ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
8 de Março de 1995 *

No processo T-34/93,

Société générale, sociedade de direito francês, estabelecida em Paris, representada por Robert Saint-Esteben, advogado no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Aloyse May, 31, Grand-rue,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Enrico Traversa, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Hervé Lehman, advogado no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto, por um lado, a anulação da decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993 relativa a um processo nos termos do artigo 11.°, n.° 5, do Regulamento

* Língua do processo: francês.

n.° 17 do Conselho, e, por outro, a reparação dos danos pretensamente sofridos pela recorrente devido a esta decisão,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Schintgen e R. García-Valdecasas, juízes,

secretário: H. Jung

vistos os autos e após a audiência de 9 de Novembro de 1994,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do recurso

1 Por carta de 12 de Setembro de 1992, a Comissão, fazendo referência aos «Processos n.° IV/30.717-A — Eurocheque: acordo de Helsínquia e n.° IV/30.717-B — Eurocheque: acordo Package Deal», dirigiu à Société générale um pedido de informações nos termos do artigo 11.° do Regulamento n.° 17 do Conselho, de 6 de

Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85.° e 86.° do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22, a seguir «Regulamento n.° 17»).

2 Este pedido de informações inseria-se no seguinte quadro: O acordo denominado «Package Deal» sobre as comissões, as datas-valor e o pagamento centralizado dos eurocheques uniformes emitidos em moeda local e a abertura ao sector não bancário foi celebrado em 31 de Outubro de 1980 pelos agrupamentos nacionais que representam os organismos financeiros de cada um dos países que participam no sistema Eurocheque. O acordo, celebrado por um período de cinco anos a partir de 1 de Maio de 1981, insere-se nos acordos Eurocheque e fixa, essencialmente, os seguintes princípios:

— o sector não bancário (lojas, grandes armazéns, estações de serviço, hotéis e restaurantes) deve ser aberto oficialmente à aceitação de eurocheques uniformes e deve ser informado das condições de garantia;

— os eurocheques uniformes devem ser sacados na divisa do país estrangeiro visitado;

— qualquer eurocheque uniforme sacado no estrangeiro em moeda local está sujeito à aplicação de uma comissão de 1,25% sobre o montante do cheque, sem mínimo. Esta comissão deixa de ser cobrada pelo balcão no momento do pagamento, ou pelo comerciante por ocasião da aceitação do cheque, sendo paga apenas quando o cheque é reembolsado pela central de compensação.

3 Na reunião da Assembleia Eurocheque, realizada em Helsínquia, em 19 e 20 de Maio de 1983, foi celebrado entre os bancos e instituições financeiras franceses, por um lado, e a Assembleia Eurocheque, por outro, um «acordo sobre a aceitação pelos comerciantes em França dos eurocheques sacados sobre instituições financeiras estrangeiras» (a seguir «acordo de Helsínquia»). Nos termos desse acordo, os bancos e instituições financeiras franceses acordaram com a Comunidade Internacional

Eurocheque que os comerciantes membros do Groupement Carte bleue e/ou de Eurocard France SA aceitarão, a partir de 1 de Dezembro de 1983, os eurocheques estrangeiros emitidos em francos franceses para pagamento de bens e serviços, em condições idênticas às das instituições citadas. Em consequência, o Groupement Carte bleue, por um lado, o Crédit agricole e o Crédit Mutuel, por outro, comprometeram-se a tomar, nomeadamente, as seguintes medidas: «Os membros do Groupement Carte bleue e de Eurocard cobrarão aos comerciantes membros uma comissão sobre as compras pagas por meio de eurocheque, a qual não pode ser superior à prevista para os pagamentos Carte bleue e Eurocard.»

4 Em 10 de Dezembro de 1984, a Comissão adoptou a Decisão 85/77/CEE relativa a um processo de aplicação do artigo 85.° do Tratado CEE (IV/30.717 — Eurocheques uniformes; JO 1985, L 35, p. 43), que declarou inaplicáveis as disposições do n.° 1 do artigo 85.° ao acordo Package Deal, no período compreendido entre 7 de Julho de 1982 e 30 de Abril de 1986.

5 Em 5 de Maio de 1986, a Eurocheque International pediu à Comissão a renovação da isenção concedida ao acordo Package Deal.

6 Em 16 de Dezembro de 1987, a Eurocheque International notificou à Comissão o novo acordo Package Deal, celebrado em 5 de Junho de 1987, com duração indeterminada a partir de 1 de Janeiro de 1988.

7 Em 31 de Julho de 1990, a Comissão dirigiu à Eurocheque International uma comunicação das acusações relativa, simultaneamente, ao novo acordo Package Deal e ao acordo de Helsínquia. Ao mesmo tempo enviava ao Groupement des cartes bancaires «CB» (a seguir Groupement «CB») uma comunicação das acusações limitada ao acordo de Helsínquia.

8 Em 22 de Maio de 1991, o Groupement «CB» informou a Comissão da decisão da Assembleia Eurocheque de pôr fim aos acordos de Helsínquia, tendo em conta a oposição manifestada pelos serviços da Comissão.

9 Em 5 de Junho de 1991, a Eurocheque International informou a Comissão que estava disposta a suprimir o acordo de Helsínquia.

