há que salientar que a distinção invocada pela Comissão entre os procedimentos iniciados na sequência de uma denúncia e os que a Comissão inicia oficiosamente — e, *a fortiori*, como no caso em apreço, na sequência do pedido da Autoridade Federal da Concorrência — não é pertinente.

39 Com efeito, é certo que o Acórdão de 9 de fevereiro de 2022, Sped-Pro/Comissão (T-791/19, EU:T:2022:67), diz respeito ao risco de violação dos direitos de um denunciante em caso de rejeição de uma denúncia.

40 No entanto, a Comunicação relativa à Cooperação trata conjuntamente os casos em que o procedimento foi iniciado na sequência de uma denúncia e os que uma autoridade de concorrência aprecia oficiosamente.

41 Em especial, os pontos 18 e 19 da Comunicação relativa à Cooperação, referentes às questões de reatribuição e relativamente aos quais as recorrentes invocam uma violação, não fazem distinção consoante o procedimento em causa seja iniciado oficiosamente ou na sequência de uma denúncia.

42 Por conseguinte, há que considerar que, apesar de os intercâmbios comerciais efetuados no âmbito da rede serem questões que incumbem às instâncias de aplicação da lei e não alterarem quaisquer direitos ou obrigações das empresas (ponto 4 da Comunicação relativa à Cooperação), a Comissão, ao adotar esta comunicação, não se autolimitou unicamente em relação aos denunciantes, mas também em relação às empresas cujas atividades são objeto de uma investigação.

43 Um incumprimento, por parte da Comissão, das regras que impôs a si própria poderia assim conduzir, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 35, *supra*, a uma violação dos princípios gerais como a proteção da confiança legítima, que as recorrentes invocaram no caso em apreço e que é objeto das segunda e terceira partes, *infra*.

2) Quanto à segunda parte, segundo a qual os pontos 18 e 19 da Comunicação relativa à Cooperação deram origem a uma confiança legítima

44 As recorrentes consideram que as regras de reatribuição dos processos enunciadas nos pontos 18 e 19 da Comunicação relativa à Cooperação deram origem a uma confiança legítima relativamente ao facto de que uma reatribuição do processo ocorreria no decurso do prazo inicial de dois meses.

45 A Comissão e a República Federal da Alemanha contestam os argumentos das recorrentes.

46 A este respeito, há que recordar que, para que seja declarada a violação do princípio da proteção da confiança legítima, é necessário que uma instituição da União, ao fornecer a um administrado garantias precisas, lhe tenha suscitado esperanças fundadas. Tais garantias, independentemente da forma em que são comunicadas, constituem informações precisas, incondicionais e concordantes (v. Acórdão de 16 de setembro de 2021, FVE Holýšov I e o./Comissão, C-850/19 P, não publicado, EU:C:2021:740, n.º 34 e jurisprudência referida).

47 Ora, a Comunicação relativa à Cooperação não fornece nenhuma garantia precisa de que o prazo de reatribuição não pode ser superior a um período de dois meses.

48 Com efeito, primeiro, uma vez que a reatribuição deve ser feita, segundo o ponto 18 da Comunicação relativa à Cooperação (v. n.º 23, *supra*), «normalmente», num prazo de dois meses, resulta destes termos que este prazo não é imperativo. Além disso, este ponto não é, em todo o caso, pertinente à luz das circunstâncias do caso em apreço, dado que é facto assente entre as partes que a Autoridade Federal da Concorrência e a Comissão não tinham, segundo esta disposição, «[procurado] chegar a acordo sobre uma possível reatribuição» para «[resolver]» «questões de reatribuição», mas que a Comissão deu início ao procedimento a pedido da Autoridade Federal da Concorrência.

49 Segundo, há que salientar que as recorrentes invocam uma interpretação restrita do ponto 19, segundo período, da Comunicação relativa à Cooperação recordado no n.º 24, *supra*. Segundo estas, a expressão «factos conhecidos» abrange apenas os factos que se revelem pertinentes para determinar se foi cometida uma infração às regras da concorrência, e não os acontecimentos ocorridos no decurso do procedimento administrativo posterior e que possam ter um impacto sobre este.

50 No entanto, segundo jurisprudência constante, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v. Acórdão de 27 de janeiro de 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, n.º 39 e jurisprudência referida).

