



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 4 de março de 2020¹

Processo C-104/19

**Donex Shipping and Forwarding BV
sendo interveniente
Staatssecretaris van Financiën**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Política comercial — Direitos *antidumping* — Validade do Regulamento (CE) n.º 91/2009 — Importações de determinados parafusos de ferro ou aço originários da República Popular da China — Regulamento (CE) n.º 384/96 — Artigo 2.º, n.º 10 — Artigos 6.º, n.º 7, 19.º e 20.º — Direitos processuais — Violação dos direitos de defesa — Importador da União que não participou no processo *antidumping*»

1. O presente processo tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal, Países Baixos), relativo à validade do Regulamento (CE) n.º 91/2009² (a seguir «regulamento controvertido»), através do qual o Conselho da União Europeia instituiu um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de determinados parafusos de ferro ou aço originários da República Popular da China.

2. O pedido de decisão prejudicial surge no âmbito de um litígio pendente no órgão jurisdicional de reenvio relativo à impugnação pela sociedade Donex Shipping and Forwarding BV (a seguir «Donex») dos avisos de pagamento de direitos *antidumping* relativos à importação pela referida sociedade de produtos abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento controvertido.

3. A Donex invoca perante o órgão jurisdicional de reenvio vários fundamentos de invalidade do regulamento controvertido. As presentes conclusões centram-se na questão de saber se um importador da União, como a Donex, que não participou no processo que conduziu à adoção de um regulamento que institui direitos *antidumping*, pode ou não invocar a invalidade desse regulamento alegando uma pretensa omissão das instituições da União de fornecerem aos produtores-exportadores que colaboraram nesse processo todas as informações necessárias para lhes permitir apresentar com utilidade pedidos de ajustamento do valor normal utilizado para a determinação da margem de *dumping*.

¹ Língua original: italiano.

² Regulamento (CE) n.º 91/2009 do Conselho, de 26 de janeiro de 2009, que institui um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de determinados parafusos de ferro ou aço originários da República Popular da China (JO 2009, L 29, p. 1).

I. Quadro jurídico

A. Direito internacional

4. O Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC) contém, no seu anexo 1A, o Acordo sobre a Aplicação do artigo VI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994 (a seguir «Acordo *Antidumping*»)³.

5. O artigo 2.º, n.º 4, do Acordo *Antidumping* prevê o seguinte:

«2.4. Proceder-se-á a uma comparação equitativa entre o preço de exportação e o valor normal. Esta comparação será feita no mesmo estágio comercial, normalmente no estágio à saída da fábrica, e relativamente a vendas efetuadas em datas tão próximas quanto possível. Serão devidamente tomadas em consideração, em função das suas particularidades, as diferenças que afetam a comparabilidade dos preços, incluindo diferenças nas condições de venda, na tributação, nos estádios comerciais, nas quantidades, nas características físicas e quaisquer outras diferenças que comprovadamente afetem a comparabilidade dos preços [...]. Nos casos previstos no n.º 3 deveriam igualmente ser efetuados ajustamentos para contemplar os custos incorridos entre a importação e a revenda, incluindo direitos e impostos, bem como os lucros auferidos. Se nestes casos a comparabilidade dos preços tiver sido afetada, as autoridades determinarão o valor normal num estágio comercial equivalente ao estágio comercial do preço de exportação calculado ou farão os ajustamentos previstos no presente número. As autoridades indicarão às partes em questão quais as informações que são necessárias para assegurar uma comparação equitativa e não imporão a essas partes um ónus da prova desmesurado.»

B. Direito da União

1. Regulamento de base

6. À data da adoção do regulamento controvertido, as disposições relativas à adoção de medidas *antidumping* pela União Europeia constavam do Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho, de 22 de dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objetivo de *dumping* dos países não membros da Comunidade Europeia⁴, conforme a última alteração pelo Regulamento n.º 2117/2005 do Conselho, de 21 de dezembro de 2005⁵ (a seguir «regulamento de base»).

7. O artigo 2.º do regulamento de base, intitulado «[d]eterminação da existência de *dumping*», dispõe, no seu n.º 10, sob a epígrafe «[c]omparação»:

«O preço de exportação e o valor normal serão comparados de modo equitativo. Esta comparação será efetuada no mesmo estágio comercial, relativamente a vendas efetuadas em datas tão próximas quanto possível e tendo devidamente em conta outras diferenças que afetem a comparabilidade dos preços. Quando o valor normal e o preço de exportação estabelecidos não possam ser diretamente comparados proceder-se-á, para cada caso e em função das respetivas particularidades, aos devidos ajustamentos, que devem ter em conta as diferenças nos fatores que se alegue e demonstre que influenciam os preços e a sua comparabilidade. Será evitada a sobreposição de ajustamentos, em especial no que se refere às diferenças nos descontos, abatimentos, quantidades e estádios de comercialização.»

³ JO 1994, L 336, p. 103.

⁴ JO 1996, L 56, p. 1.

⁵ JO 2005, L 340, p. 17.

8. O artigo 6.º, n.º 7, do regulamento de base, sob a epígrafe «[i]nquérito», dispõe:

«Os autores da denúncia, os importadores, os exportadores e as associações representativas, os utilizadores e as organizações de consumidores, que se tenham dado a conhecer nos termos do n.º 10 do artigo 5.º, bem como os representantes do país de exportação, podem, mediante pedido escrito, verificar todas as informações fornecidas por qualquer parte num inquérito, que não sejam documentos internos preparados pelas autoridades da [União] ou dos Estados-Membros, relevantes para a defesa dos seus interesses, não sejam confidenciais nos termos do artigo 19.º, e sejam utilizadas no inquérito. As referidas partes podem reagir a essas informações e os seus comentários serão tidos em conta na medida em que estiverem devidamente fundamentados na resposta.»

