ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
15 de Julho de 1970 *

No processo 41/69,

ACF Chemiefarma NV, sociedade anónima, com sede em Amsterdão, representada pelo seu advogado H. van den Heuvel, Rokin 84, em Amsterdão, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Ernest Arendt, Centre Louvigny, 34 b, rue Philippe-II,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Zimmermann, consultor jurídico, na qualidade de agente, assistido por G. Van Hecke, advogado inscrito na Cour de cassation da Bélgica, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete do seu consultor jurídico, Émile Reuter, 4, boulevard Royal,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação ou modificação da decisão da Comissão, de 16 de Julho de 1969, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO L 192, p. 5 e segs.), relativa a um procedimento nos termos do artigo 85.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, R. Monaco e P. Pescatore, presidentes de secção, A. M. Donner, A. Trabucchi, W. Strauß e J. Mertens de Wilmars, juízes,

advogado-geral: J. Gand
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

* Língua original: francês.

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Juntamente com outras cinco empresas neerlandesas que em seguida foram sempre representadas por ela, a NV Nederlandse Combinatie voor Chemische Industrie, de Amsterdão (a seguir designada por «Nedchem»), à qual sucedeu a recorrente, celebrou em 1958 com as empresas C. F. Boehringer & Söhne, de Mannheim, e Vereinigte Chininfabriken Zimmer & Co., GmbH, de Mannheim (a seguir designadas por «Boehringer»), e Buchler & Co., de Braunschweig, um acordo nos termos do qual estas empresas reservaram para si os respectivos mercados nacionais e previram a fixação de preços e de quotas relativos à exportação de quinina e de quina com destino aos outros países.

2 A empresa Buchler retirou-se deste acordo em 28 de Fevereiro de 1959.

3 Em Julho de 1959, na sequência da intervenção do Bundeskartellamt, ao qual fora notificado o acordo, a Boehringer e a Nedchem modificaram-no de forma a dele excluir os fornecimentos com destino aos Estados-membros da CEE.

4 Em 1960 foi estabelecido um novo acordo *(entente)* entre a Nedchem e as outras duas empresas referidas, pouco depois alargado a empresas francesas e inglesas.

5 Este acordo incidia inicialmente sobre uma convenção relativa ao comércio com os países terceiros (a seguir designada por «convenção de exportação»), que previa, nomeadamente, a fixação concertada dos preços e dos descontos aplicáveis às exportações de quinina e de quina, bem como a repartição de quotas de exportação, garantida por um sistema de compensação, caso as quotas de exportação fossem ultrapassadas ou não fossem atingidas.

6 Além disso, um *gentlemen's agreement* entre as mesmas partes tornou extensivas as referidas disposições a todas as vendas efectuadas no interior do mercado comum.

7 Este acto estabeleceu igualmente o princípio da protecção dos mercados nacionais a favor de cada um dos produtores e obrigou os membros franceses da *entente* a não produzir quina sintética.

8 A Comissão, por decisão de 16 de Julho de 1969 (JO L 192, p. 5 e segs.), considerando que as restrições à concorrência assim previstas eram susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-membros, aplicou à recorrente uma multa de 210 000 unidades de conta.

9 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 13 de Setembro de 1969, a empresa Chemiefarma NV recorreu desta decisão.

A — Quanto ao fundamento de incompetência da Comissão

10 A recorrente, fundamentando-se no facto de a convenção de exportação ter sido notificada às autoridades nacionais competentes sem suscitar objecções, solicita ao Tribunal que analise em que medida os artigos 88.° e 89.° do Tratado e, se for o caso, o Regulamento n.° 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, não reconhecem competência à Comissão para apreciar acordos notificados da forma referida.

11 Nos termos do n.° 3 do artigo 9.° do Regulamento n.° 17, «as autoridades dos Estados-membros têm competência para aplicar o disposto no n.° 1 do artigo 85.°», mas unicamente «enquanto a Comissão não der início a qualquer processo nos termos dos artigos 2.°, 3.° ou 6.°» do regulamento.

12 A natureza provisória assim conferida às intervenções das autoridades nacionais não pode afectar o pleno exercício, pela Comissão, dos seus poderes no âmbito do mercado comum.

13 De resto, os *gentlemen's agreements* que regulavam o comportamento dos membros da *entente* em causa no mercado comum não foram objecto da notificação referida.

14 Por conseguinte, a acusação não tem fundamento.

15 A recorrente alega que a Comissão não provou a sua competência, pois não forneceu a indicação necessária para provar a existência das condições exigidas para a aplicação do artigo 85.°

16 Esta acusação diz respeito à violação de formalidades essenciais e não à competência da Comissão.

B — Quanto ao fundamento relativo à prescrição

17 A recorrente acusa a Comissão de não ter tido em consideração o facto de a infracção alegada estar abrangida pela prescrição, relativamente ao prazo que decorrera entre a data dos factos e a abertura do procedimento administrativo pela Comissão.

18 Os textos que regulam o poder da Comissão para aplicar multas em caso de infracção às regras da concorrência não prevêem qualquer prescrição.

19 Os prazos de precrição devem ser fixados previamente, a fim de cumprirem a sua função de garantir a segurança jurídica.