51 Assim, a interpretação proposta pelas recorrentes não pode ser acolhida, uma vez que é contrária à interpretação do ponto 19 da Comunicação relativa à Cooperação à luz do contexto em que se insere. Com efeito, resulta das diferentes situações previstas no ponto 54 da referida comunicação (v. n.º 25, *supra*) que diversos fundamentos podem justificar o início pela Comissão de um procedimento com base no artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003. Uma vez que estas situações vão além dos factos que se revelam pertinentes para determinar se foi cometida uma infração às regras da concorrência, o conceito de «factos conhecidos [que se alteram] materialmente no decurso do processo» deve ser interpretado no sentido de que abrange um facto pertinente que ocorra no decurso do processo.

52 Por conseguinte, há que rejeitar a argumentação das recorrentes segundo a qual os pontos 18 e 19 da Comunicação relativa à Cooperação deram origem a uma confiança legítima no facto de que uma reatribuição deve ser feita no prazo de dois meses.

[OMISSIS]

2. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da subsidiariedade

73 As recorrentes remetem, nomeadamente, para a jurisprudência segundo a qual o Regulamento n.º 1/2003 organiza, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, uma associação mais ampla das autoridades nacionais da concorrência. Assim, a Comissão é obrigada a respeitar o princípio da subsidiariedade no exercício dos poderes discricionários que lhe são conferidos pelo Regulamento n.º 1/2003. Por conseguinte, seria inadequado, por parte da Comissão, exercer o seu poder discricionário para aceitar a reatribuição do processo para contornar as normas alemãs.

74 A Comissão e a República Federal da Alemanha contestam os argumentos das recorrentes.

75 Ao abrigo do princípio da subsidiariedade, conforme consagrado no artigo 5.º, n.º 3, TUE, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto a nível central como a nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

76 Nos termos do considerando 34 do Regulamento n.º 1/2003, «[e]m conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no artigo 5.º[, n.ºs 1 e 3, TUE], o [referido] regulamento, para atingir o seu objetivo, ou seja, permitir a aplicação eficaz das regras […] de concorrência [da União], não excede o que é necessário».

77 O Tribunal Geral já declarou que o princípio da subsidiariedade não põe em causa as competências conferidas à Comissão pelo Tratado FUE, entre as quais a aplicação das regras de concorrência (Acórdão de 8 de março de 2007, France Télécom/Comissão, T-339/04, EU:T:2007:80, n.º 89).

78 Como foi recordado nos n.ºs 18 e 19, *supra*, embora o Regulamento n.º 1/2003 tenha posto termo ao regime centralizado anterior e organize, de acordo com o princípio da subsidiariedade, uma associação mais ampla das autoridades nacionais da concorrência, a Comissão mantém um papel preponderante na investigação e na declaração de infrações.

79 Deste modo, como referido no número anterior, o artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003 prevê, sob reserva de uma mera consulta da autoridade nacional em causa, que a Comissão mantém a possibilidade de iniciar a tramitação conducente à aprovação de uma decisão, mesmo que uma autoridade nacional já esteja a instruir o processo.

80 No caso em apreço, como indicado no considerando 11 da decisão impugnada, tendo a Comissão dado início ao procedimento a pedido da própria Autoridade Federal da Concorrência, o requisito exigido pelo artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1/2003 está plenamente preenchido. Por conseguinte, o referido início afetou as prerrogativas do Estado-Membro em causa e a violação do princípio da subsidiariedade está necessariamente excluída.

81 Por conseguinte, há que julgar improcedente o terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da subsidiariedade.

[OMISSIS]

B. Quanto ao pedido reconvencional da Comissão

114 Segundo a Comissão, o encargo administrativo adicional gerado pelas recorrentes depois de efetuada a transação torna necessária uma reavaliação do montante da coima que lhes foi aplicada. As recorrentes apenas invocam fundamentos pelos quais contestam a competência da Comissão para conduzir o procedimento administrativo em causa, embora tenham declarado no âmbito das suas propostas de transação que aceitavam que a Comissão lhes aplicasse uma coima. A Comissão considera que a redução de 10 % do montante da coima ao abrigo do ponto 32 da Comunicação relativa à Transação já não se justifica e, por conseguinte, pede ao Tribunal Geral, no exercício da sua competência de plena jurisdição, que fixe o montante da coima aplicada às recorrentes em 9 588 000 euros. A título subsidiário, a Comissão propõe que se tenha em conta o facto de o procedimento de transação no caso em apreço só ter dado um contributo muito mais limitado do que o habitual para a preservação dos recursos públicos, e alega que tal não justifica uma redução plena de 10 % do montante da coima.