9. O artigo 19.º do regulamento de base, sob a epígrafe «[c]onfidencialidade», dispõe, nos n.ºs 1 e 4:

«1. Qualquer informação de carácter confidencial (por exemplo, cuja divulgação possa favorecer de forma significativa um concorrente ou ter efeitos manifestamente desfavoráveis para a pessoa que a forneceu ou para aquela junto da qual foi obtida) ou fornecida a título confidencial pelas partes num inquérito será, se devidamente justificado, tratada como tal pelas autoridades.

[...]

4. O presente artigo não impede a divulgação de informações de carácter geral pelas autoridades [da União], nomeadamente dos motivos em que se fundamentam as decisões tomadas por força do presente regulamento, nem a divulgação dos elementos de prova em que as autoridades [da União] se basearam na medida do necessário para justificar tais motivos aquando de processos judiciais. Tal divulgação deve ter em conta o interesse legítimo das partes em causa em não revelar os seus segredos de negócios.»

10. Nos termos do artigo 20.º, n.ºs 2 a 5, do regulamento de base, sob a epígrafe «[d]ivulgação»:

«2. [Os autores de denúncia, os importadores, os exportadores, as associações representativas e os representantes do país de exportação] podem solicitar a divulgação final dos factos e considerações essenciais com base nos quais se tenciona recomendar a instituição de medidas definitivas, ou o encerramento de um inquérito ou processo sem instituição de medidas, devendo ser conferida uma especial atenção à divulgação de quaisquer factos ou considerações diferentes dos utilizados para as medidas provisórias.

3. Os pedidos de divulgação final, definidos no n.º 2, devem ser dirigidos por escrito à Comissão [...]. Se não tiver sido aplicado um direito provisório, as partes terão a oportunidade de requerer a divulgação final no prazo fixado pela Comissão.

4. A divulgação final, que terá devidamente em conta a proteção de informações confidenciais, será efetuada por escrito no mais curto prazo, normalmente o mais tardar um mês antes da decisão definitiva ou da apresentação pela Comissão de qualquer proposta de instituição de medidas definitivas nos termos do artigo 9.º Caso a Comissão não esteja em posição de divulgar determinados factos ou considerações nesse momento, estes serão divulgados o mais brevemente possível após essa data. A divulgação não prejudicará qualquer decisão posterior que possa vir a ser tomada pela Comissão ou pelo Conselho, mas caso tal decisão se baseie em factos ou considerações diferentes, estes devem ser divulgados o mais cedo possível.

5. As observações apresentadas depois da divulgação final só serão tomadas em consideração se forem recebidas no prazo fixado pela Comissão para cada caso, que será de pelo menos dez dias, tendo devidamente em conta a urgência da questão.»

2. Regulamento controvertido e regulamentos subsequentes relativos aos direitos *antidumping* sobre as importações de determinados parafusos de ferro ou aço

11. Em 9 de novembro de 2007, a Comissão deu início a um processo relativo à existência de práticas de *dumping* para determinados parafusos de ferro ou aço originários da República Popular da China⁶.

12. O inquérito abrangeu o período compreendido entre 1 de outubro de 2006 e 30 de setembro de 2007. No inquérito colaboraram 110 empresas ou grupos chineses, dos quais 9 foram selecionados como amostra⁷.

13. Após o inquérito, em 26 de janeiro de 2009, o Conselho adotou o regulamento controvertido que instituiu um direito *antidumping* definitivo sobre determinados parafusos de ferro ou aço, exceto de aço inoxidável, originários da República Popular da China.

14. Resulta do regulamento controvertido que, para os produtores-exportadores chineses que não beneficiem do tratamento reservado às empresas que operam em economia de mercado, o valor normal foi estabelecido com base nas informações recebidas de um produtor de um país análogo, no caso, a Índia⁸.

15. No que respeita especificamente às empresas que não colaboraram no inquérito, em razão do baixo grau de colaboração, a margem de *dumping* foi estabelecida como uma média do valor obtido a partir dos dados do Eurostat e as margens mais elevadas determinadas para os tipos do produto vendidos em quantidades representativas pelo produtor-exportador colaborante com a margem de *dumping* mais elevada. Com base no que precede, o nível de *dumping* foi calculado em 115,4 %⁹.

16. Todavia, tendo o nível de prejuízo à escala nacional sido fixado em 85 %, em aplicação da «regra do direito inferior», nos termos do artigo 9.º, n.º 4, do regulamento de base¹⁰, a taxa do direito *antidumping* definitivo, para as empresas que não colaboraram no inquérito, foi fixada em 85 %.

17. Em 28 de julho de 2011, o Órgão de Resolução de Litígios da OMC (Dispute Settlement Body; a seguir «DSB») aprovou o relatório do Órgão de Recurso de 15 de julho de 2011¹¹ e o relatório do Grupo Especial, alterado pelo relatório do Órgão de Recurso, no processo «Comunidades Europeias — Medidas *antidumping* definitivas sobre determinados parafusos de ferro ou aço originários da China» (WT/DS 397). Nesses relatórios, conclui-se, nomeadamente, que a União, ao adotar o regulamento controvertido, tinha atuado de forma incompatível com determinadas disposições do Acordo *Antidumping*.