20 A fixação da sua duração e das respectivas regras de aplicação é da competência do legislador comunitário.

21 Por conseguinte, a acusação improcede.

C — Quanto aos fundamentos de natureza processual e formal

I — *Quanto aos fundamentos relativos à comunicação das acusações*

22 A recorrente alega que a Comissão indicou de forma insuficiente, na exposição das acusações comunicada em 30 de Maio de 1968, as acusações formuladas contra ela e os meios de prova utilizados.

23 Com esta omissão, a Comissão impediu o controlo do Tribunal relativamente à legalidade da decisão impugnada.

24 O n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento n.° 17 obriga a Comissão a dar aos interessados, antes de tomar uma decisão em matéria de multas, a oportunidade de se pronunciarem sobre as acusações por ela formuladas.

25 O artigo 4.° do Regulamento n.° 99/63/CEE da Comissão prevê que, nas suas decisões, a Comissão apenas reterá contra as empresas e associações de empresas

destinatárias as acusações relativamente às quais aquelas tenham tido oportunidade de se pronunciar.

26 A comunicação das acusações satisfaz esta exigência, pois enuncia, embora sumariamente mas de forma clara, os factos essenciais em que se fundamenta a Comissão.

27 A obrigação imposta à Comissão pelo artigo 19.° encontra-se preenchida desde que esta forneça durante o procedimento administrativo os elementos necessários à defesa.

28 No presente processo, a Comissão apresentou de forma clara os factos essenciais em que baseou as acusações articuladas, referindo-se expressamente às declarações incluídas nas actas de determinadas reuniões das empresas interessadas e à correspondência relativa à protecção dos mercados nacionais trocada entre estas empresas em Outubro/Novembro de 1963.

29 Por outro lado, ao defender, com base nas suas diligências de instrução, que os interessados tinham continuado a trocar dados relativos às suas vendas em função da eventual compensação das quantidades e que tinham mantido, até final de 1964, uma política de preços uniformes, a Comissão deduziu a manutenção, após 1962, da aplicação do *gentlemen's agreement* relativo à actividade de produção e de venda no mercado comum.

30 Assim, os fundamentos invocados contra a comunicação das acusações não são pertinentes.

II — *Quanto à acusação relativa à consulta do processo administrativo*

31 A recorrente defende que a Comissão violou os direitos da defesa ao recusar-lhe, durante o procedimento administrativo, a consulta de documentos essenciais em que se baseia a decisão impugnada.

32 A recorrida replica que facultou à recorrente a consulta dos documentos relevantes para a apreciação das acusações.

33 A comunicação das acusações censura à recorrente ter aplicado até 1966, especialmente nas suas vendas em Itália, Bélgica e Luxemburgo, uma política de preços comuns com outros produtores de quinina.

34 De acordo com aquele texto, o referido comportamento concertado decorre nomeadamente da uniformidade dos preços de venda praticados pelas empresas nos referidos países.

35 Em apoio desta afirmação, a comunicação das acusações (último parágrafo do n.° 11) refere os resultados das diligências de instrução efectuadas pelos agentes da Comissão nestes países.

36 A recorrente, durante o procedimento administrativo, solicitou à Comissão informações sobre tais elementos.

37 A Comissão opôs-se a este pedido, invocando a necessidade de protecção dos segredos comerciais das outras empresas.

38 Contudo, a própria Comissão alegou que estas empresas comunicavam recíproca e regularmente os dados relativos às quantidades vendidas nos Estados em questão.

39 Além disso, em caso de dúvida, a Comissão poderia ter solicitado o parecer das outras empresas interessadas sobre a informação solicitada pela recorrente acerca dos documentos que lhe diziam respeito.

40 A Comissão não parece ter procedido a tal consulta.

41 Não obstante, durante todo o procedimento administrativo, a recorrente não contestou ter praticado uma política concertada em matéria de preços até finais de Outubro de 1964.

42 Assim, a falta de comunicação de documentos apenas parece ter prejudicado as possibilidades de defesa da recorrente, no âmbito do procedimento administrativo, relativamente ao período de Novembro de 1964 a Janeiro de 1965.

43 Consequentemente, esta questão deverá ser analisada em sede de mérito.

III — *Quanto às acusações relativas à redacção da acta da audição*

44 A recorrente censura a Comissão por não ter respeitado o n.° 4 do artigo 9.° do Regulamento n.° 99 ao omitir, nomeadamente, a apresentação aos interessados, num

prazo razoável, de uma acta completa e fiel da audição, ao fixar-lhe um prazo demasiado curto para apresentar as suas observações e ao não garantir, antes da adopção da decisão impugnada, o seu acordo sobre o projecto de acta.

45 A recorrente, que durante o procedimento administrativo dispunha de um prazo de três semanas para apresentar as suas observações sobre o projecto de acta que a Comissão lhe tinha submetido, não utilizou o seu direito de propor alterações e não solicitou igualmente uma prorrogação do prazo.

46 Desta forma não tem legitimidade para censurar agora à Comissão a fixação de um prazo demasiado curto e o facto de esta não ter procurado obter, antes da adopção da decisão impugnada, o seu acordo sobre a acta.