10 Em 25 de Março de 1992, a Comissão adoptou a Decisão 92/212/CEE, relativa a um processo de aplicação do artigo 85.° do Tratado CEE (IV/30.717-A — Eurocheque: acordo de Helsínquia; JO L 95, p. 50). O Groupement «CB» e a Eurocheque International (actual Europay International) interpuseram, cada um separadamente, em 25 de Maio de 1992, recurso desta decisão. No seu acórdão de 23 de Fevereiro de 1994, o Tribunal de Primeira Instância anulou os artigos 1.° e 3.° da decisão da Comissão na parte em que dizem respeito à Eurocheque International e fixou a coima aplicada ao Groupement «CB» em 2 000 000 ecus (acórdéao CB e Europay/Comissão, T-39/92 e T-40/92, Colect., p. II-49).

11 No seu referido pedido de informações de 12 de Setembro de 1992, mencionando em epígrafe «Processos n.° IV/30.717-A — Eurocheque: acordo de Helsínquia e n.° IV/30.717-B — Eurocheque: acordo Package Deal», a Comissão recordou que o acordo de Helsínquia, que foi objecto de uma decisão de proibição com a aplicação de coimas, adoptada pela Comissão em 25 de Março de 1992, fazia, em princípio, uma distinção entre três tipos de eurocheques estrangeiros passados em França, a saber, os eurocheques trocados em dinheiro aos balcões dos bancos franceses, os eurocheques passados aos comerciantes franceses aderentes do Groupement «CB» e os eurocheques estrangeiros passados em França a comerciantes não aderentes do Groupement «CB» ou a particulares, ao passo que o acordo Package Deal, celebrado em 1980 e beneficiando de uma decisão de isenção adoptada pela Comissão em 10 de Dezembro de 1984, não faz, de modo algum, tal diferenciação de tratamento. Verificando que o abandono do acordo de Helsínquia pelos bancos franceses em

1991 fez desaparecer esta diferenciação injustificada entre três categorias de eurocheques, que, em sua opinião, não se encontrava de modo algum prevista pelo acordo Package Deal, a Comissão deduzia de tal facto que, desde então, a globalidade dos eurocheques estrangeiros emitidos em França deviam estar sujeitos apenas ao regime previsto pelo acordo Package Deal, desde que o montante dos eurocheques em questão seja inferior ao montante máximo de compensação para além do qual os eurocheques deixam de ser tratados no sistema Eurocheque, sendo equiparados a transferências em proveniência do estrangeiro. Ora, a beneficiária francesa de um eurocheque estrangeiro sacado sobre um banco alemão manifestou a sua admiração à Comissão por lhe ter sido debitada pela Société générale uma comissão de 92,50 FF, quando, segundo o acordo Package Deal, não lhe devia ter sido debitada qualquer quantia. Depois de ter manifestado o desejo de obter explicações da Société générale, a Comissão precisava que o pedido de informações tinha «por objecto permitir à Comissão completar as informações de que dispunha através da queixosa, a fim de lhe permitir apreciar a compatibilidade dos acordos ou actuações em causa face às regras de concorrência da CEE, com pleno conhecimento dos factos e no seu verdadeiro contexto económico». As informações pedidas eram objecto de um questionário anexo ao pedido de informações.

12 Na sua resposta de 12 de Outubro de 1992, a Société générale declarou que a exposição dos motivos não a colocava em condições de apreciar o dever de colaboração que lhe incumbia. Sendo a investigação apresentada como destinada a completar as informações de que a Comissão dispunha sobre as condições em que a Société générale tinha debitado uma comissão de 92,50 FF a uma cliente, titular de uma conta de particular, que tinha entregue à Société générale para cobrança um eurocheque de 4 710 FF sacado sobre um banco alemão, a Société générale considerou que «não se percebe muito bem qual possa ser o fundamento jurídico (da) investigação uma vez que a mesma não parece ter qualquer relação com o duplo objecto mencionado em epígrafe ao pedido». A recorrente sublinhou, por um lado, que se tratava no caso concreto de um cheque passado a um particular quando o acordo de Helsínquia rege o aceite pelos comerciantes em França dos eurocheques sacados sobre as instituições financeiras estrangeiras. Observou, por outro lado, que o acordo Package Deal visa exclusivamente os eurocheques utilizados no sector bancário e no sector comercial. A Société générale conclui daqui que o conteúdo das questões deixava na realidade pensar que a sua finalidade real era apoiar a defesa da Comissão no recurso já interposto no Tribunal de Primeira Instância pelo Groupement «CB» e pela Eurocheque International contra a decisão da Comissão de 25 de Março de 1992.

13 Por carta de 23 de Outubro de 1992, a Comissão salientou que era necessário, no âmbito do processo iniciado pela Comissão, em 19 de Julho de 1990, na sequência do pedido de renovação da isenção do acordo Package Deal apresentado pela Eurocheque International, que a Société générale respondesse às questões que lhe tinham sido colocadas, para que a Comissão tivesse uma visão clara da situação actual, na sequência do abandono do acordo de Helsínquia que devia pôr termo à distinção que a Société générale continuava a invocar entre três categorias de eurocheques. Em suma, a Comissão convidou a Société générale a responder às questões que lhe tinham sido dirigidas o mais tardar três semanas após recepção da carta.

14 Em 16 de Novembro de 1992, a Société générale comunicou à Comissão que as suas investigações se baseavam numa falsa interpretação do alcance do acordo Package Deal e do acordo de Helsínquia, sendo esta interpretação objecto de um recurso interposto pelo Groupement «CB» e Europay International no Tribunal de Primeira Instância, e por cujo desfecho convinha, em sua opinião, esperar. Tratando-se dos factos submetidos à Comissão através de queixa, a Société générale recordou que debitava sobre todos os eurocheques estrangeiros apresentados por um não comerciante as mesmas comissões que sobre os cheques estrangeiros e que não cobrava, sobre estas operações, a comissão interbancária prevista pelo acordo Package Deal, sendo os eurocheques passados a particulares cobrados por transmissão directa aos seus correspondentes estrangeiros e não pelo sistema de tratamento e de compensação Eurocheque.