6 JO 2007, C 267, p. 31.

7 Considerandos 13 e 16 do regulamento controvertido.

8 Considerandos 86 a 98 do regulamento controvertido.

9 Do preço cif-fronteira comunitária do produto não desalfandegado. V. considerandos 110 e 111 do regulamento controvertido.

10 Nos termos do último período dessa disposição, «[o] montante do direito *antidumping* não excederá a margem de *dumping* estabelecida, devendo, no entanto, ser inferior à margem de *dumping*, caso um direito inferior seja suficiente para eliminar o prejuízo para a indústria [da União]».

11 WT/DS397/AB/R.

18. Na sequência desses relatórios, o Conselho aprovou o Regulamento de Execução (UE) n.º 924/2012, de 4 de outubro de 2012, que alterou o Regulamento n.º 91/2009¹², que manteve as medidas *antidumping* instituídas pelo regulamento controvertido, mas reduziu, para o futuro, o direito *antidumping* máximo de 85 % para 74,1 %¹³.

II. Factos, tramitação processual no processo principal e questões prejudiciais

19. Em 2011, a Donex apresentou uma declaração aduaneira de introdução em livre prática de parafusos de ferro ou aço. Na sequência de um inquérito do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), verificou-se que esses parafusos eram originários da República Popular da China e estavam, portanto, sujeitos à imposição de direitos *antidumping* ao abrigo do regulamento controvertido.

20. Em consequência, a Donex recebeu, em 4 de junho de 2014, avisos de pagamento de direitos *antidumping*, num montante calculado em aplicação da taxa de 85 % fixada no regulamento controvertido para os produtores-exportadores chineses que não colaboraram no inquérito.

21. A Donex impugnou esses avisos no rechtbank Noord-Holland (Tribunal de Primeira Instância da província de Noord-Holland, Países Baixos). Tendo a sua ação sido julgada improcedente, a Donex recorreu para o Gerechtshof Amsterdam (Tribunal de Recurso de Amesterdão, Países Baixos). No seu acórdão, este último órgão jurisdicional negou provimento ao recurso interposto pela Donex, rejeitando, nomeadamente, os argumentos pelos quais essa sociedade contestou a validade do regulamento controvertido.

22. A Donex interpôs recurso de cassação do acórdão para o Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal), órgão jurisdicional de reenvio no presente processo, no qual reiterou os seus argumentos relativos à invalidade do regulamento controvertido.

23. O referido órgão jurisdicional interroga-se quanto à validade desse regulamento em relação a dois aspetos: em primeiro lugar, em relação à determinação da margem de *dumping* fixada no regulamento controvertido, em aplicação do artigo 2.º, n.º 11, do regulamento de base; em segundo lugar, em relação à comparação equitativa efetuada nos termos do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base.

24. No que respeita a este segundo aspeto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em particular, sobre a validade do regulamento controvertido em relação ao argumento suscitado pela Donex segundo o qual as instituições da União violaram o artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base ao não fornecerem em tempo útil aos produtores-exportadores chineses que colaboraram no inquérito todos os dados do produtor indiano relativos à determinação do valor normal. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se expressamente às Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi nos processos apensos Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho (C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2016:928; a seguir «Conclusões no processo Changshu e Ningbo»).

12 JO 2012, L 275, p. 1.

13 Na sequência de uma segunda denúncia da República Popular da China, o Órgão de Recurso da OMC apresentou, em 18 de janeiro de 2016, um relatório, que foi adotado pelo DSB em 12 de fevereiro de 2016, no qual foi considerado que, através da adoção do Regulamento de Execução n.º 924/2012, a União violava igualmente o acordo *antidumping*. Nestas circunstâncias, a Comissão adotou o Regulamento de Execução (UE) 2016/278, de 26 de fevereiro de 2016, que revoga o direito *antidumping* definitivo instituído sobre as importações de determinados parafusos de ferro ou aço originários da República Popular da China, tornado extensivo às importações de determinados parafusos de ferro ou aço expedidos da Malásia, independentemente de serem ou não declarados originários da Malásia (JO 2016, L 52, p. 24).

25. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1. É inválido o Regulamento (CE) n.º 91/2009 relativamente a um importador na União por violação do artigo 2.º, n.º 11, do Regulamento (CE) n.º 384/96, dado que o Conselho excluiu a exportação de certos tipos do produto em causa para a determinação da margem de *dumping* para os produtos em causa de produtores/exportadores chineses não colaborantes, na comparação referida nesse artigo e número?
2. É inválido o Regulamento (CE) n.º 91/2009 relativamente a um importador na União por violação do artigo 2.º, n.º 10, do Regulamento (CE) n.º 384/96, dado que as instituições da União, no quadro do cálculo da valor da margem de *dumping* para o produto em causa na comparação do valor normal dos produtos de um produtor na Índia com os preços de exportação dos produtos chineses similares, recusaram a aplicação de ajustamentos relativos a taxas de importação sobre matérias-primas e impostos indiretos no país de referência, a Índia, e a diferenças nos (custos de) produção e/ou porque as instituições da União durante o inquérito não forneceram (atempadamente) aos produtores-exportadores chineses colaborantes todos os dados do produtor indiano relativamente à determinação do valor normal?»