47 A recorrente defende, além disso, que a Comissão, ao não lhe submeter o texto em língua neerlandesa, violou os princípios estabelecidos nos artigos 217.° e 248.° do Tratado CEE, conjuntamente com as disposições do Regulamento n.° 1 do Conselho.

48 Nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 1 do Conselho, os textos enviados pelas instituições a uma pessoa sujeita à jurisdição de um Estado-membro serão redigidos na língua desse Estado.

49 A não apresentação de uma versão neerlandesa do projecto de acta constitui assim um vício na elaboração deste documento que poderá afectar a sua legalidade.

50 Resulta, contudo, dos argumentos apresentados pela recorrente, que esta se encontrava em condições de ter conhecimento do conteúdo da acta.

51 A recorrente não alegou que, por tal razão, a acta continha incorrecções ou omissões essenciais a seu respeito.

52 Deve, portanto, concluir-se que a irregularidade verificada não teve, no caso concreto, consequências prejudiciais susceptíveis de viciar o procedimento administrativo.

53 Nestas condições, os fundamentos atrás referidos devem ser rejeitados.

IV — *Quanto às acusações relativas à participação insuficiente da recorrente no procedimento administrativo*

54 A recorrente queixa-se de que a Comissão não respeitou um princípio geral de direito que lhe impunha a aceitação de uma estreita participação dos interessados

no processo administrativo, com a finalidade de corrigir em conjunto eventuais imprecisões e de completar os argumentos insuficientes.

55 Da falta de colaboração da Comissão resultaram manifestas incorrecções na decisão impugnada, pois não foram tidas em consideração observações feitas pela recorrente na sua resposta às acusações.

56 Os direitos da defesa são respeitados quando cada uma das pessoas envolvidas tem a oportunidade de apresentar as suas observações escritas e orais sobre as acusações formuladas pela Comissão.

57 Não se contesta que, durante o procedimento administrativo, a recorrente usufruiu da referida oportunidade.

58 Assim, esta acusação não tem fundamento.

V — *Quanto às objecções relativas ao fundamento jurídico do Regulamento n.° 99 da Comissão*

59 A recorrente defende que a autorização conferida à Comissão para elaborar disposições relativas à audição dos interessados e de terceiros, nos termos do artigo 24.° do Regulamento n.° 17, diz respeito a uma actividade legislativa, sendo, por esta razão, incompatível com o artigo 87.° e com as disposições conjugadas dos artigos 155.° e 4.° do Tratado.

60 O artigo 87.° atribui ao Conselho a faculdade de adoptar «todos os regulamentos ou directivas adequadas, conducentes à aplicação dos princípios enunciados nos artigos 85.° e 86.°».

61 Deste texto não resulta que o Conselho esteja proibido de conferir à Comissão o poder de adoptar as medidas regulamentares consideradas necessárias para a aplicação das normas adoptadas no âmbito da sua missão.

62 O artigo 155.° do Tratado, que, para este efeito, prevê a atribuição de competências à Comissão pelo Conselho, não limita esta autorização às competências não regulamentares.

63 No artigo 19.° do Regulamento n.° 17, o Conselho estabeleceu o direito das empresas que sejam parte em algum dos procedimentos previstos por este regulamento a serem ouvidas pela Comissão.

64 No artigo 24.° do mesmo regulamento, o Conselho autorizou a Comissão a adoptar disposições de execução relativas a estas audições.

65 Tendo sido adoptado pelo Conselho o princípio de audição dos interessados pela Comissão, as regras que definam o procedimento a seguir a este respeito, por mais importantes que sejam, constituem disposições de execução, na acepção do referido artigo 155.°

66 Por conseguinte, era permitido ao Conselho confiar a fixação dos pormenores daí decorrentes à instituição competente para aplicar tal procedimento.

67 Assim, a excepção de ilegalidade alegada pela recorrente em relação ao artigo 24.° do Regulamento n.° 17 não é procedente.

68 A recorrente defende, além disso, que o projecto do Regulamento n.° 17, que tinha sido submetido ao Parlamento, não previa a atribuição de competência à Comissão, daí resultando que o Parlamento não se pronunciou sobre esta questão concreta.

69 O referido projecto, na versão que foi objecto de um parecer favorável do Parlamento (JO 1961, p. 1416), estabelece no seu artigo 20.° uma disposição substancialmente idêntica à disposição do artigo 24.° do Regulamento n.° 17.

70 Assim, esta acusação não tem fundamento.

VI — *Quanto à acusação relativa à composição do órgão administrativo*

71 A recorrente faz referência à violação de um princípio geral que impõe a continuidade na composição de um órgão administrativo responsável por um procedimento susceptível de conduzir à aplicação de uma multa.

72 Não existindo qualquer princípio geral desta natureza, esta acusação não tem fundamento.

VII — *Quanto ao fundamento relativo à violação de formalidades essenciais por falta de motivação*

73 Com base na violação de formalidades essenciais, a recorrente formula uma série de objecções relativas à fundamentação da decisão impugnada.

74 Contesta, em primeiro lugar, o facto de a decisão ter ignorado aspectos importantes do seu memorando de resposta às acusações, o qual dizia especialmente respeito às características do mercado dos produtos farmacêuticos e à falta de objecto da protecção territorial.