115 As recorrentes contestam os argumentos da Comissão. Em especial, na sua opinião, nenhuma base jurídica permite suprimir a redução concedida no âmbito da transação.

116 Por conseguinte, há que verificar, antes de mais, se o Tribunal Geral tem competência para suprimir a redução concedida no âmbito da transação, o que equivaleria a aumentar a coima e, em seguida, apreciar a procedência do pedido da Comissão.

1. Quanto à competência do Tribunal Geral

117 Importa recordar que a fiscalização da legalidade é completada pela competência de plena jurisdição que é reconhecida ao juiz da União pelo artigo 31.º do Regulamento n.º 1/2003, em conformidade com o artigo 261.º TFUE. Esta competência habilita o juiz da União, além da simples fiscalização da legalidade da sanção, a substituir a apreciação da Comissão pela sua própria apreciação e, consequentemente, a suprimir, reduzir ou aumentar o montante da coima ou a sanção pecuniária compulsória aplicada (v. Acórdãos de 8 de dezembro de 2011, Chalkor/Comissão, C-386/10 P, EU:C:2011:815, n.º 63 e jurisprudência referida, e de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão, T-590/20, EU:T:2023:650, n.º 185 e jurisprudência referida).

118 Embora o exercício da competência de plena jurisdição seja solicitado mais frequentemente pelos recorrentes no sentido de obterem a redução do montante da coima, nada se opõe a que a Comissão possa igualmente submeter ao juiz da União a questão do montante da coima e formular um pedido de aumento desse montante (Acórdãos de 8 de outubro de 2008, Schunk e Schunk Kohlenstoff-Technik/Comissão, T-69/04, EU:T:2008:415, n.º 244, e de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão, T-590/20, EU:T:2023:650, n.º 221).

119 Esta competência de plena jurisdição é igualmente válida na hipótese de, como no caso em apreço, as recorrentes não pedirem, a título subsidiário, uma redução do montante da coima que lhes foi aplicada. Com efeito, o artigo 31.º do Regulamento n.º 1/2003, que prevê expressamente que o juiz da União pode «suprimir, reduzir ou aumentar a coima» no âmbito dos recursos interpostos das decisões em que tenha sido fixada uma coima pela Comissão, não subordina esta competência a tal pedido.

120 Por conseguinte, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade invocada pelas recorrentes relativamente ao pedido reconvencional apresentado pela Comissão.

2. Quanto à procedência do pedido

a) Observações preliminares

121 Em primeiro lugar, no que respeita ao procedimento de transação, o Tribunal Geral já recordou os seus elementos essenciais nos n.os 58 a 74 do Acórdão de 20 de maio de 2015, Timab Industries e CFPR/Comissão (T-456/10, EU:T:2015:296) e, por último, nos n.os 208 a 216 do Acórdão de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Resulta da referida jurisprudência que o procedimento de transação permite à Comissão tratar os processos de cartéis de uma forma mais rápida e eficiente. O objetivo deste novo procedimento é, portanto, o de simplificar e acelerar os procedimentos administrativos, para permitir à Comissão tratar mais processos com os mesmos recursos (Acórdãos de 20 de maio de 2015, Timab Industries e CFPR/Comissão, T-456/10, EU:T:2015:296, n.º 60, e de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão, T-590/20, EU:T:2023:650, n.º 209).

123 O procedimento de transação desenrola-se, essencialmente, da seguinte forma. O procedimento é iniciado pela Comissão com o acordo das empresas envolvidas (Comunicação relativa à Transação, pontos 5, 6 e 11). Logo que o procedimento é lançado, as empresas objeto de uma investigação e que participam no procedimento de transação são informadas pela Comissão, nas discussões bilaterais, dos elementos essenciais «como os factos alegados, a qualificação de tais factos, a gravidade e duração do alegado cartel, a atribuição de responsabilidades e uma estimativa do intervalo provável das coimas a aplicar, bem como dos elementos de prova utilizados para a elaboração das objeções potenciais» (Comunicação relativa à Transação, ponto 16). Isto permitirá aos interessados diretos definir a sua posição sobre as objeções que a Comissão podia formular a seu respeito e decidir com conhecimento de causa se pretendem ou não participar num procedimento de transação (Comunicação relativa à Transação, ponto 16).