III. Análise

A. Observações preliminares sobre o pedido de decisão prejudicial

26. Com o seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça para apreciar a validade do regulamento controvertido em três hipóteses: uma eventual violação do artigo 2.º, n.º 11, do regulamento de base na determinação da margem de *dumping* (primeira questão prejudicial); uma eventual violação do artigo 2.º, n.º 10, do referido regulamento, em relação à alegada recusa das instituições da União de aplicarem certos ajustamentos (primeira parte da segunda questão prejudicial); e uma eventual violação desta última disposição em relação à alegada omissão por parte das referidas instituições de fornecerem aos produtores-exportadores chineses colaborantes todos os dados do produtor indiano relativamente à determinação do valor normal (segunda parte da questão prejudicial).

27. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões centram-se na segunda parte da segunda questão prejudicial.

28. Todavia, a título preliminar, considero oportuno, em primeiro lugar, recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no domínio da política comercial comum, e particularmente em matéria de medidas de defesa comercial, as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação em razão da complexidade das situações económicas, políticas e jurídicas que devem examinar. A fiscalização jurisdicional de tal apreciação, deve, assim, ser limitada à verificação do respeito das regras processuais, da exatidão material dos factos tomados em consideração na opção impugnada, da ausência de erro manifesto na apreciação destes factos e da inexistência de desvio de poder¹⁴.

29. Em segundo lugar, observo que, em apoio de algumas das suas dúvidas quanto à validade do regulamento controvertido, o órgão jurisdicional de reenvio se refere várias vezes ao Regulamento n.º 924/2012, adotado na sequência da Decisão do DSB de 28 de julho de 2011, mencionada no n.º 17, *supra*, e a própria Donex nos seus articulados refere-se a este regulamento para fundamentar alguns dos seus argumentos relativos à invalidade do regulamento controvertido. A este respeito importa

¹⁴ V., por último, Acórdão de 19 de setembro de 2019, Trace Sport (C-251/18, EU:C:2019:766, n.º 47 e jurisprudência referida).

todavia observar que o Regulamento n.º 924/2012 é posterior ao regulamento controvertido e foi adotado, com vista a modificá-lo, na sequência da condução de um inquérito específico, diferente daquele que conduziu à adoção do regulamento controvertido. Decorre, na minha opinião, de tudo o referido, que não é possível invocar a ilegalidade do Regulamento n.º 924/2012 ou vícios no inquérito que levou à sua adoção, para contestar a validade do regulamento controvertido.

B. Quanto à segunda parte da segunda questão prejudicial

1. Observações preliminares

30. Com a segunda parte da sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o regulamento controvertido é inválido relativamente a um importador da União como a Donex, por violação do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base, na medida em que, durante o inquérito que conduziu à sua adoção, as instituições da União não forneceram em tempo útil aos produtores-exportadores chineses colaborantes nesse inquérito todos os dados do produtor indiano utilizados para a determinação do valor normal.

31. Essa questão coloca-se num contexto em que, como foi recordado no n.º 14, *supra*, no regulamento controvertido, no que respeita aos produtores-exportadores chineses a quem não foi concedido o tratamento de economia de mercado, as instituições da União determinaram o valor normal com base nas informações recebidas de um produtor de um país análogo, no caso, a Índia.

32. A questão do órgão jurisdicional de reenvio baseia-se nos argumentos apresentados pela Donex perante esse órgão jurisdicional, e por aquela retomados, em substância, perante o Tribunal de Justiça. Segundo a Donex, a alegada circunstância de, durante o inquérito, a Comissão não ter fornecido em tempo útil aos produtores-exportadores chineses colaborantes as informações necessárias, e em particular todos os dados relativos ao produtor indiano, os teria impedido de exercer o seu direito de pedir ajustamentos ao abrigo do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base.

33. Além de contestarem quanto ao mérito a existência, no caso em apreço, de uma violação do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base, as instituições da União suscitam uma exceção prévia. Sustentam que, não tendo participado no processo *antidumping* em causa, a Donex não pode invocar a violação dos direitos de defesa de terceiros, ou seja dos produtores-exportadores chineses que colaboraram no inquérito.

34. Por conseguinte, na minha opinião, deve examinar-se, antes de mais, a exceção suscitada pelas instituições da União, que tem caráter prévio em relação à análise do mérito da questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

2. Quanto à possibilidade de um importador invocar a violação de direitos processuais de terceiros no âmbito de um processo antidumping no qual não participou

35. Nas suas observações apresentadas no Tribunal de Justiça, as instituições da União sustentam que a Donex, enquanto importadora dos produtos sujeitos a direito *antidumping* que não participou no processo que conduziu à instituição desse direito, não pode invocar, perante o órgão jurisdicional de reenvio, a violação dos direitos de defesa dos produtores-exportadores chineses que colaboraram no inquérito. A Donex não pode, portanto, retirar nenhum benefício de uma eventual violação, durante o processo que conduziu à adoção do regulamento controvertido, de uma alegada obrigação de informação a cargo das instituições da União em relação aos referidos produtores-exportadores para lhes permitir apresentar pedidos de ajustamentos. Esta conclusão impõe-se tanto mais que os produtores-exportadores chineses dos quais a Donex importou os produtos sujeitos a direito *antidumping* nem sequer colaboraram no inquérito.

36. Em apoio da sua argumentação, as instituições da União referem-se ao Acórdão de 10 de setembro de 2015, *Fliesen-Zentrum Deutschland* (C-687/13, EU:C:2015:573; a seguir «Acórdão *Fliesen-Zentrum*»).