75 Estas omissões impedem qualquer controlo da competência da Comissão para intervir nos termos do artigo 85.° do Tratado em razão de um entrave potencial ao comércio entre os Estados-membros.

76 Nos termos do artigo 190.° do Tratado, a Comissão deverá fundamentar as suas decisões, referindo-se aos elementos de facto de que depende a justificação legal da medida e às considerações que a levaram a adoptar a sua decisão.

77 Contudo, não se exige que a Comissão aprecie todas as questões de facto e de direito que, aliás, já teriam sido analisadas por cada interessado durante o procedimento administrativo.

78 No que diz especialmente respeito às decisões que aplicam uma multa, a fundamentação deve ser considerada suficiente desde que revele de forma clara e coerente as considerações de facto e de direito em que se baseia a sanção dos interessados, de molde a permitir, quer a estes quer ao Tribunal, conhecer os elementos essenciais da argumentação da Comissão.

79 Resulta da decisão que a Comissão considerou que a situação do mercado dos produtos farmacêuticos não era decisiva para a verificação da violação das regras de concorrência do Tratado.

80 Assim, a Comissão não praticou uma violação das formalidades essenciais ao afastar dos fundamentos da sua decisão elementos que considerou, com ou sem razão, estranhos ao processo.

81 No que diz respeito à protecção territorial, a decisão apresenta de forma clara e coerente os fundamentos, de facto e de direito, com base nos quais censurou à

recorrente ter procedido, com outras empresas, a uma repartição dos mercados no interior da Comunidade.

82 Por conseguinte, as referidas acusações são destituídas de fundamento.

83 A recorrente defende seguidamente que determinados considerandos da decisão são contraditórios.

84 Todavia, limitando-se a recorrente a indicar estes considerandos sem explicitar a sua afirmação, tal argumento não pode ser considerado.

85 A recorrente, além disso, acusa a decisão impugnada de conter afirmações não fundamentadas ou insuficientemente fundamentadas.

86 No que diz respeito aos aspectos criticados da fundamentação relativos aos inconvenientes causados pelo acordo aos compradores, trata-se de considerações que não possuem, na argumentação da Comissão, um valor determinante.

87 Quanto à acusação relativa à insuficiência de fundamentação das afirmações constantes dos segundo e terceiro parágrafos do n.° 24 da decisão, decorre da prova dos factos que estão na base da decisão e, por conseguinte, do mérito.

88 A este respeito, as considerações pormenorizadas da decisão da Comissão são suficientes para permitir a compreensão da argumentação da Comissão e o controlo do Tribunal.

89 Consequentemente, estas acusações não são pertinentes.

90 A recorrente acusa ainda a recorrida de ter violado o artigo 4.° do Regulamento n.° 99, devido ao facto de determinados extractos da decisão impugnada — relativos, nomeadamente, ao alcance jurídico do *gentlemen's agreement,* da convenção de exportação e da compensação das quantidades — não terem sido incluídos na comunicação das acusações ou terem sido apresentados sob uma forma diferente.

91 A decisão não deve ser necessariamente uma cópia da comunicação das acusações.

92 Com efeito, a Comissão deve ter em consideração elementos resultantes do procedimento administrativo, quer de forma a abandonar acusações que foram insuficientemente fundamentadas quer para organizar e completar, tanto de facto como de direito, a sua argumentação em favor das acusações que mantém.

93 Esta última possibilidade não está em contradição com os direitos da defesa definidos no artigo 4.°, atrás referido.

94 Esta disposição é respeitada desde que a decisão não atribua aos interessados infracções diferentes das referidas na comunicação das acusações e apenas considere factos sobre os quais os interessados tiveram oportunidade de se pronunciar.

95 Não há que fazer qualquer censura desta natureza em resultado da comparação efectuada entre a comunicação das acusações de 30 de Julho de 1968 e o texto da decisão impugnada.

96 Esta acusação não é, assim, pertinente.

97 A recorrente censura finalmente a Comissão por ter violado um princípio geral de direito, nos termos do qual os particulares devem ser alertados para as possibilidades de recurso e para os prazos estabelecidos para esse efeito.

98 Tendo a recorrente interposto o seu recurso dentro do prazo previsto, a presente acusação é irrelevante.

VIII — *Quanto à acusação relativa à publicidade dada à decisão*

99 A recorrente acusa a Comissão de ter violado os princípios que estão na base do artigo 21.° do Regulamento n.° 17, ao comunicar à imprensa a decisão impugnada e ao publicá-la integralmente no Jornal Oficial das Comunidades, quando esta decisão não figura entre as medidas de que o referido artigo prevê a publicação.

100 Assim, a recorrida teria influenciado a opinião pública em deterimento da reputação da recorrente e da sua posição na Bolsa.

101 O artigo 21.° do Regulamento n.° 17, que prevê a publicação de determinadas decisões, não inclui as decisões adoptadas em execução do artigo 15.° do referido regulamento.

102 Embora a Comissão não fosse obrigada a publicar a decisão impugnada, não existe qualquer impedimento no texto nem no espírito do referido artigo 21.° relativo à sua publicação, desde que esta não constituísse uma divulgação dos segredos comerciais das empresas.