124 É na sequência da comunicação destas informações que as empresas em causa podem optar pelo procedimento de transação e apresentar uma proposta de transação. Esta proposta de transação deve conter, nomeadamente, o reconhecimento em termos claros e inequívocos da responsabilidade dos interessados diretos relativamente à infração, uma indicação do montante máximo da coima que preveem que lhes será aplicada pela Comissão e que aceitariam no âmbito de um procedimento de transação e uma confirmação do facto de que não solicitarão acesso ao processo nem uma audição para serem novamente ouvidos, exceto se a Comissão não refletir a sua proposta de transação na comunicação de objeções e na decisão (Comunicação relativa à Transação, ponto 20).

125 Na sequência deste reconhecimento de responsabilidade e das confirmações fornecidas pelas empresas em causa, a Comissão transmite-lhes a comunicação de acusações e adota uma decisão final. Esta baseia-se, em substância, no facto de os interessados diretos terem inequivocamente reconhecido a sua responsabilidade, não terem contestado a comunicação de acusações e terem confirmado o seu compromisso de recorrer ao procedimento de transação (Comunicação relativa à Transação, pontos 23 a 28).

126 Na sua decisão final, a Comissão pode decidir recompensar um interessado direto por ter optado pelo procedimento de transação, até um máximo de 10 % do montante da coima a ser imposta (Comunicação relativa à Transação, ponto 32).

127 Em segundo lugar, quanto ao pedido reconvencional da Comissão, embora, como resulta da jurisprudência recordada no n.º 118, *supra*, a Comissão possa pedir ao Tribunal Geral que aumente o montante da coima, há que recordar que, para esse efeito, cabe à Comissão colocar o Tribunal Geral em condições de determinar se as circunstâncias do caso justificam esse aumento (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de julho de 2003, Archer Daniels Midland e Archer Daniels Midland Ingredients/Comissão, T-224/00, EU:T:2003:195, n.º 362, e de 8 de outubro de 2008, Schunk e Schunk Kohlenstoff-Technik/Comissão, T-69/04, EU:T:2008:415, n.º 251).

128 Em especial, cabe à Comissão demonstrar que o aumento do montante da coima é adequado, nomeadamente à luz de factos e circunstâncias surgidos no decurso da instância de que não tinha conhecimento quando adotou a decisão que fixa o montante da coima (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de outubro de 2011, Transcatab/Comissão, T-39/06, EU:T:2011:562, n.º 402, e de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão, T-590/20, EU:T:2023:650, n.º 222). Com efeito, importa saber se o comportamento da recorrente obrigou a Comissão, contra toda a expectativa que podia razoavelmente depositar na cooperação da referida recorrente durante o procedimento administrativo, a elaborar e a apresentar uma defesa no Tribunal centrada na contestação de elementos que tinha considerado corretamente que a recorrente já não poria em causa (v., neste sentido, Acórdão de 14 de dezembro de 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich e o./Comissão, T-259/02 a T-264/02 e T-271/02, EU:T:2006:396, n.º 573).

b) Apreciação do pedido da Comissão

129 No caso em apreço, a Comissão alega que o aumento da coima é adequado, por um lado, porque as recorrentes não podem pôr em causa a sua competência no Tribunal Geral por ter conduzido o procedimento administrativo no caso em apreço, quando estas últimas tinham reconhecido esta competência no seu pedido de transação e, por outro, porque o presente processo implica um encargo administrativo adicional.

130 Em primeiro lugar, há que verificar se a Comissão fez prova bastante de que, no procedimento administrativo, as recorrentes tinham reconhecido a sua competência em vez da competência da Autoridade Federal da Concorrência.

131 Primeiro, embora a Comissão tenha alegado, logo na contestação, que as recorrentes tinham, em substância, reconhecido essa competência durante o procedimento administrativo, não apresentou, nem propôs apresentar, nenhum elemento de prova suscetível de demonstrar o seu alegado reconhecimento da referida competência durante o procedimento de transação, nem na referida contestação, nem mesmo na tréplica, apesar de a impugnação da referida competência constituir o próprio objeto do seu recurso.

132 Foi apenas na audiência que a Comissão indicou que estava disposta a apresentar ao Tribunal Geral, no âmbito de uma diligência de instrução ordenada ao abrigo do artigo 92.º, n.º 3, e do artigo 103.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o pedido de transação formulado pelas recorrentes, uma vez que este pedido tinha um conteúdo muito «sensível» e «confidencial». Segundo a Comissão, o referido pedido contém indicações do reconhecimento dessa competência.

133 A este respeito, há que recordar que o artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo dispõe que, «[a] título excecional, as partes principais podem ainda apresentar ou oferecer provas antes do encerramento da fase oral ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, desde que o atraso na apresentação desses elementos seja justificado».

134 Do mesmo modo, o artigo 88.º, n.º 2, do Regulamento de Processo prevê que, quando um pedido de diligências de instrução é formulado depois da primeira troca de articulados, a parte que apresenta o pedido deve expor as razões pelas quais não pôde apresentá-lo anteriormente.

135 Além disso, em conformidade com o artigo 92.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, a parte que requer uma diligência de instrução ao abrigo desta disposição deve justificar a necessidade de essa diligência ser ordenada sob a forma de um despacho de instrução.

136 No entanto, mesmo independentemente da questão de saber se a ação da Comissão deve ser considerada um oferecimento de prova apresentado ao abrigo do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo ou um pedido de diligências de instrução ao abrigo do artigo 92.º, n.º 3, do mesmo regulamento, há que observar que esta não forneceu uma justificação válida para o atraso da sua ação.

137 Com efeito, a Comissão limitou-se, na audiência, a remeter para o n.º 222 do Acórdão de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão (T-590/20, EU:T:2023:650), referido no n.º 128, *supra*, e a salientar que, no caso em apreço, quando adotou a decisão impugnada, não tinha conhecimento de que as recorrentes iriam contestar a sua competência.

138 Ora, por um lado, a explicação da Comissão não pode pôr em causa o facto de que, de acordo com o recurso das recorrentes, logo na contestação, esta estava em condições de apresentar qualquer prova, oferecimento de prova ou um pedido de diligências de instrução em apoio do seu argumento relativo, em substância, ao reconhecimento implícito da sua competência pelas recorrentes relativamente ao procedimento de transação.

139 Por outro lado, mesmo que a Comissão pretendesse invocar o Acórdão de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão (T-590/20, EU:T:2023:650), por este ter sido proferido em data posterior à contestação de 7 de dezembro de 2022 e à tréplica de 5 de abril de 2023, também importa observar que, como resulta do n.º 128, *supra*, este acórdão não contém apreciações jurídicas novas quanto aos elementos que devem justificar um pedido reconvencional de aumento da coima suscetível de justificar o atraso na ação da Comissão. Com efeito, já resultava da jurisprudência do Tribunal Geral que cabia à Comissão justificar o seu pedido à luz de elementos de que não tinha conhecimento quando concedeu a redução da coima (v., neste sentido, Acórdão de 5 de outubro de 2011, Transcatab/Comissão, T-39/06, EU:T:2011:562, n.º 402).

140 Além disso, uma vez que a Comissão se referiu ao artigo 92.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, há que salientar que esta também não explicou a razão pela qual era necessária uma diligência de instrução no caso em apreço, limitando-se a invocar, de forma genérica, alegadas razões de confidencialidade ou de sensibilidade, quando os documentos que se propunha apresentar provinham das próprias recorrentes.

141 Por conseguinte, o pedido da Comissão destinado à produção de determinadas provas no Tribunal Geral, formulado na audiência de 20 de março de 2024, deve ser julgado inadmissível.

142 Segundo, de acordo com a Comissão, o reconhecimento da sua competência decorre do facto de as recorrentes terem declarado, no âmbito da sua proposta de transação, que aceitariam que a Comissão lhes aplicasse uma coima que podia atingir um determinado limite.

143 Assim, segundo o considerando 16, alínea a), da decisão impugnada, as recorrentes reconheceram em termos claros e inequívocos a sua responsabilidade, os principais factos, a qualificação jurídica destes últimos, incluindo o seu papel e a duração da sua participação na infração. Segundo o considerando 16, alínea b), da referida decisão, estas também indicaram o montante máximo da coima que esperavam que lhes fosse aplicada e que aceitariam no âmbito de um procedimento de transação.

144 Ora, não se pode deduzir do reconhecimento destes elementos que as recorrentes também tinham reconhecido a competência da Comissão, que não estava prevista na Comunicação relativa à Transação, ao contrário do reconhecimento dos referidos elementos, especificamente previsto no ponto 20 da referida comunicação (v. n.º 124, *supra*).

145 Por conseguinte, há que declarar que a Comissão não demonstrou que as recorrentes tinham reconhecido a sua competência para conduzir o procedimento administrativo em causa.

146 Além disso, importa recordar que, em circunstâncias análogas às que estão em causa no presente processo, o Tribunal de Justiça já declarou que, se, no termo do procedimento administrativo que se segue à decisão de início do procedimento, a Comissão adotar uma decisão que afete os interesses de uma empresa como a recorrente, esta decisão pode ser, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, objeto de um recurso jurisdicional no âmbito do qual é permitido à referida empresa invocar todos os fundamentos pertinentes. Em especial, resulta da referida disposição que a questão da competência do autor do ato está abrangida pela fiscalização exercida pelo juiz da União no âmbito desse recurso. Por conseguinte, cabe ao juiz da União apreciar se foram cometidas ilegalidades a este respeito durante o referido procedimento administrativo e se são suscetíveis de afetar a legalidade da decisão adotada pela Comissão no termo deste procedimento (Despacho de 29 de janeiro de 2020, Silgan Closures e Silgan Holdings/Comissão, C-418/19 P, não publicado, EU:C:2020:43, n.ºs 63 e 64).

147 Decorre do que precede que, contrariamente ao que é alegado pela Comissão, o aumento da coima não pode ser justificado, nas circunstâncias do presente processo, pela alegada impugnação das recorrentes, pela primeira vez no Tribunal Geral, de um facto (a saber, no caso em apreço, a competência da Comissão em vez da competência da Autoridade Federal da Concorrência) que tinham admitido durante o procedimento de transação perante a Comissão. Com efeito, no caso em apreço, a Comissão não conseguiu demonstrar que as recorrentes, durante o procedimento de transação, tinham reconhecido a sua competência em vez da competência da Autoridade Federal da Concorrência, nem mesmo que podia razoavelmente presumir que as recorrentes não contestariam a referida competência, sobretudo na sequência dos processos referidos no n.º 146, *supra*, instaurados pelo outro grupo visado pela infração.

148 Em segundo lugar, há que examinar a argumentação subsidiária da Comissão segundo a qual a interposição do presente recurso comprometeu os ganhos processuais que tinha retirado do procedimento de transação.

149 A este respeito, resulta do considerando 16 da decisão impugnada que as recorrentes reconheceram a sua responsabilidade e indicaram o montante máximo da coima que aceitariam (v. n.º 143, *supra*) e que confirmaram ter sido suficientemente informadas das acusações que a

Comissão tencionava formular a seu respeito e que lhes foi suficientemente dada a possibilidade de darem a conhecer o seu ponto de vista à Comissão [considerando 16, alínea c)]. As recorrentes também indicaram que não solicitarão acesso ao processo nem uma audição para serem novamente ouvidas [considerando 16, alínea d)] e deram o seu acordo para receber a comunicação de acusações e a decisão final em inglês [considerando 16, alínea e)].

150 Assim, contrariamente ao que a Comissão alega, esta beneficiou de ganhos processuais que se mantêm, independentemente da interposição do presente recurso (v., neste sentido, Acórdão de 18 de outubro de 2023, Clariant e Clariant International/Comissão, T-590/20, EU:T:2023:650, n.º 237). A mobilização dos recursos da Comissão para defender a decisão impugnada no Tribunal Geral é inerente a cada processo judicial e não põe em causa os referidos ganhos processuais, uma vez que, no caso em apreço, as recorrentes não pretendem alterar os elementos referidos no n.º 149, *supra*, que reconheceram no âmbito do procedimento de transação, mas contestam unicamente a competência da Comissão em vez da competência da Autoridade Federal da Concorrência.

151 Decorre do que precede que, nas circunstâncias específicas do presente processo, o aumento da coima pedido pela Comissão não pode ser justificado pela alegada perda de ganhos processuais, nem pelo alegado encargo administrativo adicional gerado pela interposição do presente recurso.

152 Por conseguinte, há que julgar improcedente o pedido reconvencional da Comissão, incluindo no que respeita ao pedido subsidiário.

[OMISSIS]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O pedido reconvencional da Comissão Europeia é julgado improcedente.

3) A Crown Holdings, Inc., e a Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH suportarão as suas próprias despesas e 90 % das despesas efetuadas pela Comissão.

4) A Comissão suportará 10 % das suas próprias despesas.

5) A República Federal da Alemanha suportará as suas próprias despesas.

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de outubro de 2024.

Assinaturas