37. Nesse acórdão, como no caso em apreço, um órgão jurisdicional nacional submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à validade de um regulamento que institui um direito *antidumping* no âmbito de um processo instaurado perante si por um importador de produtos sujeitos a tal direito. O órgão jurisdicional nacional interrogava-se, entre outras coisas, sobre a questão de saber se as instituições da União tinham violado os direitos de defesa do importador em causa ao fornecerem informações vagas relativamente ao cálculo exato do valor normal, tornando assim impossível a apresentação de observações devidamente fundamentadas especificamente em relação a um ajustamento efetuado nos termos do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base¹⁵.

38. Nesse acórdão, após ter constatado que era dado assente que o importador em causa não tinha participado no inquérito que conduziu à instituição do direito *antidumping* e que esse importador não estava ligado a nenhum produtor chinês interessado, o Tribunal de Justiça declarou que o referido importador não podia invocar uma violação de direitos de defesa num procedimento em que não participou¹⁶.

39. Sem negar as semelhanças existentes entre o processo que deu origem ao Acórdão *Fliesen-Zentrum*, já referido, e o presente caso, a Donex sustenta, todavia, que omissão das instituições da União de fornecerem aos produtores-exportadores que colaboraram no inquérito as informações necessárias para lhes permitir apresentar com utilidade pedidos de ajustamento do valor normal não constitui uma violação dos direitos de defesa, mas constitui um verdadeiro erro na aplicação do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base. Esse erro, tendo um impacto na comparação equitativa entre o valor normal e o preço de exportação efetuada no regulamento controvertido nos termos dessa disposição, repercutiu-se na margem de *dumping* fixada para os produtores-exportadores que não colaboraram no inquérito, como aqueles de quem importou os bens em causa¹⁷. A Donex baseia a sua argumentação no artigo 2.4., último período, do Acordo *Antidumping*, tal como interpretado pelo DSB¹⁸, bem como nas Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi nos processos *Changshu* e *Ningbo*¹⁹.

40. Nesse contexto, coloca-se, portanto, a questão de saber se se pode deduzir do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base uma obrigação a cargo das instituições de fornecerem aos produtores-exportadores que colaboraram no inquérito — ou, em geral, às partes interessadas — as informações necessárias para lhes permitir apresentar com utilidade pedidos de ajustamento e, subsequentemente, se uma eventual violação dessa obrigação deve ser qualificada como uma violação substancial do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base ou como uma violação dos direitos de defesa ou de outros direitos processuais desses produtores-exportadores.

15 V. n.º 71 do Acórdão *Fliesen-Zentrum*.

16 V. n.º 73 do Acórdão *Fliesen-Zentrum*.

17 Com efeito, como foi salientado no n.º 15, *supra*, resulta dos considerandos 110 e 111 do regulamento controvertido que, para os produtores-exportadores que não colaboraram no inquérito, a margem de *dumping* foi estabelecida com base, entre outros, nas margens mais elevadas de um dos produtores-exportadores que colaboraram no inquérito.

18 Nomeadamente, no Relatório do Órgão de Recurso de 15 de julho de 2011 referido no precedente n.º 17; v. n.º 489 desse relatório.

19 V., em particular, os n.ºs 113 a 120 dessas conclusões.

41. A esse respeito, importa, antes de mais, salientar que o artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base, intitulado «[c]omparação», prevê que o preço de exportação e o valor normal serão comparados de modo equitativo, tendo devidamente em conta as diferenças que afetam a comparabilidade dos preços e, em caso de existência de uma situação não comparável entre o valor normal e o preço de exportação estabelecidos, devem ser tidas em devida conta, sob a forma de ajustamentos, as diferenças nos fatores que influenciam os preços e, portanto, a sua comparabilidade, referidos nas alíneas a) a k) dessa disposição.

42. Por conseguinte, o artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base contém exclusivamente disposições de natureza substancial relativas à realização da comparação equitativa entre o valor normal e o preço de exportação. Não contém, em contrapartida, nenhuma disposição de caráter processual que obrigue expressamente as instituições da União a fornecerem informações específicas às partes em questão.

43. Todavia, importa igualmente salientar que a disposição do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base se inspira manifestamente no artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*.

44. A este respeito, foi sublinhado que o artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base utiliza, no seu primeiro período, em substância exatamente os mesmos termos que os usados no primeiro período do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*. Isto permite deduzir que, pelo menos no que respeita à obrigação de proceder a uma «comparação equitativa» entre o valor normal e o preço de exportação, a redação desta disposição demonstra a vontade clara do legislador da União de implementar no direito da União uma determinada obrigação decorrente do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*²⁰, nos termos do Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494)²¹. Daí resulta que o juiz da União deve fiscalizar a legalidade dos atos da União com base na sua conformidade com essa disposição do Acordo *Antidumping*, conferindo ao conceito de «comparação equitativa» o sentido que o mesmo tem no direito da OMC²².

45. Todavia, para fundamentar a sua argumentação, a Donex refere-se não ao primeiro período do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*, mas ao último período deste artigo, conforme interpretado nas decisões e recomendações do DSB. Nos termos desse último período, «[a]s autoridades indicarão às partes em questão quais as informações que são necessárias para assegurar uma comparação equitativa e não imporão a essas partes um ónus da prova desmesurado».

46. A este respeito, não se pode deixar de observar que o artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base, contrariamente ao que acontece com o primeiro período do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*, não retoma de forma específica a disposição que figura no último período desse acordo. Essa disposição não parece ser transposta especificamente para nenhum outro artigo do regulamento de base.