103 A comunicação à imprensa efectuada pelos serviços da Comissão não alterou o sentido nem o conteúdo da decisão.

104 A publicidade desta forma conferida à decisão pode mesmo contribuir para garantir o respeito das regras de concorrência do Tratado.

105 A presente acusação não é, por conseguinte, pertinente.

D — Quanto ao mérito

I — *Quanto à qualificação e à duração do* gentlemen's agreement

106 A recorrente acusa a Comissão de ter considerado como um conjunto indissociável em relação ao artigo 85.° a convenção de exportação relativa ao comércio com os países terceiros e o *gentlemen's agreement* regulador do comportamento dos seus membros no mercado comum.

107 Ao contrário da convenção de exportação, o *gentlemen's agreement* não constituía um acordo, nos termos do n.° 1 do artigo 85.°, e de resto a sua vigência cessou definitivamente em finais de Outubro de 1962.

108 O comportamento das partes na convenção de exportação não permite concluir que continuaram a aplicar as restrições à concorrência previstas originalmente pelo *gentlemen's agreement.*

109 As conclusões contrárias deduzidas pela decisão impugnada estão viciadas devido ao facto de serem baseadas em constatações inexactas.

110 O *gentlemen's agreement,* cuja existência até finais de Outubro de 1962 é reconhecida pela recorrente, tinha por objecto restringir a concorrência no mercado comum.

111 As partes na convenção de exportação declararam-se mutuamente dispostas a respeitar o *gentlemen's agreement* e admitem ter actuado em conformidade até finais de Outubro de 1962.

112 Este documento constitui, assim, a expressão fiel da vontade comum dos membros do acordo sobre o seu comportamento no mercado comum.

113 Além disso, contém uma cláusula, nos termos da qual a violação do *gentlemen's agreement* constitui *ipso facto* uma violação da convenção de exportação.

114 Nestas condições, é conveniente ter em consideração este vínculo de forma a qualificar o *gentlemen's agreement* em relação às categorias de actos proibidos pelo n.° 1 do artigo 85.°

115 A recorrida fundamenta a sua opinião relativa à manutenção, até Fevereiro de 1965, do *gentlemen's agreement,* em documentos e declarações emanadas das partes no acordo, cujo conteúdo pouco claro e mesmo contraditório não permite esclarecer se estas empresas tinham decidido pôr termo ao *gentlemen's agreement* na sua reunião de 29 de Outubro de 1962.

116 Deve, assim, analisar-se o comportamento das empresas no mercado comum após 29 de Outubro de 1962 em relação aos quatro aspectos relativos à repartição dos mercados nacionais, à fixação de preços comuns, à determinação de quotas de venda e à proibição de fabricar quina sintética.

II — *Quanto à protecção dos mercados nacionais dos produtores*

117 O *gentlemen's agreement* garantia a protecção de cada mercado nacional em favor dos produtores dos diferentes Estados-membros.

118 Após Outubro de 1962, quando foram efectuados fornecimentos de certa relevância num dos referidos mercados por produtores não nacionais, tal como aconteceu com as vendas de quinina e de quina em França, estes alinharam consideravelmente os seus preços pelos preços internos franceses, mais elevados do que os preços de exportação para os países terceiros.

119 Não parece terem existido modificações no volume insignificante das trocas entre os outros Estados-membros visados pela cláusula de protecção nacional, apesar das importantes diferenças de preços praticadas em cada um destes Estados.

120 As divergências existentes entre as legislações internas destes Estados não são suficientes para explicar as referidas diferenças de preço nem a ausência substancial de trocas.

121 Os entraves ao comércio de quina e de quinina que pudessem resultar das diferenças entre as legislações nacionais que regulam os produtos farmacêuticos de marca não podem ser invocados para explicar estes factos.

122 A troca de correspondência efectuada em Outubro/Novembro de 1963 entre as partes na convenção de exportação, no que se refere à protecção dos mercados nacionais, apenas confirmou a vontade destas empresas de manterem inalterado o *statu quo*.

123 Esta vontade recebeu uma confirmação posterior da empresa Nedchem na reunião das empresas interessadas, em Bruxelas, em 14 de Março de 1964.

124 Em resultado destas circunstâncias, no que diz respeito à restrição da concorrência decorrente da protecção dos mercados nacionais de produtores, estes continuaram, após a reunião de 29 de Outubro de 1962, a respeitar o *gentlemen's agreement* de 1960 e confirmaram a sua vontade comum de actuar em conformidade.

125 A recorrente defende que devido especialmente à penúria de matérias-primas, a repartição dos mercados nacionais, tal como resulta da troca de cartas de Outubro/Novembro de 1963, não tinha qualquer incidência sobre a concorrência no mercado comum.

126 Apesar da escassez de matérias-primas e de um aumento da procura dos produtos em causa, tal como a decisão impugnada constata, apenas se manifestou uma ameaça séria de penúria em 1964, na sequência da interrupção dos fornecimentos da empresa Nedchem provenientes da administração americana.

127 Por outro lado, tal situação não é susceptível de tornar lícito um acordo que tem por objecto restringir a concorrência no mercado comum e afectar as trocas entre os Estados.

128 A repartição dos mercados nacionais tem por objecto restringir a concorrência e as trocas efectuadas no mercado comum.