15 Na sua resposta de 1 de Dezembro de 1992, a Comissão considerou que não competia à Société générale pronunciar-se quanto à oportunidade de esperar o desfecho do recurso interposto no Tribunal de Primeira Instância antes de continuar o processo iniciado a propósito do acordo Package Deal. Segundo a Comissão, as indicações, vagas e muito sucintas, fornecidas pela Société générale não podem ser consideradas as respostas que tinha o direito de esperar ao seu pedido de informações de 12 de Setembro de 1992 e precisou que esta carta constituía o último aviso dirigido à recorrente.

16 Em 1 de Abril de 1993 a Comissão adoptou a Decisão C(93) 746 final cujo dispositivo tem o seguinte teor:

«*Artigo primeiro*

A Société générale é obrigada a fornecer, no prazo de duas semanas a contar da data de notificação da presente decisão, as informações especificadas no anexo da presente decisão.

Artigo 2.°

Se a Société générale não fornecer as informações solicitadas nas condições determinadas no artigo 1.° anterior, ser-lhe-á aplicada uma coima de 1 000 ecus por cada dia de atraso a contar do prazo de duas semanas após a notificação da presente decisão.

...»

17 Na sequência da notificação da decisão, a Société générale, face à coima que a ameaçava, respondeu por carta de 19 de Abril de 1993 ao questionário. Manteve no entanto que não era obrigada a responder ao pedido de informações porque o âmbito das questões colocadas era excessivamente alargado, ao ponto de ser desproporcionado relativamente à queixa apresentada à Comissão, dado que uma parte das questões colocadas dizia respeito à aplicação pela Société générale do acordo de Helsínquia antes do seu abandono em 1991 e que os princípios gerais do processo, em especial as regras sobre o ónus da prova, proíbem que a Comissão obrigue uma

empresa a revelar uma infracção, pressupondo, o que é impossível, que a decisão de 25 de Março de 1992 seja confirmada pelo Tribunal de Primeira Instância.

Tramitação processual e pedidos

18 Foi nestas condições que, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 1 de Junho de 1993, a recorrente interpôs o presente recurso.

19 Por decisão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Outubro de 1994, ouvidas as observações das partes, o processo foi distribuído à Quarta Secção composta por três juízes.

20 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção) decidiu dar início à fase oral sem medidas de instrução prévias. Apesar disso, o Tribunal colocou uma questão à recorrente que respondeu à mesma por carta de 19 de Outubro de 1994. As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 9 de Novembro de 1994.

21 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar o pedido de anulação da Société générale admissível e procedente;

e, consequentemente,

2) anular a decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993;

3) declarar que, em consequência, a carta de resposta da Société générale de 19 de Abril de 1993 será retirada do processo, da mesma forma que todos os pedidos da Comissão (cartas de 12 de Setembro de 1992, 23 de Outubro de 1992 e 1 de Dezembro de 1992);

4) considerar admissível e procedente o pedido de indemnização da Société générale;

5) condenar, assim, a Comissão a pagar à Société générale 1 FF a título de reparação do prejuízo moral e material sofrido;

6) condenar a Comissão em todas as despesas do processo.

22 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) rejeitar o recurso interposto pela Société générale pedindo a anulação da decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993;

2) rejeitar o pedido de condenação da Comissão no pagamento de uma quantia de 1 FF;

3) condenar a Société générale nas despesas da presente instância.

Quanto aos pedidos de anulação da decisão de 1 de Abril de 1993

23 Em apoio dos seus pedidos de anulação, a recorrente invoca essencialmente três fundamentos. O primeiro assenta na violação do artigo 11.° do Regulamento n.° 17,

o segundo na violação da obrigação de fundamentação consagrada no artigo 190.° do Tratado CEE (actualmente Tratado CE, a seguir «Tratado») e o terceiro na violação dos direitos da defesa.

Quanto ao fundamento assente na violação do artigo 11.° do Regulamento n.° 17

Exposição sumária da argumentação das partes

24 A recorrente acusa a Comissão de ter violado o artigo 11.° do Regulamento n.° 17 ao omitir a indicação clara e precisa dos fundamentos jurídicos e do objectivo do seu pedido de informações e ao não estabelecer a relação entre as questões colocadas e a infracção presumida.

25 No que se refere, antes de mais, aos fundamentos jurídicos do pedido de informações, a recorrente salienta que a Comissão, após ter mencionado nos seus fundamentos jurídicos os artigos 85.° e 86.° do Tratado, limita-se, nos considerandos da decisão impugnada, a evocar a questão da conformidade do comportamento da Société générale «com as regras comunitárias da concorrência», sem precisar no entanto se se trata do artigo 85.° e/ou do artigo 86.°

26 A recorrente acusa, em seguida, a Comissão de não ter indicado claramente se o pedido de informações tinha por objecto investigar eventuais infracções cometidas pela Société générale, ou esclarecer a Comissão sobre a «situação actual» a fim de apreciar a licitude do acordo Package Deal no âmbito de um processo determinado envolvendo outras pessoas colectivas que não a Société générale ou ainda voltar ao processo relativo ao acordo de Helsínquia.

27 A recorrente sustenta a este respeito que, perante a carta da Comissão de 12 de Setembro de 1992, pôde considerar que era interrogada, no seguimento de uma queixa da sua cliente, quanto a uma eventual infracção cometida por ela própria. Ora, a recorrente afirma não vislumbrar por que razão a cobrança da comissão, em pretensa violação de um acordo entre empresas ou associações de empresas, poderia constituir uma infracção às regras de concorrência do Tratado.

28 A referência, constante dessa carta, aos «Processos n.° IV/30.717-A — Eurocheque: acordo de Helsínquia e n.° IV/30.717-B — Eurocheque: acordo Package Deal» teria feito crer que o pedido de informações se inseria no quadro dos processos antigos visando não a Société générale, mas o Groupement «CB» e Europay International, pessoas colectivas terceiras.

29 A segunda carta da Comissão, dirigida à Société générale em 23 de Outubro de 1992 na sequência da resposta desta de 12 de Outubro de 1992, teria com efeito precisado a finalidade do pedido de informações, sublinhando que o mesmo se inseria no quadro do «processo iniciado pela Comissão em 19 de Julho de 1990, na sequência do pedido de renovação da isenção do acordo Package Deal apresentado por Eurocheque...», mas continuava, por um lado a fazer referência ao processo «IV/30.717-A — Eurocheque: acordo de Helsínquia», quando o processo relativo ao acordo de Helsínquia tinha sido encerrado por uma decisão definitiva da Comissão, e, por outro, a visar uma infracção imputável à Société générale, através da menção da queixa feita contra ela. A própria decisão também não esclarecia melhor a situação.

30 A recorrente acusa ainda a Comissão de não ter estabelecido a relação entre as questões colocadas e a infracção presumida. A este respeito, alega que os factos evocados pela Comissão, tal como resultam da queixa feita, a saber, a cobrança de uma comissão sobre um eurocheque estrangeiro apresentado à Société générale por um particular, não têm qualquer relação com o acordo de Helsínquia, que, segundo o seu próprio título, apenas diz respeito à aceitação pelos comerciantes em França dos eurocheques sacados sobre instituições financeiras estrangeiras.

31 Do mesmo modo, a recorrente defende que as questões relativas ao acordo Package Deal não têm qualquer relação com o comportamento que lhe é imputado nem com a finalidade da investigação, uma vez que, em sua opinião, o acordo Package Deal visa exclusivamente os eurocheques utilizados no sector bancário e, em certas condições, no sector comercial. Ora, resultaria claramente da decisão de isenção do acordo Package Deal de 10 de Dezembro de 1984 que a abertura, a título experimental, do sector não bancário aos eurocheques só dizia respeito aos comerciantes e não aos particulares.

32 Daqui a recorrente deduz que, atendendo à ambiguidade do pedido de informações quanto à sua finalidade exacta, tinha o direito de não responder a este pedido e que a decisão impugnada deve ser anulada.

33 A Comissão sustenta que o pedido de informações dirigido à Société générale, em 12 de Setembro de 1992, satisfaz as exigências do artigo 11.°, n.° 3, do Regulamento n.° 17, como interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância.

34 Considera, em primeiro lugar, que indicou claramente os fundamentos jurídicos do pedido esclarecendo que esta carta constituía um pedido de informações formal apresentado nos termos do disposto no artigo 11.° do Regulamento n.° 17 e que se propunha apreciar a compatibilidade dos acordos ou actuações em causa face às regras de concorrência.

35 A Comissão considera, em seguida, que, ao fazer referência à decisão relativa ao acordo de Helsínquia e ao princípio do recebimento integral do eurocheque pelo seu beneficiário constante, em sua opinião, do acordo Package Deal, deu claramente a entender na sua carta de 12 de Setembro de 1992 que o pedido de informações tinha por objecto apurar, na sequência de uma queixa feita pela beneficiária de um eurocheque estrangeiro a quem tinha sido debitada uma comissão pela Société générale, se existia um acordo sobre a facturação, aos clientes, de comissões à cobrança de eurocheques estrangeiros.

36 Observa, por fim, que a base jurídica e a finalidade do pedido de informações resultam claramente da conjugação dos pontos 1 a 5 e 7 a 12 da decisão impugnada.

Apreciação do Tribunal

37 Convém recordar, antes de mais, que a Comissão está autorizada, nos termos do artigo 11.°, n.° 1, do Regulamento n.° 17, a dirigir às empresas pedidos de informações com vista a obter junto delas, no cumprimento das tarefas que lhe são cometidas pelo artigo 89.° do Tratado e pelas disposições adoptadas em execução do artigo 87.° do Tratado, todas as informações que lhe sejam necessárias.

38 Há que recordar ainda que o artigo 11.° do Regulamento n.° 17 sujeita o exercício pela Comissão do poder de pedir informações a um processo em duas fases, das quais a segunda, comportando a adopção pela Comissão de uma decisão que «especificará as informações pedidas», só pode ser iniciada se a primeira fase, caracterizada pelo envio de um pedido de informações, tiver sido tentada sem sucesso (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Junho de 1980, National Panasonic/Comissão, 136/79, Recueil, p. 2033, n.° 10).

39 O artigo 11.° prevê igualmente no seu n.° 3 que, no seu pedido de informações, a Comissão indicará «os fundamentos jurídicos e o objectivo do pedido».

40 Tal como o Tribunal de Justiça decidiu num domínio comparável ao do artigo 11.°, no seu acórdão de 21 de Setembro de 1989 (Hoechst/Comissão, 46/87 e 227/88, Colect., p. 2859, n.° 29), relativo aos poderes de verificação conferidos à Comissão pelo artigo 14.° do Regulamento n.° 17, a obrigação imposta à Comissão de men-

cionar os fundamentos jurídicos e o objectivo do pedido de informações constitui uma exigência fundamental a fim de demonstrar o carácter justificado das informações solicitadas às empresas em causa, mas também para as colocar em condições de tomarem consciência do alcance do respectivo dever de colaboração, preservando ao mesmo tempo os respectivos direitos de defesa. Daqui resulta que a Comissão apenas pode exigir a comunicação de informações que lhe permitam verificar as presunções de infracção que justificam a realização da investigação e que são indicadas no pedido de informações (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Setembro de 1991, SEP/Comissão, T-39/90, Colect., p. II-1497, n.° 25).

41 Por conseguinte, há que verificar, no caso concreto, se a Comissão, ao exercer relativamente à recorrente o seu direito de lhe pedir informações, agiu dentro dos limites do cumprimento dos deveres que lhe incumbem por força do Regulamento n.° 17 e se o processo em duas fases previsto no artigo 11.° do Regulamento n.° 17 foi seguido.

42 Convém recordar, antes de mais, que, na sua carta de 12 de Setembro de 1992, a Comissão, depois de ter denunciado a diferenciação, em sua opinião injustificada, efectuada no tratamento de um eurocheque estrangeiro passado em França, consoante seja entregue ao balcão de um banco, a um comerciante ou a um particular, no que diz respeito à comissão cobrada ao beneficiário, alegou que o abandono do acordo de Helsínquia pelos bancos franceses em 1991 teve como efeito recolocar a globalidade dos eurocheques estrangeiros passados em França sob o regime apenas do acordo Package Deal. Evocando o caso de uma nacional francesa que se lhe tinha queixado devido ao facto de a Société générale lhe ter debitado uma comissão não prevista pelo acordo Package Deal no momento da entrega para cobrança de um eurocheque sacado sobre um banco alemão, a Comissão solicitou explicações à recorrente a este respeito a fim de «completar as informações de que dispunha através da queixosa, a fim de lhe permitir apreciar a compatibilidade dos acordos ou actuações em causa face às regras de concorrência da CEE, com pleno conhecimento dos factos e no seu verdadeiro contexto económico».

43 Convém recordar, em seguida, que a Comissão, na sequência da recusa da recorrente de satisfazer o pedido de informações, precisou, na sua carta de 23 de Outubro de 1992, que o seu pedido se inseria «no quadro do processo iniciado pela Comissão, em 19 de Julho de 1990, na sequência do pedido de renovação do acordo Package Deal apresentado por Eurochèque» e que as respostas solicitadas tinham por objectivo fornecer-lhe «uma visão clara da situação actual, na sequência do abandono do acordo de Helsínquia que devia pôr termo a esta distinção que continuam a invocar entre três categorias de eurocheques».

44 O Tribunal considera que, através desta precisão, a Comissão, sem modificar o objecto do seu pedido inicial de 12 de Setembro de 1992, afastou a ambiguidade que tinha podido surgir no espírito do destinatário do pedido de informações devido ao facto de o acordo Package Deal, concluído em 31 de Outubro de 1981, bem como o acordo de Helsínquia, concluído em 19 e 20 de Maio de 1983, já não estarem em vigor no momento do pedido.

45 Assim, resulta da leitura conjugada da carta inicial de 12 de Setembro de 1992 e da de 23 de Outubro de 1992 que é apenas no âmbito do processo administrativo de notificação e de pedido de isenção do novo acordo Package Deal que a Comissão, devido a uma queixa que lhe fora submetida, pretendeu verificar a realidade e a extensão da situação de facto e de direito em matéria de remuneração do serviço de cobrança de um eurocheque sacado sobre um banco estrangeiro e apresentado para cobrança por um particular à recorrente.

46 Do mesmo modo, na decisão impugnada de 1 de Abril de 1993, adoptada na sequência da recusa da Société générale de fornecer as informações pedidas, a Comissão sublinhou a finalidade do pedido de informações, retomando textualmente os termos das cartas já referidas e mencionando que pretende completar as suas informações sobre as condições aplicadas pela Société générale aos eurocheques estrangeiros para poder apreciar se o comportamento posto em causa pela queixosa e as

condições que foram ou são aplicadas pela Société générale à cobrança dos eurocheques estrangeiros são ou não conformes às regras comunitárias da concorrência.

47 O Tribunal considera, por conseguinte, que a Comissão, agindo no quadro da instrução do pedido de isenção do novo acordo Package Deal concluído em 5 de Junho de 1987 e notificado em 16 de Dezembro de 1987, podia legitimamente solicitar à recorrente que lhe fornecesse informações sobre o tratamento que dava aos eurocheques sacados sobre um banco estrangeiro no que diz respeito à remuneração que obtinha com o serviço de cobrança prestado, por um lado, aos beneficiários, particulares ou comerciantes, e, por outro, ao banco dos emitentes de tais cheques.

48 Ora, é incontestável que, tanto na carta de 12 de Setembro de 1992 como na de 23 de Outubro de 1992, a Comissão pôs claramente em causa a legalidade, face ao acordo Package Deal, de uma remuneração diferenciada do serviço de cobrança de um eurocheque estrangeiro consoante a qualidade do seu beneficiário.

49 É incontestável, igualmente, que, na comunicação das acusações dirigida à Eurocheque International em 31 de Julho de 1990, a que a recorrente se refere no n.° 10 do seu requerimento, a Comissão deixou perceber que a isenção do novo acordo Package Deal estaria sujeita à condição de o beneficiário de um eurocheque receber a integralidade do seu montante aquando da cobrança.

50 Em tais circunstâncias, o Tribunal considera que a Comissão podia, sem infringir o artigo 11.° do Regulamento n.° 17, definir o alcance das suas investigações de modo a esclarecer, através das informações solicitadas, a situação de facto e de direito em

matéria de remuneração do serviço de cobrança de um eurocheque estrangeiro à luz, eventualmente, das evoluções que a puderam caracterizar sob o efeito do acordo de Helsínquia e da sua revogação.

51 Deste modo, o Tribunal considera, por um lado, que as referências tanto ao acordo Package Deal, concluído em 31 de Outubro de 1981 e declarado isento em 10 de Dezembro de 1984, como ao acordo de Helsínquia, concluído em 19 e 20 de Maio de 1983 e revogado em 1991, devem ser considerados uma simples evocação do contexto histórico em que se insere o novo acordo Package Deal e não visavam designar o acordo de Helsínquia como sendo o próprio alvo do pedido de informações.

52 Por outro lado, o Tribunal considera que a recorrente não podia, como o fez na sua resposta de 12 de Outubro de 1992, invocar a pretensa inaplicabilidade do acordo Package Deal aos eurocheques estrangeiros entregues para cobrança por particulares não emitentes do eurocheque para se subtrair à obrigação de responder ao pedido de informações de 12 de Setembro de 1992, estando reservada à Comissão a análise da razoabilidade deste argumento.

53 Resulta de tudo o que precede que a recorrente não podia ignorar os fundamentos jurídicos e o objectivo do pedido de informações de que foi destinatária e que a Comissão, agindo no quadro da instrução do pedido de isenção do novo acordo Package Deal, não excedeu os limites das competências que lhe são conferidas pelo artigo 11.° do Regulamento n.° 17 ao convidar a recorrente a fornecer-lhe informações de natureza factual, relativas à remuneração que auferia com o serviço de cobrança prestado por ela tanto aos beneficiários como ao banco dos emitentes de eurocheques sacados sobre um banco estrangeiro.

54 Por conseguinte, o fundamento assente na violação do artigo 11.° do Regulamento n.° 17 deve ser rejeitado.

Quanto ao fundamento assente na violação do artigo 190.° do Tratado

Exposição sumária da argumentação das partes

55 O fundamento assente na violação do artigo 190.° do Tratado articula-se em dois aspectos, sendo o primeiro assente numa insuficiência de fundamentação e o segundo numa contradição dos fundamentos.

56 Em primeiro lugar, a recorrente refere graves incertezas que, em sua opinião, afectam o pedido de informações, tal como este foi formulado na diferente correspondência que lhe foi dirigida pela Comissão. Esta correspondência, que estaria integrada, quer na sua essência, quer *in extenso,* na fundamentação da decisão, faria parte integrante da mesma e afectaria assim a própria decisão.

57 Em segundo lugar, a recorrente considera que a afirmação da Comissão, no ponto 12 da decisão, segundo a qual as informações pedidas lhe são necessárias para apreciar se as condições que foram ou que são aplicadas pela Société générale à cobrança dos eurocheques estrangeiros são ou não conformes às regras comunitárias da concorrência é contestada pela própria decisão quando conclui, referindo-se à decisão adoptada em 25 de Março de 1992, que as condições em que os bancos franceses tratam os eurocheques em questão são ilícitas.

58 A recorrente detecta uma outra contradição no facto de a Comissão mencionar que instrui um processo face ao acordo Package Deal a fim de verificar a conformidade deste acordo com o artigo 85.°, n.° 1, e, simultaneamente, afirma, na decisão impugnada, que a globalidade dos eurocheques estrangeiros emitidos em França deviam ser abrangidos apenas pelo regime previsto pelo acordo Package Deal.

59 A Comissão sustenta, antes de mais, que a fundamentação da decisão é exaustiva, dado que, após ter evocado os precedentes do assunto, o contexto do processo em causa e o caso particular da queixa dirigida contra a Société générale, exprime a posição da Comissão em relação às comissões debitadas na cobrança dos eurocheques estrangeiros e recorda a obrigação que lhe incumbe de apreciar as condições aplicadas aos eurocheques estrangeiros face às regras comunitárias da concorrência.

60 Considera, em seguida, que não é de modo algum contraditório afirmar, por um lado, que as condições praticadas pelos bancos franceses até Maio de 1991 eram ilícitas, tal como a Comissão verificou na sua decisão de 25 de Março de 1992, e interrogar-se, por outro, sobre as condições praticadas desde o abandono formal do acordo de Helsínquia em Maio de 1991.

61 Do mesmo modo, a Comissão sustenta que não é contraditório, por um lado, pretender que o tratamento dos eurocheques devia cair no âmbito apenas do regime previsto pelo acordo Package Deal e, por outro, notificar uma comunicação das acusações relativa a este acordo. Com efeito, a comunicação das acusações dirigida à Eurocheque International visaria o novo acordo Package Deal notificado à Comissão em 1987, ao passo que a referência feita pelo ponto 4 da decisão impugnada visaria o acordo Package Deal que foi notificado em 1980 e que foi objecto da decisão de isenção de 10 de Dezembro de 1984.

Apreciação do Tribunal

62 Convém recordar que, tal como o Tribunal de Justiça decidiu no seu acórdão National Panasonic/Comissão, já referido (n.° 25), a propósito do artigo 14.°, n.° 3, disposição comparável em matéria de verificação, o artigo 11.°, n.° 3, do Regulamento n.° 17 define ele próprio os elementos essenciais de fundamentação do pedido de informações prevendo que o mesmo deve indicar os fundamentos jurídicos e o objectivo do mesmo e as sanções previstas no artigo 15.°, n.° 1, alínea b), no caso de serem fornecidas informações inexactas.

63 A este respeito, a Comissão não é obrigada a comunicar ao destinatário de uma decisão de pedido de informações todas as informações de que dispõe a respeito de infracções presumidas nem a proceder a uma qualificação jurídica rigorosa dessas infracções, mas deve indicar claramente as presunções que pretende verificar (v. acórdão Hoechst/Comissão, já referido, n.° 41).

64 No caso concreto, o Tribunal verifica que a Comissão, ao mencionar na sua decisão que as informações solicitadas se destinam a permitir-lhe apreciar em que medida as condições aplicadas aos eurocheques estrangeiros por um banco francês são susceptíveis de constituir uma infracção às regras comunitárias da concorrência e que o pedido de informações se situa no âmbito do pedido de isenção do novo acordo Package Deal concluído em 5 de Junho de 1987 e notificado em 16 de Dezembro de 1987, identificou claramente o fundamento jurídico e o objectivo do pedido de informações. Deste modo, a decisão contém os elementos essenciais exigidos pelo artigo 11.°, n.° 3, do Regulamento n.° 17.

65 O Tribunal considera, em seguida, que na medida em que a referência ao acordo de Helsínquia deve ser considerada como sendo uma simples evocação do contexto histórico em que se insere o novo acordo Package Deal e não visa designar o acordo de Helsínquia como sendo o próprio alvo do pedido de informações, foi acertadamente e sem se contradizer que a Comissão pôde evocar, no ponto 4 da decisão impugnada, a decisão de proibição acompanhada de coimas adoptada pela Comissão em 25 de Março de 1992 em relação ao acordo de Helsínquia, antes de recordar que considera que o acordo Package Deal concluído em 1980 e por ela declarado isento em 10 de Dezembro de 1984 se opõe a um tratamento diferenciado do serviço de cobrança dos eurocheques estrangeiros consoante a qualidade dos seus beneficiários.

66 De igual modo, o Tribunal considera que na medida em que, nas suas cartas de 12 de Setembro e 23 de Outubro de 1992, bem como na decisão impugnada, a Comissão pôs em causa a justificação de um tratamento diferenciado do serviço de cobrança dos eurocheques à luz do acordo Package Deal concluído em 1980 e decla-

rado isento em 1984, foi acertadamente e sem se contradizer que a Comissão pôde, no quadro da instrução do pedido de isenção do novo acordo Package Deal e à luz da revogação do acordo de Helsínquia, solicitar à recorrente que lhe fornecesse informações sobre o tratamento que reserva aos eurocheques sacados sobre um banco estrangeiro no que diz respeito à remuneração obtida com o serviço de cobrança prestado, por um lado, aos beneficiários, particulares ou comerciantes e, por outro, ao banco dos emitentes de tais cheques.

67 Daqui resulta que o fundamento assente na violação do artigo 190.° do Tratado é improcedente.

Quanto ao fundamento assente na violação dos direitos da defesa

Exposição sumária da argumentação das partes

68 A recorrente recorda, antes de mais, que a exigência da identificação clara, precisa e imutável dos fundamentos jurídicos e do objectivo da investigação constitui uma base fundamental dos direitos da defesa. Ora, no caso concreto, não teria tido condições para apreender o alcance do seu dever de colaboração nem o alcance das questões colocadas.

69 A recorrente acusa, em seguida, a Comissão de ter ultrapassado os seus poderes em violação do artigo 189.° do Tratado, do artigo 11.° do Regulamento n.° 17 e dos princípios gerais de processo, na medida em que convidou a Société générale a admitir, através das questões colocadas, que praticava, no quadro do acordo de Helsínquia uma diferenciação de tratamento pretensamente ilícita entre os beneficiários de

eurocheques sacados sobre um banco estrangeiro. Ora, o acordo de Helsínquia tinha sido objecto de uma decisão da Comissão contra a qual o Groupement «CB», de que a Société générale é membro, tinha interposto um recurso que, no momento em que o pedido de informações foi dirigido à Société générale, estava pendente no Tribunal.

70 A Comissão considera que o pedido de informações permitiu à recorrente compreender que, no âmbito da instrução relativa à notificação do novo acordo Package Deal, a Comissão tinha recebido uma queixa pondo em causa a Société générale e que o caso particular da Société générale se encontrou integrado no processo geral visando o acordo Package Deal. Assim, a recorrente teria estado perfeitamente em condições de avaliar o seu dever de colaboração à luz dos elementos que lhe foram dados a conhecer.

Apreciação do Tribunal

71 Convém recordar, preliminarmente que, durante o processo prévio, o Regulamento n.° 17 só reconhece expressamente à empresa que é objecto da investigação determinadas garantias específicas. Por um lado, uma decisão solicitando o fornecimento de informações só pode ser adoptada se um pedido prévio não tiver tido sucesso. Por outro, uma decisão fixando o montante definitivo de uma coima ou de uma sanção pecuniária compulsória, no caso de a empresa não fornecer as informações exigidas pela decisão, só pode ser tomada depois de a empresa em causa ter podido dar a conhecer o seu ponto de vista (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Outubro de 1989, Orkem/Comissão, 374/89, Colect., p. 3283, n.° 26).

72 Em contrapartida, o Regulamento n.° 17 não reconhece à empresa que é objecto de uma medida de investigação qualquer direito de se subtrair à execução desta medida porque os seus resultados poderiam fornecer a prova de que cometeu uma infracção às regras de concorrência. Impõe-lhe, pelo contrário, uma obrigação de colaboração activa, que implica que tenha à disposição da Comissão todos os elementos de informação relativos ao objecto da investigação.

73 O respeito dos direitos da defesa, que o Tribunal de Justiça considerou um princípio fundamental da ordem jurídica comunitária, exige no entanto que estes direitos sejam respeitados desde a fase da investigação prévia. Com efeito, como o Tribunal de Justiça salientou nos seus acórdãos Hoechst/Comissão, já referido (n.° 15) e Orkem/Comissão, já referido (n° 33), embora seja verdade que os direitos da defesa devem ser respeitados nos processos administrativos susceptíveis de conduzir a sanções, importa evitar que esses direitos possam ficar irremediavelmente comprometidos no âmbito de processos de instrução prévia que podem ter carácter decisivo para a determinação da natureza ilegal de comportamentos de empresas.

74 Assim, se para preservar o efeito útil do artigo 11.°, n.ºs 2 e 5, do Regulamento n.° 17, a Comissão tem o direito de obrigar a empresa a fornecer todas as informações necessárias, mesmo que estas possam servir, em relação a ela ou a outra empresa, para comprovar a existência de um comportamento anticoncorrencial, já no entanto não pode, através de uma decisão de pedido de informações, prejudicar os direitos da defesa reconhecidos à empresa e impor-lhe a obrigação de fornecer respostas através das quais seja levada a admitir a existência da infracção cuja prova cabe à Comissão (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça Orkem/Comissão, já referido, n.ºs 34 e 35, e de 18 de Outubro de 1989, Solvay/Comissão, 27/88, Colect., p. 3355).

75 O Tribunal considera, no caso em apreço, que os direitos da defesa da recorrente não foram violados. Com efeito, mesmo se as respostas às questões colocadas pela Comissão podem implicar da parte da Société générale, como sustentou o representante da recorrente na audiência, uma interpretação do acordo Package Deal, não deixa de ser um facto que as respostas solicitadas são de ordem puramente factual e não podem ser vistas como sendo susceptíveis de obrigar a recorrente a admitir a existência de uma infracção às regras da concorrência.

76 A razoabilidade desta verificação é corroborada pelas respostas fornecidas pela Société générale no questionário anexo ao pedido de informações, na medida em que estas só comportam elementos de natureza factual e não revelam qualquer auto-incriminação.

77 Do mesmo modo, tratando-se das questões relativas ao acordo de Helsínquia, convém recordar que a decisão da Comissão de 25 de Março de 1992, tendo declarado que o acordo de Helsínquia constitui uma infracção ao artigo 85.°, n.° 1, do Tratado e recusado o benefício de uma isenção ao abrigo do artigo 85.°, n.° 3, era objecto, no momento do pedido de informações, de um recurso interposto no Tribunal de Primeira Instância. No entanto, esta circunstância não basta para privar a Comissão do direito de obter informações relativas ao acordo de Helsínquia, apenas porque as informações solicitadas seriam susceptíveis de fornecer à Comissão indicações sobre a evolução da situação em matéria de remuneração do serviço de cobrança dos eurocheques estrangeiros sob o efeito e após o abandono do acordo de Helsínquia. Com efeito, a Comissão não pode ser destituída dos seus poderes de investigação sobre factos posteriores aos que foram alvo de sanções numa decisão, mesmo se estes factos são idênticos aos considerados nesta decisão.

78 De qualquer modo, teria sido no quadro dos processos T-39/92 e T-40/92, recursos contra a decisão de 25 de Março de 1992, que teria competido ao Tribunal afastar, eventualmente, elementos obtidos de modo ilícito pela Comissão.

79 Por conseguinte, o fundamento assente na violação dos direitos da defesa deve ser rejeitado.

Quanto ao pedido de indemnização

Exposição sumária da argumentação das partes

80 A recorrente alega que, ao violar o artigo 11.° do Regulamento n.° 17, o artigo 190.° do Tratado e os seus direitos de defesa, a Comissão ignorou de modo manifesto e grave os limites que se lhe impõem no exercício dos seus poderes e cometeu uma falta susceptível de dar origem à sua responsabilidade extracontratual.

81 A Comissão contesta ter violado princípios e regras comunitárias de molde a levar à anulação da decisão impugnada e a incorrer, assim, de qualquer forma, em responsabilidade extracontratual. Acrescenta que, mesmo se a decisão da Comissão fosse anulada, a responsabilidade da Comissão só pode ser determinada por uma violação suficientemente grave de uma regra superior de direito tuteladora dos particulares ou por violação manifesta e grave dos limites dos seus poderes (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Junho de 1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comissão, T 120/89, Colect., p. II-279, n.° 74).

Apreciação do Tribunal

82 No caso concreto, o Tribunal verifica que resulta do que precede que o acto impugnado não está viciado por ilegalidade. Nestas condições, nenhum acto ilícito susceptível de envolver a responsabilidade da Comunidade pode ser dado como praticado pela Comissão e há que indeferir os pedidos de indemnização (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Abril de 1991, Assurances du Crédit/Conselho e Comissão, C-63/89, Colect., p. I-1799, n.° 28).

83 De tudo o que precede resulta que o recurso deve ser rejeitado na sua integralidade.

Quanto às despesas

84 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se assim tiver sido pedido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, de acordo com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) O recurso é julgado improcedente.

2) A recorrente é condenada nas despesas.

Lenaerts Schintgen García-Valdecasas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Março de 1995.

O secretário

H. Jung

O presidente

K. Lenaerts