47. Por outro lado, o Tribunal de Justiça teve oportunidade de precisar por diversas vezes que, embora o considerando 5 do regulamento de base enunciar que há que transpor «na medida do possível» as regras do Acordo *Antidumping* para o direito da União, essa expressão deve ser entendida no sentido de que ainda que o legislador da União pretendesse reger-se pelas regras do acordo em causa na adoção do regulamento de base, não manifestou, no entanto, a vontade de proceder a uma transposição de cada uma dessas regras no referido regulamento²³.

20 V. n.º 37 das Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi nos processos Changshu e Ningbo. A esse respeito, v., igualmente, Acórdão de 8 de julho de 2008, Huvis/Conselho (T-221/05, não publicado, EU:T:2008:258, n.º 73).

21 V., em particular, n.ºs 45 e 46 desse acórdão.

22 V., referências à nota 20, *supra*.

23 Acórdãos de 16 de julho de 2015, Comissão/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, n.º 52); e de 4 de fevereiro de 2016, C & J Clark International (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74, n.º 90). V. também, por último, Acórdão de 15 de novembro de 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, n.º 72).

48. À luz do que precede, considero que, em aplicação dos critérios enunciados no Acórdão Comissão/Rusal Armenal, já referido, no contexto do regulamento de base, não se pode deduzir do artigo 2.º, n.º 10, nem de nenhuma outra disposição do referido regulamento, a vontade clara do legislador da União de implementar uma determinada obrigação decorrente da disposição que figura no último período do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*.

49. Daqui resulta que o juiz da União não pode fiscalizar a legalidade do regulamento controvertido com base na sua conformidade com essa disposição e que, por conseguinte, a Donex não pode invocar a disposição que figura no último período do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*, conforme interpretada pelo DSB, para contestar a validade do referido regulamento²⁴.

50. Por outro lado, no que respeita aos argumentos avançados pela Donex quanto à invalidade do regulamento controvertido baseados na Decisão do DSB de 28 de julho de 2011 referida no n.º 17, *supra*, o Tribunal de Justiça já declarou que, sendo posterior a esse regulamento, tal decisão não pode constituir a sua base jurídica²⁵.

51. Decorre igualmente do exposto que, contrariamente ao que sustenta a Donex, o artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base, enquanto tal, não prevê nenhuma obrigação positiva para as instituições da União de fornecerem informações específicas às partes em questão.

52. Isso não significa, no entanto, que o regulamento de base não tome em consideração a exigência, expressa no último período do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*, segundo a qual serão indicadas às partes em questão as informações necessárias para assegurar a realização de uma comparação equitativa.

53. Essa exigência enquadra-se no sistema processual instituído pelo legislador da União no âmbito dos processos *antidumping* implementados pelas instituições ao abrigo deste regulamento.

54. A este respeito relevam, em particular, as disposições do artigo 6.º, n.º 7, e do artigo 20.º, n.ºs 2 a 5, do regulamento de base que permitem a algumas pessoas receber informações sobre a tramitação do inquérito e apresentar observações a esse respeito.

55. A primeira disposição permite aos autores da denúncia, aos importadores, aos exportadores e às associações representativas, aos utilizadores e às organizações de consumidores, bem como aos representantes do país de exportação, verificar todas as informações fornecidas por qualquer parte num inquérito relevantes para a defesa dos seus interesses, com exceção dos documentos internos preparados pelas autoridades da Comunidade ou dos Estados-Membros e que não sejam informações confidenciais nos termos do artigo 19.º do regulamento de base e sejam utilizadas no inquérito²⁶. As referidas partes podem igualmente reagir apresentando observações que devem ser tidos em conta pela Comissão: Tal possibilidade está todavia subordinada a duas condições: em primeiro lugar, que as referidas pessoas se manifestem nos prazos indicados no anúncio do início do processo²⁷ e, em segundo lugar, que o façam mediante pedido escrito para verificarem as informações em causa.

24 V., nesse sentido, Acórdãos de 4 de fevereiro de 2016, C & J Clark International (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74, n.º 92); e de 15 de novembro de 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, n.º 75). No que respeita especificamente às decisões e recomendações do DSB, o Tribunal de Justiça excluiu que um operador económico possa invocar perante o juiz da União a incompatibilidade de um ato desta última com uma decisão do DSB. Assim, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, pelo menos fora da hipótese em que, na sequência dessas decisões e recomendações, a União tenha pretendido assumir uma obrigação particular, uma decisão ou recomendação do DSB que declara o incumprimento das normas da OMC não pode, ao contrário das regras substantivas contidas nos acordos da OMC, ser invocada perante o juiz da União para estabelecer se um ato desta é incompatível com essa recomendação ou decisão. V., nesse sentido, n.º 96 do Acórdão C & J Clark International acima mencionado, bem como o Acórdão de 10 de novembro de 2011, X e X BV (C-319/10 e C-320/10, não publicado, EU:C:2011:720, n.º 37 e jurisprudência referida).

25 Acórdão de 18 de outubro de 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, n.º 51).

26 Quanto ao artigo 6.º, n.º 7, do regulamento de base, v. Acórdão de 28 de novembro de 2013, CHEMK e KF/Conselho (C-13/12 P, não publicado, EU:C:2013:780, n.ºs 32 e segs.).

27 Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 10, do regulamento de base.

56. O segundo grupo de disposições permite aos autores da denúncia, aos importadores, aos exportadores e às associações representativas, bem como aos representantes do país de exportação, solicitarem a divulgação final dos factos e considerações essenciais com base nos quais se tenciona recomendar a instituição de medidas definitivas, ou o encerramento de um inquérito ou processo sem instituição de medidas. Todavia, mesmo nesse caso, a possibilidade de receber a informação final e, subsequentemente, de apresentar observações a esse respeito está subordinada à apresentação de um pedido escrito à Comissão²⁸.

57. Deve, portanto, constatar-se que, no sistema do processo *antidumping*, o regulamento de base atribui a confere a certas pessoas interessadas direitos e garantias processuais²⁹, cujo exercício depende, todavia, da participação ativa dessas pessoas no próprio processo que deve ser exercido, pelo menos, mediante a apresentação de um pedido escrito dentro dos prazos estabelecidos.

58. É neste contexto processual que enquadra a exigência acima referida, expressa no último período do artigo 2.4. do Acordo *Antidumping*, de que as partes em questão indiquem as informações a fornecer para assegurar a realização de uma comparação equitativa.

59. É no âmbito do mesmo contexto processual que, na minha opinião, importa igualmente enquadrar as afirmações do advogado-geral P. Mengozzi nas suas Conclusões nos processos Changshu e Ningbo, invocadas pela Donex e mencionadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, segundo as quais, à luz do princípio da boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, compete às instituições fornecer aos produtores-exportadores que são objeto do inquérito informações suficientes que lhes permitam apresentar pedidos de ajustamento, nomeadamente no âmbito de inquéritos em que o valor normal é estabelecido com base nos preços de um produtor de um país análogo³⁰.

60. Decorre do sistema do processo *antidumping* tal como configurado pelo regulamento de base que, estando os direitos e garantias processuais conferidos por esse regulamento subordinados a uma participação ativa no inquérito, esses direitos e garantias respeitam exclusivamente às pessoas que intervieram ativamente nesse processo. Por conseguinte, a sua eventual violação durante o inquérito, que tipicamente se configura como uma violação das exigências ligadas ao respeito dos direitos de defesa das pessoas em questão³¹, como o direito de ser ouvido³², só pode ser invocada pela pessoa a quem respeita esse direito ou essa garantia³³.

28 Sobre o alcance do artigo 20.º do regulamento de base, v., também, o Acórdão do Tribunal Geral de 30 de junho de 2016, Jinan Meide Casting/Conselho (T-424/13, EU:T:2016:378, n.ºs 99 a 102).

29 Sobre a relação entre o reconhecimento desses direitos e garantias processuais no âmbito do processo *antidumping* e a possibilidade de interpor recurso de um regulamento que institui direitos *antidumping*, v., no que respeita especificamente à situação de associações representativas dos interesses dos produtores afetados pelo processo em causa, o Acórdão do Conselho/Growth Energy e Renewable Fuels Association de 28 de fevereiro de 2019 (C-465/16 P, EU:C:2019:155, n.ºs 97 e 106 a 108).

30 V., em particular, n.ºs 116 a 119 das Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi nos processos Changshu e Ningbo.

31 V., a este respeito, Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Conselho/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP (C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, n.ºs 75 a 87), a respeito especificamente de um ajustamento feito nos termos do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base.

32 V., por exemplo, Acórdão de 10 de abril de 2019, Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão (T-301/16, EU:T:2019:234, n.ºs 59 a 77 e jurisprudência referida).

33 O Tribunal Geral, na sua jurisprudência, já reconheceu por diversas vezes a natureza subjetiva da violação dos direitos de defesa. V., *inter alia*, Acórdãos de 12 de dezembro de 2018, Freistaat Bayern/Comissão (T-683/15, EU:T:2018:916, n.º 44 e jurisprudência referida); e de 16 de março de 2016, Frucona Košice/Comissão (T-103/14, EU:T:2016:152, n.º 81).

61. Por outro lado, importa ainda observar que o acesso das partes interessadas às informações relativas ao inquérito *antidumping* nos termos do artigo 6.º, n.º 7, e do artigo 20.º do regulamento de base é, de qualquer modo, explicitamente limitado pela natureza confidencial dessas informações. Os princípios que orientam o direito à informação das partes em causa devem, por conseguinte, ser conciliados com os imperativos de confidencialidade, em especial com a obrigação de as instituições respeitarem o segredo comercial³⁴.

62. O regulamento de base prevê assim um certo número de disposições, entre as quais, nomeadamente, o artigo 19.º do regulamento de base, que permitem conciliar as exigências relacionadas com os direitos das partes interessadas a defenderem utilmente os seus interesses e as relacionadas com a necessidade de proteger as informações confidenciais³⁵. A necessidade de conciliar estas exigências afigura-se, de resto, particularmente relevante nos casos em que, como no regulamento controvertido, o valor normal é determinado em aplicação do método do país análogo³⁶.

3. Quanto ao fundamento de invalidade do regulamento controvertido suscitado na segunda parte da segunda questão prejudicial

63. Na sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a validade do regulamento controvertido contra a Donex devido à alegada omissão das instituições da União de fornecerem aos produtores-exportadores que colaboraram no inquérito as informações necessárias para lhes permitir apresentar com utilidade pedidos de ajustamento do valor normal, em especial todos os dados do produtor indiano utilizados para a construção desse valor.

64. Todavia, resulta da análise efetuada nos números anteriores das presentes conclusões que, mesmo admitindo que tal omissão seja constatada de facto, a mesma constituiria eventualmente uma violação dos direitos de defesa dos produtores-exportadores chineses que exerceram os seus direitos processuais no processo *antidumping* que conduziu à adoção do regulamento controvertido.

65. Dado que, como resulta do n.º 60, *supra*, estes direitos respeitam apenas às pessoas que participaram no processo *antidumping*, sendo que é pacífico que a Donex não participou nesse processo, há que concluir que a Donex não pode, de qualquer modo, invocar uma eventual violação desse tipo para contestar a validade do regulamento controvertido.

66. Além disso, considerando que, como observaram no Tribunal de Justiça as instituições da União, sem que a Donex o tenha contestado, se não a totalidade, pelo menos uma parte maioritária dos dados relativos ao produtor indiano utilizados para o cálculo do valor normal tinham natureza confidencial, pelo que as instituições não teriam podido fornecer «todos» os dados desse produtor, como referido pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua questão prejudicial.

34 V., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 1985, *Timex/Conselho e Comissão* (264/82, EU:C:1985:119, n.º 24). V., igualmente, a este respeito, Acórdão do Tribunal Geral de 30 de junho de 2016, *Jinan Meide Casting/Conselho* (T-424/13, EU:T:2016:378, n.º 94). Por outro lado, o Tribunal de Justiça salientou que a obrigação de as instituições da União respeitarem o princípio da confidencialidade das informações relativas às empresas, nomeadamente as de países terceiros que se declararam dispostas a colaborar no inquérito, não pode ser interpretada de forma a esvaziar do seu conteúdo essencial os direitos conferidos às partes em causa no regulamento de base. V., nesse sentido, o n.º 29 do Acórdão *Timex/Conselho e Comissão*, já referido.

35 Em especial, artigo 6.º, n.º 7, artigo 19.º, n.ºs 2 a 4 e artigo 20.º, n.º 4, do regulamento de base. V., mais detalhadamente, Acórdão do Tribunal Geral de 30 de junho de 2016, *Jinan Meide Casting/Conselho* (T-424/13, EU:T:2016:378, n.º 105).

36 Como salientou o advogado-geral P. Mengozzi no n.º 113 das suas Conclusões nos processos *Changshu e Ningbo*, à exigência de permitir que as partes que apresentam pedidos de ajustamento, nos termos do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base, disponham das informações necessárias para que possam justificar o fundamento dos seus pedidos opõe-se a exigência de manter a confidencialidade dos dados das empresas do país análogo que aceitam colaborar com as instituições no âmbito dos inquéritos *antidumping* que, nos casos em que se aplica o método do país análogo, constituem a fonte fundamental dos dados em que geralmente as instituições se baseiam. Com efeito, não tomar em consideração esta exigência poderia comprometer seriamente a possibilidade de efetuar esses inquéritos.

67. A título subsidiário, observo ainda que resulta da jurisprudência que existência de uma irregularidade relativa aos direitos de defesa só pode conduzir à anulação do regulamento controvertido na medida em que exista uma possibilidade de, devido a essa irregularidade, o procedimento administrativo ter podido chegar a um resultado diferente, afetando assim concretamente os direitos de defesa da parte que invoca essa violação³⁷.

68. A esse respeito, ainda que se defendesse, o que não acontece, que um importador pode ficar sub-rogado na posição do produtor-exportador a quem adquiriu os bens que são objeto dos direitos [*antidumping*] e podia invocar uma eventual violação dos seus direitos de defesa, é forçoso constatar que é pacífico que os produtores-exportadores chineses de quem a Donex adquiriu os produtos em causa também não participaram no inquérito que conduziu à adoção do regulamento controvertido.

69. À luz das considerações precedentes, importa, na minha opinião, responder à segunda parte da segunda questão prejudicial — à semelhança do que foi decidido pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Fliesen-Zentrum, já referido, e sem que seja necessário constatar de facto se, ao não fornecer aos produtores-exportadores que colaboraram no inquérito informações suficientes que lhes permitissem apresentar pedidos de ajustamento, as instituições da União violaram ou não os seus direitos de defesa — no sentido de que a Donex não pode, para contestar perante o órgão jurisdicional de reenvio a validade do regulamento controvertido, invocar uma violação dos direitos de defesa de terceiros, nomeadamente dos produtores-exportadores chineses, num processo em que não participou. A segunda parte da segunda questão prejudicial é, por conseguinte, inadmissível.

IV. Conclusão

70. À luz de todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda parte da segunda questão prejudicial submetida pelo Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal, Países Baixos) nos seguintes termos:

Um importador da União Europeia de produtos sujeitos a direitos *antidumping* por força de um regulamento, como o Regulamento (CE) n.º 91/2009 do Conselho, de 26 de janeiro de 2009, que institui um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de determinados parafusos de ferro ou aço originários da República Popular da China, que não participou no processo que conduziu à adoção desse regulamento, não pode, posteriormente, contestar a sua validade perante um órgão jurisdicional nacional invocando a violação dos direitos de defesa de pessoas que participaram no referido processo. A segunda parte da segunda questão prejudicial é, por conseguinte, inadmissível.

³⁷ Não pode, contudo, impor-se a essa parte que demonstre que a decisão teria tido um conteúdo diferente, mas apenas que tal hipótese não está inteiramente excluída, na medida em que poderia ter garantido melhor a sua defesa se a irregularidade processual não tivesse existido. V. Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Conselho/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP (C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, n.ºs 78 e 79).