129 O facto de este acordo ter revelado na prática, quando se manifestou a ameaça de escassez de matérias-primas, uma influência menor sobre a concorrência e sobre o

comércio internacional do que no período normal, não pode alterar a constatação de que as partes não cessaram o seu comportamento.

130 Além disso, a recorrente não apresentou qualquer elemento determinante susceptível de provar que teria cessado de actuar em conformidade com o acordo antes da data de expiração da convenção de exportação.

131 Consequentemente, são improcedentes os fundamentos que dizem respeito à parte da decisão relativa à continuação do acordo sobre a protecção dos mercados nacionais de produtores até princípios de Fevereiro de 1965.

III — *Quanto à fixação em comum dos preços de venda*

132 No que diz respeito à fixação em comum dos preços de venda para os mercados não repartidos, a saber, a União Belgo-Luxemburguesa e a Itália, o *gentlemen's agreement* previa a aplicação a estas vendas da tabela de preços aplicáveis à exportação para os países terceiros, fixada de comum acordo, em conformidade com a convenção de exportação.

133 A fixação em comum dos preços de venda pelos produtores da quase totalidade da quinina e da quina escoadas no mercado comum é susceptível de afectar o comércio entre os Estados-membros e limita de forma grave a concorrência no mercado comum.

134 Embora, como defende a recorrida, as partes na convenção de exportação tenham continuado a aplicar, até Fevereiro de 1965, em relação aos seus fornecimentos nos Estados-membros referidos, os seus preços normais de exportação, daí resulta que continuaram a conformar-se com a parte do *gentlemen's agreement* relativa à fixação em comum dos preços de venda.

135 No que diz respeito ao período de Novembro de 1962 a Abril de 1964, os dados fornecidos pela recorrida revelam uma identidade substancial e constante entre os preços correntes fixados à exportação no âmbito do acordo e os preços praticados pelos interessados, incluindo a recorrente, relativamente às suas vendas nos mercados nacionais não protegidos da Comunidade.

136 Quando estes preços se afastam da tabela dos preços de exportação, isto processa-se em função de descontos ou adicionais que correspondem geralmente aos preços convencionados com base no *gentlemen's agreement*.

137 A recorrente não apresentou qualquer prova susceptível de contrariar a fundamentação da referida conclusão.

138 Por outro lado, o aumento dos preços de 15%, decidido em comum em 12 de Março de 1964 ao abrigo da convenção de exportação, que permitira fazer cessar a oposição da empresa Nedchem, foi aplicado uniformemente, embora esta empresa tenha preferido continuar a praticar preços mais reduzidos, também aos fornecimentos para a Itália, a Bélgica e o Luxemburgo.

139 Estas circunstâncias demonstram que, em matéria de preços de venda, as partes na convenção de exportação continuaram, após Outubro de 1962, a agir no mercado comum como se o *gentlemen's agreement* de 1960 ainda estivesse em vigor.

140 O comportamento assumido pelos membros do acordo em matéria de preços, desde Maio de 1964, apenas foi objecto de discussões mais intensas na sequência das questões apresentadas pelo Tribunal à recorrida durante a fase oral do processo.

141 Resulta destes debates, considerando os dados apresentados pelas partes, que durante o ano de 1964 e, especialmente, a partir do mês de Maio, um membro do acordo aplicou, num número crescente de situações, preços que se afastam dos preços correntes à exportação, sem que a recorrida tenha conseguido explicar de forma convincente o modo como este facto se poderia conciliar com a manutenção em vigor do acordo em causa.

142 A falta de comunicação aos interessados dos resultados das diligências de instrução efectuadas em Itália e na Bélgica, que impediu qualquer possibilidade de clarificação e de discussão na fase do procedimento administrativo, parece susceptível de ter contribuído para manter na obscuridade factos que deveriam ter sido divulgados.

143 Nestas condições, não foi provado à evidência que a recorrente tenha praticado, de comum acordo com os outros produtores, preços uniformes nas suas vendas para a União Belgo-Luxemburguesa e para a Itália, após o mês de Maio de 1964.

144 Por conseguinte, no que respeita à infracção, não deve ser considerado o período entre Maio de 1964 e Fevereiro de 1965.

IV — *Quanto às quotas de venda*

145 No que diz respeito à fixação das quotas de venda para o mercado comum conjugada com um sistema de compensação, e constituindo uma garantia suplementar da repar-

tição dos mercados nacionais, a recorrente defende que a condição necessária para o funcionamento de tal sistema, a saber, a comunicação recíproca da totalidade das vendas, incluindo as vendas efectuadas na Comunidade, deixou de ser praticada após o mês de Outubro de 1962.

146 Não ficou suficientemente demonstrado que as comunicações dos interessados relativas às vendas, apresentadas pela recorrida em apoio da sua afirmação em contrário, digam igualmente respeito aos fornecimentos no mercado comum.

147 Pelo contrário, estes documentos referem-se geralmente de forma expressa às «vendas de exportação», expressão que os membros do acordo utilizaram habitualmente na designação das vendas a países terceiros.

148 Além disso, resulta de uma troca de cartas em Janeiro de 1964 entre dois membros do acordo que mesmo a comunicação dos valores relativos a tais vendas de exportação deixara de se efectuar de forma regular.

149 A própria recorrida, na fundamentação da decisão impugnada, admite que, durante os anos de 1963/1964, o mecanismo das compensações, que se destinava a garantir o respeito das quotas, não foi aplicado devido à escassez de matérias-primas e ao aumento da procura, de tal forma que os membros do acordo deixaram de ter interesse em efectuar fornecimentos compensatórios entre si.

150 A recorrida apresentou na audiência um quadro das quantidades de quinina comercializadas pela Nedchem, Boehringer e Buchler de 1962 a 1964, destinado a demonstrar que estas quantidades, consideradas percentualmente em relação ao total das quotas, não se afastam sensivelmente nesse período da quota atribuída a cada uma das empresas no âmbito do acordo e que, por esta razão, o mecanismo das quotas teria continuado a funcionar após 1962.

151 Contudo, este quadro, que exclui aliás as vendas de quina, revela que, mesmo tomando como base uma média calculada sobre os dois últimos anos, subsistem diferenças não negligenciáveis relativamente a cada uma das três empresas em relação à sua própria quota.

152 Além disso, os valores apresentados pela Comissão têm um carácter global, incluindo a totalidade das vendas de quinina das empresas interessadas e, por conseguinte, não permitem esclarecer qual foi a evolução do comportamento destas no mercado comum.

153 Na ausência de provas suficientes sobre a manutenção do sistema das quotas relativamente às vendas no mercado comum após o mês de Outubro de 1962, deve concluir-se que as acusações da recorrente são fundamentadas quanto a esta parte da decisão impugnada.

V — *Quanto às limitações aplicadas ao fabrico da quina sintética*

154 O *gentlemen's agreement* proibia ao grupo de empresas francesas o fabrico da quina sintética.

155 Dada a gravidade das restrições impostas às empresas de um Estado-membro em favor de empresas de outros Estados-membros e considerando a importância destas empresas no mercado em questão, tais restrições têm manifestamente por objecto restringir a concorrência no interior do mercado comum e são susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-membros.

156 A circunstância invocada de as empresas francesas não terem condições, na época em que foi celebrado o referido acordo, para fabricar a quina sintética, não pode tornar lícita tal restrição que impedia qualquer possibilidade de retomarem essa actividade.

157 A aceitação pelas empresas francesas da referida limitação à sua liberdade de acção pode explicar-se tendo em conta o interesse que manifestavam — devido aos preços especialmente elevados por elas praticados em França em relação aos seus produtos — em garantir a protecção territorial de que beneficiavam no seu mercado nacional.

158 Tendo em consideração o vínculo existente entre estas duas restrições da concorrência, pode concluir-se que a proibição de produção durou o mesmo tempo que a protecção territorial.

159 Embora sendo certo que a Boehringer, em Março de 1964, cedeu uma licença para a produção de quina ao membro inglês que participava no acordo, e ao qual o *gentlemen's agreement* impunha proibições análogas às impostas às empresas francesas, este facto não altera aquilo que foi constatado relativamente às relações entre as empresas francesas e os membros alemães e neerlandês do acordo.

160 Embora se admita que, devido à escassez de matérias-primas constatada pela decisão impugnada (último parágrafo do n.° 29), a protecção dos mercados nacionais não tenha, na sua última fase, exercido efeitos importantes a nível da concorrência e das trocas entre os Estados-membros, tal acordo prolongou-se até Fevereiro de 1965.

161 Na falta de qualquer indício em contrário e tendo em consideração as ligações acima referidas entre os dois aspectos do acordo, deve considerar-se que o acordo restritivo da liberdade de fabrico das empresas francesas teve a mesma duração.

162 Consequentemente, as acusações formuladas a este respeito pela recorrente não são fundamentadas.

VI — *Apreciação global do acordo no mercado comum*

163 Resulta das considerações precedentes que a recorrente participou com outros produtores de quinina e de quina num acordo proibido pelo artigo 85.° do Tratado CEE.

164 Este acordo manteve-se, em relação à globalidade dos seus aspectos, mesmo após a reunião de 29 de Outubro de 1962.

165 Apenas subsistem dúvidas sérias em relação à manutenção do acordo após 1962 no que diz respeito à aplicação das quotas de venda.

166 Contudo, a circunstância de as empresas não terem continuado a aplicar o sistema de quotas não parece ter melhorado sensivelmente as condições da concorrência, dado que continuaram a praticar preços estabelecidos em comum, a aplicar uniformemente nos seus fornecimentos no mercado comum aumentos comuns de preços, efectuados em Março e Outubro de 1964 e decididos no âmbito da convenção de exportação, e, finalmente, a manter a protecção dos mercados nacionais respectivos e a proibição para as empresas francesas de produzirem quina sintética.

167 A aplicação de preços uniformes aos fornecimentos para a Itália, a Bélgica e o Luxemburgo apenas pôde ser constatada até Abril de 1964.

168 Finalmente, mesmo admitindo que a convenção de exportação tenha podido funcionar independentemente do acordo relativo ao mercado comum, énecessário constatar que, de facto, os membros da *entente* atribuíram uma grande importância a que os acordos fossem aplicados conjuntamente.

169 Embora a partir de Outubro de 1963 a convenção de exportação tenha sido declarada «suspensa», resulta claramente das declarações produzidas pelos interessados durante as suas reuniões posteriores, bem como do seu comportamento global posterior, que tinham ainda interesse em que tal convenção fosse mantida, especialmente com a finalidade da sua eventual utilização no mercado comum.

VII — *Quanto às acusações relativas à multa*

170 A recorrente censura a Comissão por lhe ter aplicado uma multa relativa a uma infracção que já tinha cessado.

171 Em seu entender, as multas previstas no n.° 2 do artigo 15.° do Regulamento n.° 17 teriam a natureza de sanções pecuniárias compulsórias, e não de sanções penais.

172 Ora, as sanções previstas no artigo 15.° do Regulamento n.° 17 não têm a natureza de sanções pecuniárias compulsórias.

173 Têm por objectivo sancionar comportamentos ilícitos, bem como prevenir a sua reiteração.

174 Esta finalidade não poderia ser alcançada de modo adequado se a aplicação de uma sanção estivesse limitada apenas às infracções actuais.

175 O poder da Comissão para aplicar sanções não é minimamente afectado pela circunstância de terem cessado o comportamento constitutivo da infracção e a possibilidade dos seus efeitos prejudiciais.

176 A apreciação da gravidade da infracção, para efeitos da fixação do montante da multa, deve ser efectuada tendo especialmente em conta a natureza das restrições impostas à concorrência, ao número e à importância das empresas em causa, à respectiva parte de mercado que controlam na Comunidade, bem como à situação do mercado na época em que foi praticada a infracção.

177 A recorrente alega por via de excepção, a ilegalidade do referido artigo 15.°, com o fundamento de que o sistema de multas previsto por esta disposição seria essencialmente diferente do sistema previsto pelo projecto da Comissão sobre o qual se tinha pronunciado o Parlamento.

178 O projecto de regulamento sobre o qual o Parlamento foi consultado, considerado no seu conjunto, não foi afectado na sua própria substância.

179 Assim, a excepção de ilegalidade não é fundamentada.

180 A recorrente solicita ao Tribunal que anule ou, no mínimo, reduza consideravelmente a multa, pois a infracção que lhe é imputada teria uma natureza «meramente formal».

181 Além disso, defende que não existiu uma justa relação entre a multa imposta e a infracção praticada, tendo especialmente em conta que a recorrente sempre defendera no seio do acordo a manutenção dos preços a um nível pouco elevado.

182 Resulta das considerações anteriores acerca das acusações relativas à verificação dos factos contidos na decisão controvertida que a infracção não tem uma natureza meramente formal.

183 A decisão impugnada refere expressamente, no terceiro parágrafo do n.° 40, que a recorrente se pronunciou várias vezes a favor de preços relativamente reduzidos.

184 A Comissão teve assim em atenção este elemento na avaliação da multa.

185 A consideração de circunstâncias atenuantes a favor da recorrente teve por efeito que a multa que lhe foi aplicada, em relação às aplicadas aos outros membros do acordo, fosse proporcionalmente inferior à quota de que dispunha no seio do acordo.

186 O montante relativamente elevado da multa imposta à recorrente justifica-se, contudo, devido nomeadamente ao facto de esta empresa possuir a maior parcela do mercado dos produtos em causa, devido à influência preponderante que exerceu no momento da elaboração e da celebração dos acordos, e ainda devido ao carácter grave e intencional das infracções por ela praticadas.

187 As afirmações da decisão impugnada relativas às infracções imputáveis à recorrente são, assim, nas suas partes essenciais, fundamentadas.

188 A exclusão da fixação de quotas de venda para o período que decorre entre Novembro de 1962 e Fevereiro de 1965, e dos preços de venda para o período de Maio de 1964 a Fevereiro de 1965, não tendo diminuído de forma sensível a gravidade das restrições da concorrência decorrentes do acordo, apenas justifica uma ligeira diminuição da multa.

189 Deve reduzir-se a multa para 200 000 unidades de conta.

Quanto às despesas

190 Nos termos do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual do Tribunal de Justiça, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se assim tiver sido requerido. Tendo a recorrente sido vencida relativamente ao essencial dos seus pedidos, deve ser condenada nas despesas do presente processo.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

ouvido o relatório do juiz-relator,

ouvidas as alegações das partes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

visto o Tratado da Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, o seu artigo 85.°,

vistos os Regulamentos n.° 17 do Conselho e n.° 99/63 da Comissão da Comunidade Económica Europeia,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia,

visto o Regulamento Processual do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É indeferido o pedido de anulação.

2) A decisão da Comissão das Comunidades Europeias de 16 de Julho de 1969 é alterada na parte em que, no artigo 1.°, declara que a recorrente aplicou as cláusulas do gentlemen's agreement de 9 de Abril de 1960, relativo ao sistema de quotas e de compensação, durante o período de Novembro de 1962 a Fevereiro de 1965, e a fixação dos preços e dos descontos referentes às exportações de quinina e de quina durante o período de Maio de 1964 a Fevereiro de 1965.

3) A multa aplicada à recorrente pela referida decisão é reduzida para 200 000 unidades de conta.

4) A recorrente é condenada no pagamento das despesas do processo.

Lecourt Monaco Pescatore Donner

Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Julho de 1970.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt