



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

18 de maio de 2022*

«Medidas de salvaguarda — Mercado dos produtos de aço — Regulamento de Execução (UE) 2019/159 — Recurso de anulação — Interesse em agir — Legitimidade — Admissibilidade — Igualdade de tratamento — Confiança legítima — Princípio da boa administração — Dever de diligência — Ameaça de prejuízo grave — Erro manifesto de apreciação — Início de um inquérito de salvaguarda — Competência da Comissão — Direitos de defesa»

No processo T-245/19,

Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO, com sede em Rîbnița (Moldávia), representada por P. Vander Schueren e E. Gergondet, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por G. Luengo e P. Němečková, na qualidade de agentes,

recorrida,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen, presidente, M. Jaeger (relator) e O. Porchia, juízes,

secretário: I. Pollalis, administrador,

vistos os autos, nomeadamente:

- a petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de abril de 2019,
- a exceção de inadmissibilidade arguida pela Comissão nos termos do artigo 130.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de junho de 2019,
- as observações sobre essa exceção, apresentadas pela recorrente em 20 de agosto de 2019,
- o despacho que ordena que a questão da admissibilidade seja apreciada em conjunto com a questão do mérito, de 13 de fevereiro de 2020,

* Língua do processo: inglês.

após a audiência de 21 de setembro de 2021,

profere o presente

Acórdão

- 1 No recurso que interpôs ao abrigo do disposto no artigo 263.º TFUE, a recorrente, Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO, pede a anulação do Regulamento de Execução (UE) 2019/159 da Comissão, de 31 de janeiro de 2019, que institui medidas de salvaguarda definitivas contra as importações de certos produtos de aço (JO 2019, L 31, p. 27; a seguir «regulamento impugnado»), na medida em que lhe é aplicável.

Antecedentes do litígio

- 2 A recorrente, sediada na região da Transnístria, na Moldávia, produz duas categorias de produtos de aço que são objeto das medidas de salvaguarda impostas por aplicação do regulamento impugnado: a categoria de produtos n.º 13 (barras e varões para betão armado) e a categoria de produtos n.º 16 (fio-máquina, de aço não ligado e de outras ligas de aço).
- 3 Em 28 de abril de 2016, tendo em conta a situação da indústria siderúrgica da União Europeia, a Comissão Europeia adotou o Regulamento de Execução (UE) 2016/670, que sujeita a vigilância prévia da União as importações de determinados produtos siderúrgicos originários de certos países terceiros (JO 2016, L 115, p. 37).
- 4 Em 23 de março de 2018, os Estados Unidos da América instituíram direitos sobre as importações ao abrigo da section 232 do Trade Expansion Act (Lei Relativa à Expansão do Comércio) (a seguir «Section 232»).
- 5 Em 26 de março de 2018, tendo em conta os dados estatísticos recolhidos na sequência da introdução das medidas de vigilância, a Comissão deu início a um inquérito de salvaguarda a fim de analisar a situação de várias categorias de produtos de aço.
- 6 Uma vez que a análise dos dados a que procedeu a levou a concluir, a título provisório, que a indústria do aço da União estava perante a ameaça de um prejuízo grave relativamente a 23 das 26 categorias de produtos, cujo aumento das importações ficou demonstrado no inquérito, a Comissão adotou o Regulamento de Execução (UE) 2018/1013 da Comissão, de 17 de julho de 2018, que institui medidas de salvaguarda provisórias em relação às importações de certos produtos de aço (JO 2018, L 181, p. 39; a seguir «regulamento provisório»).
- 7 Em 31 de janeiro de 2019, considerando que a indústria do aço da União estava perante a ameaça de um prejuízo grave relativamente a 26 categorias de produtos de aço, a Comissão adotou o regulamento impugnado, que introduz medidas de salvaguarda definitivas por um período de três anos, sob a forma de contingentes pautais específicos por categoria, cujo limite quantitativo tem por base o volume médio das importações dos países em causa no período de 2015 a 2017, acrescido de 5 % para garantir a manutenção dos fluxos comerciais tradicionais e um apoio suficiente aos atuais utilizadores e à indústria de importação na União.

- 8 Contrariamente à situação que prevalecia no quadro das medidas de salvaguarda provisórias, o regulamento impugnado estabeleceu contingentes específicos por país para os países que têm um interesse significativo enquanto fornecedores (ou seja, os países que detêm uma parte superior a 5 % das importações na categoria do produto em causa). Foi igualmente estabelecido um contingente pautal «residual» para os outros países exportadores para o território da União. A Comissão considerou ainda que, quando um país fornecedor tenha esgotado o seu contingente pautal específico, deve poder ter acesso ao contingente pautal residual para assegurar a manutenção dos fluxos comerciais tradicionais, mas também para evitar que, conforme o caso, permaneçam inutilizadas partes do contingente pautal residual.
- 9 Assim, os países exportadores que tenham um interesse significativo enquanto fornecedores — como a Moldávia, no que respeita às categorias de produtos n.º 13 e n.º 16 — têm, em princípio, a possibilidade de operar no âmbito de dois sistemas distintos. Num primeiro momento, podem continuar as suas trocas comerciais abaixo do volume quantitativo específico por país, definido com base nos seus próprios fluxos comerciais tradicionais entre 2015 e 2017, acrescidos de 5 %, e, num segundo momento, uma vez atingido esse limite quantitativo específico por país, podem continuar a exportar para a União na condição de não ultrapassarem o limite do contingente residual *erga omnes*. Só se forem atingidos esses dois limites é que o direito aduaneiro extracontingente de 25 % começa a ser aplicado a tais importações.
- 10 Segundo a Comissão, por um lado, as medidas adotadas no caso em apreço visam permitir que os fluxos comerciais tradicionais não fiquem sujeitos a uma proteção adicional para que a oferta e a concorrência sejam suficientes no mercado da União e, por outro, os níveis dos contingentes pautais são fixados de forma a evitar o desvio dos fluxos comerciais, no quadro das medidas adotadas ao abrigo da Section 232, que poderia afetar negativamente a indústria da União. Assim, o direito extracontingente só se aplicaria, em princípio, se um desvio dos fluxos comerciais devido às medidas adotadas pelos Estados Unidos da América provocasse a passagem de uma situação de ameaça de prejuízo grave para uma situação de prejuízo grave. A este respeito, a Comissão considera que os contingentes pautais específicos para os países referidos no anexo IV.1 do regulamento impugnado foram estabelecidos de forma a reduzir ao mínimo o impacto das medidas de salvaguarda nos fluxos comerciais normais provenientes, nomeadamente, da Moldávia.
- 11 Desde a entrada em vigor do regulamento impugnado, em 2 de fevereiro de 2019, até 30 de junho de 2021, as medidas deviam ser regularmente reexaminadas e progressivamente liberalizadas a intervalos regulares, a fim de aumentar gradualmente os limiares quantitativos para permitir que a indústria da União se adaptasse.

Pedidos das partes

- 12 A recorrente pede que o Tribunal Geral se digne:
- declarar o recurso admissível;
 - anular o regulamento impugnado, na medida em que lhe é aplicável;
 - condenar a Comissão nas despesas.

- 13 A Comissão pede que o Tribunal Geral se digne:
- julgar o recurso inadmissível;
 - a título subsidiário, julgar o recurso improcedente;
 - condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade

- 14 Por requerimento separado, a Comissão contestou a admissibilidade do recurso pelo facto de a recorrente não preencher nem os requisitos relativos ao interesse em agir nem os relativos à legitimidade.

Quanto à apresentação fora do prazo da exceção de inadmissibilidade pela Comissão

- 15 A título preliminar, a recorrente considera que a exceção de inadmissibilidade deve ser julgada improcedente na medida em que foi deduzida após o termo do prazo previsto no artigo 81.º do Regulamento de Processo.
- 16 A recorrente considera que, de modo a respeitar o prazo aplicável para a arguição da exceção de inadmissibilidade, a Comissão devia ter apresentado o seu pedido, o mais tardar, até 25 de junho de 2019. Ora, a recorrente afirma que a exceção de inadmissibilidade foi deduzida em 26 de junho de 2019.
- 17 O argumento da recorrente é improcedente, uma vez que assenta num entendimento errado das normas que regem o cálculo dos prazos aplicáveis no presente processo.
- 18 De facto, em conformidade com o artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, o pedido para que o Tribunal Geral se pronuncie sobre a inadmissibilidade de um recurso deve ser apresentado no prazo referido no artigo 81.º desse regulamento, ou seja, no prazo de dois meses a contar da notificação da petição.
- 19 Além disso, por força do artigo 58.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento de Processo, um prazo fixado em meses termina no fim do dia que, no último mês, tenha o mesmo número que o dia em que se praticou o ato a partir do qual se deve contar o prazo. Acresce que decorre do artigo 60.º do mesmo regulamento que os prazos processuais são acrescidos de um prazo de dilação único, em razão da distância, de dez dias.
- 20 No caso em apreço, a notificação da petição foi recebida pela Comissão em 16 de abril de 2019, como decorre dos autos. Assim, por força do artigo 58.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento de Processo, o prazo de dois meses referido no artigo 81.º desse regulamento decorria até 16 de junho de 2019. Esse prazo, acrescido dos 10 dias de dilação por força do artigo 60.º do Regulamento de Processo, terminava em 26 de junho de 2019.

21 Portanto, a exceção de inadmissibilidade que a Comissão apresentou na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de junho de 2019 não é extemporânea.

Quanto ao interesse em agir

22 Em primeiro lugar, a Comissão contesta a existência de um interesse em agir por parte da recorrente porquanto esta não exerce as suas atividades no âmbito de aplicação do regulamento impugnado.

23 A Comissão afirma que o regulamento impugnado não tem qualquer efeito vinculativo na Moldávia para as operações ou para as atividades diárias da recorrente. De facto, considera que, uma vez que a recorrente é apenas uma produtora sediada fora do território da União, as suas atividades não são abrangidas pelo regulamento impugnado, cujo âmbito de aplicação está circunscrito ao território da união aduaneira.

24 A recorrente contesta os argumentos da Comissão.

25 A este respeito, para julgar improcedente este argumento, basta salientar que, na audiência, a Comissão reconheceu que resultava dos documentos juntos aos autos na fase escrita do processo que as atividades da recorrente incluíam as de exportação de determinadas categorias de produtos para a União.

26 Em segundo lugar, a Comissão considera que, se a recorrente obtiver ganho de causa, não pode daí retirar qualquer benefício pessoal, na medida em que a anulação do regulamento impugnado não conduz à eliminação do prejuízo que invoca. A este respeito, a Comissão contesta a existência de um interesse efetivo e atual da recorrente, na medida em que o regulamento impugnado não impede a exportação do produto em causa da Moldávia para a União.

27 Em apoio da sua argumentação, antes de mais, por um lado, a Comissão recorda que o direito extracontingente de 25 % apenas se aplica quando o contingente pautal por país e o contingente residual estejam ambos esgotados. Por outro lado, esclarece que, à data da interposição do recurso, a componente quantitativa dos contingentes instituídos pelo regulamento impugnado para as categorias de produtos n.º 13 e n.º 16, na medida em que dizia respeito à Moldávia, não estava esgotada. Consequentemente, a recorrente não poderia retirar qualquer benefício da anulação do regulamento impugnado, uma vez que este ainda não tinha produzido efeitos jurídicos no que lhe diz respeito.

28 Em seguida, a Comissão acrescenta que o facto de a recorrente alegar, para demonstrar o seu interesse em agir, a mera possibilidade de lhe ser imposto um direito extracontingente constitui um argumento especulativo. A este respeito, a Comissão sublinha que, pelo facto de estarem previstos reexames dos limites quantitativos no regulamento impugnado, não existe sequer a certeza de que tal possibilidade se concretize, quando essa certeza é um requisito exigido pela jurisprudência se o interesse invocado por um recorrente disser respeito a uma situação jurídica futura.

29 Por último, a Comissão considera que a jurisprudência relevante permite concluir que só pode verificar-se uma consequência jurídica pessoal do regulamento impugnado para as entidades que sejam objeto das medidas de execução que implementem esse regulamento, designadamente o importador do produto em causa sediado na União ao qual seja apresentada a fatura aduaneira

da qual conste a aplicação do direito extracontingente de 25 % pelas autoridades de um Estado-Membro. Por conseguinte, não seria a recorrente que teria de pagar o direito extracontingente na importação para a União do produto em causa.

- 30 Consequentemente, a Comissão conclui que, se a recorrente obtiver ganho de causa, tal não pode traduzir-se numa vantagem que consista na eliminação das consequências jurídicas do regulamento impugnado decorrentes do esgotamento do limite quantitativo fixado por esse ato.
- 31 A recorrente contesta os argumentos da Comissão.
- 32 Segundo jurisprudência constante, o interesse em agir constitui a condição essencial e primeira de qualquer ação judicial. Um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível na medida em que o recorrente tenha interesse em que o ato impugnado seja anulado. O interesse em agir de uma parte recorrente pressupõe que a anulação do ato possa, por si só, ter consequências jurídicas, que o recurso seja apto, através do seu resultado, a proporcionar um benefício à parte que o interpôs e que esta parte demonstre um interesse efetivo e atual na anulação do referido ato (v. Acórdão de 12 de novembro de 2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C e HSH Investment Holdings FSO/Comissão, T-499/12, EU:T:2015:840, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 33 Ora, resulta do mecanismo introduzido pelo regulamento impugnado que o regime jurídico aplicável à atividade de exportação para a União dos produtos da recorrente é menos favorável do que o que se lhe aplicava antes da adoção desse regulamento.
- 34 Assim, tendo em conta as considerações que antecedem e sem que seja necessário este Tribunal pronunciar-se sobre o valor probatório dos números avançados pelas partes no litígio quanto ao esgotamento dos contingentes, há que reconhecer que a anulação parcial do regulamento impugnado por uma decisão favorável à recorrente seria passível, por si só, de ter consequências jurídicas e seria apta, através do seu resultado, a proporcionar um benefício à recorrente, que, por isso, tem interesse em agir.

Quanto à legitimidade

- 35 Segundo jurisprudência constante, o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE prevê duas situações nas quais é reconhecida legitimidade a uma pessoa singular ou coletiva para interpor recurso de anulação de um ato do qual não é destinatária. Por um lado, esse recurso pode ser interposto na condição de esse ato lhe dizer direta e individualmente respeito. Por outro, essa pessoa pode interpor recurso de um ato regulamentar que não necessite de medidas de execução se este lhe disser diretamente respeito (v. Acórdão de 16 de maio de 2019, Pebagua/Comissão, C-204/18 P, não publicado, EU:C:2019:425, n.º 26 e jurisprudência referida; Acórdão de 11 de julho de 2019, Air France/Comissão, T-894/16, EU:T:2019:508, n.º 24).
- 36 No caso em apreço, a recorrente considera, em substância, que o regulamento impugnado lhe diz direta e individualmente respeito na medida em que, sendo ela a única produtora-exportadora moldava do produto em causa, faz naturalmente parte do grupo restrito de negociantes que estavam identificados ou eram identificáveis à data em que o regulamento impugnado foi adotado.
- 37 A Comissão considera que a recorrente não é afetada nem direta nem individualmente pelo regulamento impugnado e que, consequentemente, se deve concluir que não pode interpor um recurso de anulação desse regulamento com fundamento no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

– Afetação direta

- 38 O requisito segundo o qual a medida objeto do recurso deve dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza efeitos diretamente na situação jurídica dessa pessoa e, por outro, não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários encarregados da sua execução, uma vez que esta tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias (v. Acórdão de 3 de dezembro de 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo e o., C-461/18 P, EU:C:2020:979, n.º 58 e jurisprudência referida).
- 39 A Comissão sustenta que, no caso em apreço, a situação da recorrente não preenche os requisitos relativos à afetação direta.
- 40 Antes de mais, para demonstrar a não produção de efeitos do regulamento impugnado na situação jurídica da recorrente, a Comissão baseia-se em quatro argumentos: em primeiro lugar, a menos que e até que a componente de contingentação do regulamento impugnado se esgote e que o direito extracontingente seja aplicado, nenhum efeito jurídico pode resultar desse regulamento. Em segundo lugar, ainda que tal efeito jurídico resultasse da mera existência desse regulamento, a recorrente não seria afetada juridicamente porque este ato não produz qualquer efeito jurídico na Moldávia, produzindo efeitos apenas na União. Em terceiro lugar, os efeitos jurídicos decorrentes do regulamento impugnado apenas podem resultar da implementação desse regulamento pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, produzindo-se, por isso, apenas no que se refere ao importador informado sobre o nível da dívida aduaneira. Em quarto lugar, e em todo o caso, a recorrente não exportou, efetivamente, as categorias de produtos em causa no quadro do inquérito, mas atuou simplesmente como produtora desses produtos, o que exclui qualquer afetação jurídica direta.
- 41 Em seguida, para demonstrar a existência de medidas de execução, a Comissão afirma, por um lado, que não é relevante saber se as referidas medidas têm ou não um caráter automático e, por outro, que, no domínio da aplicação da política comercial comum, a existência de medidas de execução reveste-se de especial importância, uma vez que só essas medidas materializam os efeitos do regulamento impugnado. Acrescenta que a pessoa singular ou coletiva pode, por isso, contestar a medida nos órgãos jurisdicionais nacionais.
- 42 A recorrente contesta os argumentos da Comissão.
- 43 Antes de mais, qualquer argumento da Comissão relativo à inexistência de afetação direta pelo facto de a recorrente ser exclusivamente produtora deve ser considerado improcedente, em conformidade com as considerações expostas no n.º 25, *supra*.
- 44 Em seguida, o regulamento impugnado produz efeitos diretos na situação jurídica da recorrente. Determina, de facto, o quadro jurídico e as condições em que a recorrente tem a faculdade de exportar para a União, quer em termos de volume quer de preço, passando os seus produtos a estar sujeitos a um sistema de contingentação e deixando de ser colocados em livre prática na União, o qual não impõe nem a atribuição de quantidades nem a autorização por parte da Comissão. Nesse sistema de contingentação, a faculdade de a recorrente utilizar o contingente com direito nulo depende da atribuição pela Comissão de quantidades para esse contingente aos seus produtos.

- 45 Por último, deve recordar-se, por um lado, que o requisito de um ato que não necessite de medidas de execução não deve ser confundido com o requisito relativo à afetação direta (v., nesse sentido, Despacho de 4 de dezembro de 2013, *Forgital Italy/Conselho*, T-438/10, não publicado, EU:T:2013:648, n.º 54) e, por outro, que, no âmbito da análise da afetação direta, a mera existência de medidas de execução não é suficiente para excluir essa afetação, sendo o critério jurídico pertinente o da inexistência de qualquer poder de apreciação deixado aos destinatários do ato em causa, responsáveis pela sua implementação (v., nesse sentido, Despacho de 14 de janeiro de 2015, *SolarWorld e o./Comissão*, T-507/13, EU:T:2015:23, n.º 40).
- 46 No caso em apreço, o regulamento impugnado não deixa poder de apreciação às autoridades competentes do Estado-Membro no quadro da implementação das medidas de salvaguarda [v., por analogia, Acórdãos de 3 de dezembro de 2020, *Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo e o.*, C-461/18 P, EU:C:2020:979, n.º 59, e de 12 de dezembro de 2014, *Crown Equipment (Suzhou) e Crown Gabelstapler/Conselho*, T-643/11, EU:T:2014:1076, n.º 28 (não publicado)], estando as autoridades competentes obrigadas a aplicar um direito adicional, à taxa de 25 %, uma vez esgotados os contingentes pautais [v. artigos 49.º a 54.º do Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão, de 24 de novembro de 2015, que estabelece as regras de execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2015, L 343, p. 558), bem como artigos 1.º e 3.º do regulamento impugnado].
- 47 Por conseguinte, há que concluir que o regulamento impugnado diz diretamente respeito à recorrente.
- *Afetação individual*
- 48 Uma vez que os requisitos da afetação direta e da afetação individual são cumulativos (Acórdão de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 76), o regulamento impugnado deve dizer também individualmente respeito à recorrente para que o seu recurso seja admissível.
- 49 A Comissão sustenta que a situação da recorrente não preenche os requisitos relativos à afetação individual.
- 50 Em primeiro lugar, a Comissão sublinha, por um lado, que o regulamento impugnado é um ato de alcance geral que requer que medidas de execução (adotadas pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros) produzam efeito e que diz respeito a um número quase infinito de pessoas (*erga omnes*) e, por outro, que o regulamento impugnado diz respeito, de forma idêntica, a qualquer pessoa da Moldávia e a qualquer pessoa da União que deseje exportar ou importar o produto em causa a partir ou através da Moldávia. Consequentemente, a Comissão considera que o regulamento impugnado se aplica em virtude de uma situação objetivamente determinada que não contém características que permitam qualquer individualização.
- 51 Em segundo lugar, a Comissão afirma que o regulamento impugnado não tem natureza híbrida, no sentido de que contém decisões individuais que personalizam a recorrente e que criam, assim, uma «classe». A Comissão salienta que, embora essa natureza tenha sido reconhecida no caso dos regulamentos *antidumping* e antissubvenções, esse reconhecimento baseia-se em características especiais desses regulamentos (designadamente, a fixação individual e pessoal da taxa do direito *antidumping* ou compensador para cada negociante ou produtor-exportador apenas com base

nos seus dados individuais) que não se encontram nos regulamentos que impõem medidas de salvaguarda, cuja finalidade é proteger o mercado do aço da União contra um aumento súbito das importações.

- 52 Em terceiro lugar, a Comissão considera que o regulamento impugnado não «escolhe», em caso algum, uma classe e que tal classe também não é «escolhida» pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros que implementam o referido regulamento. A Comissão especifica que o facto de determinadas categorias de produtos em aço originários de alguns países serem referidas no regulamento impugnado não constitui mais do que o estabelecimento, de forma objetivamente definida, dos requisitos legislativos para efeitos da importação desses produtos na União. Por conseguinte, a questão de saber se esse regulamento determina ou não, com mais ou menos precisão, o número ou mesmo a identidade dos operadores económicos aos quais a medida se aplica não altera a forma desta, que continua a ser um ato de alcance geral, e não individualiza, em caso algum, essa «classe». De facto, qualquer pessoa disposta e apta a exportar o produto em causa a partir da Moldávia pode, em qualquer momento, integrar a «classe» dos exportadores e dos negociantes das categorias de produtos n.º 13 e n.º 16 e pode igualmente fazê-lo do lado dos importadores da União.
- 53 A Comissão considera que esta apreciação é confirmada pelo facto de ser impossível anular parcialmente esse ato no que respeita a uma pessoa ou a uma categoria individualizada de pessoas, uma vez que a medida de salvaguarda é aplicável com base nas importações provenientes de todos os países, e não de certas empresas ou de determinados países.
- 54 Em quarto lugar, de acordo com a Comissão, mesmo que existisse uma espécie de «classe» específica da Moldávia, nada indica que a recorrente representa os interesses de toda essa «classe». Neste contexto, a Comissão contesta não apenas o facto de a recorrente ser produtora-exportadora, mas também o facto de, como esta afirma, todas as referências às importações provenientes da Moldávia no regulamento impugnado serem, de facto, referências à recorrente.
- 55 Em quinto lugar, a Comissão considera que é aplicável aos inquéritos de salvaguarda a jurisprudência segundo a qual a mera participação num processo conduzido pelas instituições da União não significa que o ato produzido no final do processo diga respeito ao participante. Consequentemente, a participação, ainda que «ativa», da recorrente no inquérito não implica a sua individualização pelo regulamento impugnado. Assim, a individualização do operador económico interessado apenas ocorre quando é adotada a medida nacional de execução pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, permitindo-lhe então contestar a medida em causa nos órgãos jurisdicionais dos referidos Estados-Membros.
- 56 A recorrente contesta os argumentos da Comissão.
- 57 É jurisprudência constante que o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE apenas permite que as pessoas singulares ou coletivas impugnem um ato de alcance geral, como um regulamento, se este, além de dizer individualmente respeito a essas pessoas, as afetar também em virtude de certas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que as caracteriza em relação a qualquer outra pessoa, individualizando-as, por isso, de forma idêntica à de um destinatário de uma decisão (Acórdãos de 25 de julho de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, C-50/00 P, EU:C:2002:462, n.º 36, e de 10 de abril de 2003, Comissão/Nederlandse Antillen, C-142/00 P, EU:C:2003:217, n.º 65). Por outras palavras, os

vícios alegados pela recorrente devem permitir individualizá-la de forma idêntica à do destinatário do ato (v., nesse sentido, Despacho de 8 de maio de 2019, Carvalho e o./Parlamento e Conselho, T-330/18, não publicado, EU:T:2019:324, n.º 48 e jurisprudência referida).

- 58 Em primeiro lugar, há que rejeitar as objeções da Comissão baseadas na natureza de um regulamento que instaura medidas de salvaguarda.
- 59 De facto, antes de mais, a circunstância de o regulamento impugnado ter, por natureza, um efeito *erga omnes* não exclui a possibilidade de tal ato incluir medidas que se apliquem individualmente a determinados operadores económicos (v., nesse sentido, Despacho de 30 de abril de 2003, VVG International e o./Comissão, T-155/02, EU:T:2003:125, n.ºs 40 a 42). Assim, apesar de o regulamento impugnado se aplicar em virtude de uma situação objetivamente determinada, a recorrente pode, no entanto, invocar elementos que permitam individualizá-la de forma idêntica à do destinatário do ato.
- 60 Em seguida, o facto de, tratando-se de um regulamento que institui medidas de salvaguarda, faltar o elemento que permitiu reconhecer a natureza híbrida dos regulamentos *antidumping* e antissubvenções, ou seja, a utilização dos dados quantificados de operadores, que, dessa forma, são individualizados, não permite excluir a existência de qualidades específicas da recorrente ou de uma situação de facto que a caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e que a individualiza de forma idêntica à de um destinatário.
- 61 A este respeito, há que considerar improcedente o argumento da Comissão de que a participação num inquérito não significa que o ato diga individualmente respeito à empresa participante. De facto, embora a mera participação não seja, por si só, suficiente, ela não deixa de ser relevante no âmbito da apreciação da afetação individual (v., nesse sentido, Acórdão de 11 de julho de 1996, Sinochem Heilongjiang/Conselho, T-161/94, EU:T:1996:101, n.ºs 47 e 48). Ora, no caso em apreço e como reconhece a Comissão, a recorrente foi a única produtora da Moldávia a cooperar no inquérito que culminou com a instituição das medidas em causa.
- 62 Por último, no que respeita às considerações da Comissão relativas à existência de medidas de execução (v. n.º 55, *in fine, supra*), há que observar que a afetação individual de um recorrente é apreciada à luz dos critérios definidos pela jurisprudência referida no n.º 57, *supra*, e que esta não faz referência à existência de medidas de execução. Por conseguinte, as referidas considerações são ineficazes.
- 63 Em segundo lugar, no que respeita à análise dos dados quantificados efetuada pela Comissão, que a leva a considerar que a recorrente não é a única exportadora do produto em causa na Moldávia, por um lado, importa salientar que a recorrente sublinha, sem ter sido contestada especificamente quanto a este aspeto, o carácter marginal das importações provenientes da Moldávia abrangidas por outras categorias de produtos de aço que não as categorias n.º 13 e n.º 16. Por conseguinte, embora o facto de ser a produtora-exportadora mais importante dos produtos sujeitos às medidas de salvaguarda não permita, por si só, individualizar a recorrente (v., nesse sentido, Acórdão de 17 de janeiro de 2002, Rica Foods/Comissão, T-47/00, EU:T:2002:7, n.º 39), ele não deixa de ser relevante, na medida em que faz parte de um conjunto de elementos constitutivos de uma situação específica que caracteriza a recorrente, atendendo à medida em causa, em relação a qualquer outro operador económico (v., por analogia, Acórdão de 16 de maio de 1991, Extramet Industrie/Conselho, C-358/89, EU:C:1991:214, n.º 17).

- 64 Por outro lado, no que respeita à análise dos dados quantificados que a leva a considerar que a recorrente não é a única exportadora das categorias de produtos n.º 13 e n.º 16 na Moldávia, a Comissão foi convidada a pronunciar-se, na audiência, quer sobre os documentos fornecidos pela recorrente na fase escrita do processo para provar o contrário quer sobre as explicações relativas às supostas incoerências que salientara. Ora, embora tenha manifestado reservas quanto à veracidade dessas informações, a Comissão admitiu que não as verificara mais detalhadamente. Daqui se deve concluir que a Comissão não forneceu provas contra os elementos apresentados pela recorrente a este respeito.
- 65 Em terceiro lugar, à luz das considerações expostas no n.º 64, *supra*, relativas à situação da recorrente, há que rejeitar a alegação da Comissão relativa à impossibilidade de anular parcialmente o regulamento impugnado, na medida em que tal anulação parcial é possível desde que diga respeito aos contingentes especificamente estabelecidos para as categorias de produtos n.º 13 e n.º 16 provenientes da Moldávia.
- 66 Em quarto lugar, no que se refere à objeção da Comissão quanto à existência de uma classe fechada devido ao facto de o ato impugnado dizer igualmente respeito a qualquer importador atual ou potencial, sediado no território da União, de produtos provenientes da Moldávia e pertencentes às categorias abrangidas pelas medidas de salvaguarda, importa identificar o conjunto de elementos que poderá caracterizar uma individualização da recorrente na aceção da jurisprudência relevante (v., nesse sentido, Acórdão de 16 de maio de 1991, *Extramet Industrie/Conselho*, C-358/89, EU:C:1991:214, n.º 17).
- 67 Neste contexto, há que salientar, em primeiro lugar, que o regulamento impugnado prevê um contingente específico para cada uma das categorias de produtos abrangidas pela atividade económica da recorrente; em segundo lugar, que o regulamento impugnado estabelece esses contingentes por país e, mais concretamente, atribui-os especificamente à Moldávia (v. anexo IV do regulamento impugnado); em terceiro lugar, que, sem ter sido validamente contestada pela Comissão, a recorrente apresentou provas documentais e dados quantificados (acompanhados de justificações relativas às objeções sobre a fiabilidade e a coerência dessas informações) para demonstrar que é a única produtora-exportadora de produtos pertencentes às categorias n.º 13 e n.º 16 na Moldávia; em quarto lugar, que a recorrente participou ativamente no inquérito de salvaguarda e, em quinto lugar, que os dados utilizados pelo regulamento impugnado no que se refere à Moldávia, ainda que provenham do Eurostat, confundem-se com os dados da recorrente na medida em que o seu estatuto de única produtora-exportadora de produtos pertencentes às categorias n.º 13 e n.º 16 nesse país não foi validamente refutado.
- 68 Face ao exposto, pode considerar-se que a recorrente, em primeiro lugar, faz parte de um círculo fechado, em segundo lugar, é identificável no regulamento impugnado, em terceiro lugar, participou no inquérito de preparação da instituição das medidas de salvaguarda e, em quarto lugar, é o único operador cujos dados comerciais foram utilizados para fixar os contingentes pautais relativos à Moldávia.
- 69 Por conseguinte, resulta dos elementos constantes dos autos, tal como discutidos na audiência, que existe um conjunto de elementos factuais e jurídicos constitutivos de uma situação específica que caracteriza a recorrente, atendendo ao regulamento impugnado, em relação a qualquer outro operador económico e que, por isso, demonstra uma afetação individual na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

- 70 Consequentemente, sem que seja necessário analisar os outros argumentos aduzidos pela recorrente neste âmbito, há que concluir que o regulamento impugnado lhe diz individualmente respeito.
- 71 Por isso, o recurso deve ser julgado admissível.

Quanto ao mérito

- 72 A recorrente apresenta oito fundamentos de recurso.
- 73 A título preliminar, alega que a legalidade das decisões adotadas pela Comissão no que se refere ao cumprimento dos requisitos de imposição de medidas de salvaguarda nos termos do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/478 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, relativo ao regime comum aplicável às importações (JO 2015, L 83, p. 16, a seguir «Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda») deve ser fiscalizada à luz do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) de 1994 e do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda da Organização Mundial do Comércio («OMC»), bem como da jurisprudência da OMC a este respeito, ou, pelo menos e a título subsidiário, que esses acordos e essa jurisprudência possam constituir instrumentos de interpretação úteis para definir os requisitos e as exigências a cumprir para justificar a imposição de medidas de salvaguarda.

Observações preliminares sobre o alcance da fiscalização jurisdicional

- 74 Há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, no domínio da política comercial comum, e especialmente em matéria de medidas de defesa comercial, as instituições União dispõem de um amplo poder de apreciação em razão da complexidade das situações económicas, políticas e jurídicas que essas instituições devem examinar (v., nesse sentido, Acórdãos de 19 de julho de 2012, Conselho/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, n.º 106 e jurisprudência referida, e de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho, C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, n.º 47 e jurisprudência referida).
- 75 Daqui decorre que a fiscalização pelo juiz da União das apreciações dessas instituições deve ser limitada à verificação do respeito pelas regras processuais, da exatidão material dos factos considerados para operar a escolha contestada, da inexistência de erro manifesto na apreciação desses factos ou da inexistência de desvio de poder (v., nesse sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Conselho, C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, n.º 47).

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação e à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação

- 76 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente salienta que a República da Islândia, o Principado do Liechtenstein e o Reino da Noruega, enquanto Estados-Membros do Espaço Económico Europeu (EEE) (a seguir «Estados-Membros do EEE referidos»), foram excluídos da aplicação do regulamento impugnado. Ora, a recorrente considera, em substância, que a República da Moldávia está numa situação comparável no que respeita aos motivos aduzidos para justificar essa exclusão. Consequentemente, a República da Moldávia devia ter tido o mesmo tratamento.

- 77 Em primeiro lugar, tal como o Acordo EEE, o Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Moldávia, por outro (JO 2014, L 260, p. 4), instituiu uma estreita integração económica entre a União e a Moldávia, nomeadamente no que respeita às trocas de bens, entre os quais consta o produto em causa no regulamento impugnado.
- 78 Em segundo lugar, nenhuma expansão ou fragmentação da indústria moldava é passível de ter um impacto real no volume de importação na União, uma vez que a recorrente é a única produtora-exportadora do produto em causa na Moldávia.
- 79 Em terceiro lugar, a parte da Moldávia nas importações totais na União é inferior à dos Estados-Membros do EEE referidos.
- 80 Por conseguinte, os Estados-Membros do EEE referidos e a Moldávia estão numa situação comparável no que respeita à estreita integração económica com o mercado da União, aos valores globais das importações e ao baixo risco de desvio dos fluxos comerciais. Ora, estes Estados foram tratados de forma diferente sem qualquer justificação objetiva.
- 81 A este respeito, a recorrente acrescenta, por um lado, que, à luz do artigo 2.º, ponto 2, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda da OMC, o artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda deve ser interpretado no sentido de que exige a aplicação do princípio da não discriminação no âmbito dos inquéritos de salvaguarda. Por outro lado, sublinha que não existe nenhum elemento de prova que permita concluir que os mercados do aço dos Estados-Membros do EEE referidos estão mais estreitamente integrados no mercado da União do que o mercado moldavo.
- 82 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 83 A título preliminar, deve salientar-se que o primeiro fundamento da recorrente assenta na premissa de que existe um princípio que impõe que a Comissão trate de forma igual diferentes países terceiros no que respeita à aplicação das medidas de salvaguarda. A recorrente considera que tal princípio decorre do artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, lido à luz do artigo 2.º, ponto 2, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda da OMC, uma vez que esta disposição traduz o princípio da nação mais favorecida, consagrado no artigo 1.º, n.º 1, do GATT de 1994. Assim, segundo a recorrente, a implementação de medidas de salvaguarda deve ser feita com respeito pelo princípio da não discriminação.
- 84 Ora, tendo em conta a resposta dada pela recorrente a uma questão colocada na audiência com vista a precisar o teor do primeiro fundamento, verificou-se que, para considerar improcedente esse fundamento, não é necessário, de facto, emitir pronúncia sobre a violação da cláusula da nação mais favorecida, como alega a recorrente. Em contrapartida, importa analisar se, ao aplicar à Moldávia um tratamento diferente do aplicado aos Estados-Membros do EEE referidos, a Comissão violou o princípio da não discriminação enquanto princípio fundamental do direito da União.
- 85 A este respeito, resulta dos articulados que as partes não se colocam no mesmo plano quanto à apreciação da comparabilidade das situações.

- 86 De facto, a análise efetuada pela recorrente consiste em examinar a situação da Moldávia à luz de critérios referidos no regulamento provisório para excluir os Estados-Membros do EEE referidos do âmbito de aplicação dessas medidas. Assim, conclui que os Estados-Membros do EEE referidos e a Moldávia estão numa situação comparável no que respeita à estreita integração com o mercado da União, aos valores globais das importações e ao baixo risco de desvio dos fluxos comerciais.
- 87 Contudo, ao efetuar uma comparação limitada a esses critérios, a recorrente não toma em consideração que a abordagem da Comissão no regulamento provisório assenta, antes de mais, na premissa de que se trata dos Estados-Membros do EEE referidos. De facto, no considerando 80 do regulamento provisório, é expressamente indicado que, «[e]m virtude do Acordo EEE [...] a União estabeleceu uma integração económica estreita com os mercados dos países do EEE». São claramente estes «os mercados» em causa, sem que tal se limite ao mercado do aço. Assim, é errado interpretar o raciocínio da Comissão que subjaz à exclusão dos Estados-Membros do EEE referidos ignorando o contexto que decorre do acordo em questão. Ao fazer referência ao considerando 80 do regulamento provisório, o regulamento impugnado confirma esta interpretação recordando, no seu considerando 193, que, nomeadamente, a estreita integração dos mercados dos Estados-Membros do EEE justifica essa exclusão.
- 88 Esta apreciação é, além disso, confirmada pela abordagem aplicada no considerando 193 *in fine* do regulamento impugnado em relação à África do Sul, ao Botsuana, aos Camarões, à Costa do Marfim, ao Essuatíni, às Fiji, ao Gana, ao Lesoto, a Moçambique e à Namíbia. Estes países também são excluídos do âmbito de aplicação do regulamento impugnado «a fim de respeitar obrigações bilaterais». Contudo, qualquer Estado terceiro que tenha acordado «obrigações» bilaterais com a União não é, apenas por esse motivo, excluído do âmbito de aplicação do referido Regulamento.
- 89 Assim, na medida em que a comparabilidade das situações deve ter em conta o contexto das relações que unem a União e o Estado terceiro em causa, a Comissão não pode ser acusada de ter considerado que a situação da Moldávia não era comparável à dos Estados-Membros do EEE referidos.
- 90 De facto, não se descortina nenhum erro manifesto de apreciação no facto de ter concluído que o acordo EEE, que demonstra a existência de uma relação antiga que deu origem a uma integração contínua e profunda dos mercados, e visa a realização, da maneira mais completa possível, da livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, de forma a alargar o mercado interno realizado no território da União aos Estados-Membros do EEE referidos (v., nesse sentido, Acórdão de 24 de novembro de 2016, SECIL, C-464/14, EU:C:2016:896, n.º 125 e jurisprudência referida), e o Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Moldávia, por outro, através do qual foi criada uma zona de comércio livre abrangente e aprofundada, mas que apenas entrou em vigor em julho de 2016, diferem no seu alcance, nos seus objetivos e nos seus mecanismos institucionais.
- 91 Face ao exposto, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda

- 92 Com o seu segundo fundamento, a recorrente sustenta, em substância, que a Comissão violou o artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao não excluir as importações originárias da Moldávia (enquanto país em desenvolvimento) do âmbito de aplicação das medidas de salvaguarda.
- 93 A recorrente considera que, embora a Comissão tenha definido o produto em causa objeto de avaliação como incluindo as 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto, a análise dos limiares que determinaram a exclusão dos países em desenvolvimento foi efetuada para cada uma das categorias de produtos separadamente, contrariamente ao que impõe o artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda. De facto, esta disposição não confere qualquer poder discricionário à Comissão e não lhe permite, portanto, escolher o conjunto de dados que lhe convém em função dos seus interesses. A este respeito, a recorrente sublinha que, contrariamente ao que alega a Comissão, esta nunca efetuou uma verdadeira análise por categoria de produtos, na medida em que se limitou a fazer essa análise a título indicativo e não no quadro de um exame fundamentado e adequado das tendências das importações e do prejuízo para cada uma das 26 categorias de produtos.
- 94 A recorrente acrescenta que a sua interpretação do artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda está em consonância com a obrigação de respeitar o paralelismo entre o âmbito de aplicação de um inquérito de salvaguarda e o de uma medida de salvaguarda, como estabeleceu o Órgão de Recurso da OMC. Ora, no presente processo, salienta que, tendo o inquérito incidido sobre as 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto, o âmbito de aplicação das medidas de salvaguarda deve abranger as 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto. Uma vez que a não aplicação das referidas medidas aos países em desenvolvimento é um elemento constitutivo do âmbito de aplicação das medidas de salvaguarda, essa exclusão deve igualmente basear-se no âmbito de aplicação do inquérito, ou seja, as 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto.
- 95 A recorrente conclui que uma aplicação não ferida de ilegalidade do artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda teria levado a excluir a República da Moldávia do âmbito de aplicação das medidas de salvaguarda definitivas instituídas pelo regulamento impugnado para todas as categorias de produtos.
- 96 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 97 A título preliminar, importa salientar que decorre da economia geral do Capítulo V do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda que as medidas de salvaguarda devem ser objeto de uma aplicação proporcionada e excecional.
- 98 O artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda diz respeito à aplicação dessas medidas. De facto, este artigo dispõe o seguinte:
- «Não são aplicadas medidas de salvaguarda a um produto originário de um país em desenvolvimento membro da OMC, enquanto a parte desse país das importações na União do produto em causa não ultrapassar 3 %, desde que os países em desenvolvimento membros da OMC, cuja parte das importações na União seja inferior a 3 %, não representem coletivamente mais de 9 % do total das importações do produto em causa na União».

- 99 No caso em apreço, embora, no quadro da análise dos requisitos materiais que permitem impor medidas de salvaguarda, a Comissão tenha definido o «produto em causa» como incluindo as 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto, no âmbito da aplicação das referidas medidas procedeu a uma análise mais pormenorizada.
- 100 Assim, em conformidade com o requisito recordado no n.º 97, *supra*, a Comissão examinou as medidas mais adequadas, nos termos do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, o que a levou a analisar cada categoria de produtos para poder determinar os contingentes pautais (v., a este respeito, anexo III.2 do regulamento impugnado, em conjugação com o considerando 191 desse regulamento). Nesse contexto, como é indicado nos considerandos 190 e 191 do regulamento impugnado, a Comissão teve em conta o critério dos 3 % referidos no artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda. Desta forma, evitou sujeitar as importações originárias de países em desenvolvimento membros da OMC às medidas de salvaguarda para todas as categorias de produtos quando, na verdade, as referidas importações apenas diziam respeito a um pequeno número de categorias. Tal abordagem permite, assim, obter um resultado proporcional aos objetivos prosseguidos, contrariamente ao resultado a que teria levado a interpretação do artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda preconizada pela recorrente.
- 101 Por outro lado, admitindo que se deva tomar em consideração as alegações da recorrente quanto à violação, pela Comissão, da obrigação de respeitar o paralelismo entre o âmbito de aplicação de um inquérito de salvaguarda e o de uma medida de salvaguarda, estas não têm qualquer fundamento.
- 102 De facto, o respeito por essa obrigação implica que a decisão de impor medidas de salvaguarda se baseie numa correspondência perfeita com o «produto em causa». Ora, no caso em apreço, a Comissão procedeu claramente desse modo, tendo efetuado a análise dos critérios materiais em relação às 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto, o que a recorrente não contesta.
- 103 O facto de ter aplicado o limiar referido no artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda com base em cada categoria de produtos tomada separadamente reflete, assim, a flexibilidade reconhecida na jurisprudência da OMC em matéria de aplicação do artigo 9.º do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda da OMC, referida pela Comissão nos seus articulados, e, mais concretamente, as considerações do Painel da OMC formuladas no seu relatório publicado no processo República Dominicana — Medidas de salvaguarda relativas às importações de sacos de polipropileno e tecido tubular (WT/DS 415, 416, 417, 418/R, 21 de janeiro de 2012, n.ºs 7.367 a 7.391), no que se refere aos elementos relevantes a este respeito contidos no relatório do Órgão de Recurso da OMC publicado no processo Estados Unidos — Medidas de salvaguarda definitivas relativas às importações de tubos para condutas de secção circular, de aço-carbono, da Coreia (WT/DS 202/AB/R, 15 de fevereiro de 2002, n.º 181).
- 104 Por conseguinte, os elementos aduzidos pela recorrente não permitem concluir pela existência de um erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão na aplicação do artigo 18.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda no caso em apreço. Por esta razão, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima, a um erro manifesto de apreciação e à violação do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda

- 105 A recorrente alega que a Comissão cometeu um erro ao não analisar se os requisitos para impor medidas de salvaguarda estavam reunidos para cada categoria de produtos tomada separadamente. O terceiro fundamento da recorrente divide-se em três partes.
- *Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter violado o princípio da proteção da confiança legítima ao efetuar apenas uma avaliação para as 26 categorias de produtos*
- 106 A recorrente sustenta que, no aviso de início do inquérito de salvaguarda, o âmbito do inquérito era definido por referência a «produtos», no plural, e que a Comissão anunciara que pretendia efetuar a sua análise com base num exame individual de cada uma das categorias de produtos. A este respeito, contesta as alegações da Comissão relativas à existência, no referido aviso, de várias indicações claras e inequívocas quanto à intenção de tratar as categorias de produtos objeto do inquérito como um grupo único de produtos. Consequentemente, a recorrente considera que a Comissão, ao não proceder desse modo, violou o princípio da proteção da confiança legítima.
- 107 Além disso, acrescenta que as expectativas legítimas suscitadas pelo aviso de início foram mantidas e confirmadas em dois documentos posteriores. Assim, considera que, até à adoção das medidas provisórias, as partes interessadas receberam informações precisas, incondicionais e concordantes de que a análise seria efetuada para cada categoria de produtos separadamente, pelo que puderam acalentar uma confiança legítima a esse respeito.
- 108 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 109 Em primeiro lugar, importa recordar que resulta do regulamento impugnado que a Comissão procedeu a uma análise relativa às 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto, completada por análises mais pormenorizadas no que se refere a determinadas categorias de produtos (v. n.º 99, *supra*).
- 110 Em segundo lugar, esta abordagem é refletida nos termos utilizados no n.º 2 do aviso de início do inquérito de salvaguarda. De facto, depois de referir, várias vezes, que a sua análise se baseia no «total das importações dos produtos em causa», a Comissão específica, no segundo parágrafo, *in fine*, desse n.º 2, que «[o] inquérito irá analisar a situação dos produtos em causa, incluindo a situação individual de cada uma das categorias de produtos». Ora, esta formulação só pode ser entendida no sentido de que significa que «a situação dos produtos em causa» remete para uma análise de conjunto.
- 111 Consequentemente, as afirmações da recorrente são erradas em termos de matéria de facto.
- 112 Portanto, mesmo admitindo que o princípio da proteção da confiança legítima seja aplicável no quadro de um aviso de início de um inquérito de salvaguarda, o aviso em causa no caso em apreço não podia, em momento algum, criar tal confiança em relação à aplicação de um método de análise individualizado e separado dos produtos sujeitos ao inquérito de salvaguarda.
- 113 Face ao exposto, há que concluir que a primeira parte do terceiro fundamento é improcedente.

– *Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter violado o princípio da boa administração, ter cometido um erro manifesto de apreciação e ter violado o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao definir o produto em causa como um grupo único para as 26 categorias de produtos*

- 114 A recorrente afirma que o facto de a Comissão ter procedido a uma análise das 26 categorias de produtos no seu conjunto, por um lado, não pode ser justificado, na medida em que os referidos produtos não têm qualquer relação entre si, e, por outro, leva a falsear as conclusões relativas ao aumento das importações, à ameaça de prejuízo grave e ao nexo de causalidade, não estando os requisitos que permitem impor as medidas de salvaguarda necessariamente reunidos em cada uma das categorias.
- 115 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 116 Em primeiro lugar, no que respeita à inter-relação entre os produtos em causa, a recorrente afirma, em substância, que, antes de mais, com exceção de duas categorias de produtos que podem ser utilizadas como matérias-primas, as categorias de produtos de aço não podem, na sua maioria, ser utilizadas no fabrico; em seguida, esses produtos não são sucedâneos no plano comercial e não satisfazem as mesmas necessidades dos consumidores e, por último, uma vez que as diferentes categorias de produtos de aço não são fabricadas com os mesmos equipamentos, a importância dos investimentos necessários para que as importações de produtos não sujeitos a medidas de salvaguarda venham a substituir as importações de produtos sujeitos a tais medidas torna pouco credível a probabilidade de que tal aconteça. Segundo a recorrente, na medida em que, contrariamente ao que alega a Comissão, esta não teve em conta esses elementos, cometeu um erro manifesto de apreciação e violou o princípio da boa administração.
- 117 Neste contexto, há que salientar que, no considerando 15 do regulamento provisório, a Comissão sublinhou que muitos produtores da União operam no fabrico da maioria das categorias de produtos, demonstrando assim que os produtores de aço podem adaptar a sua produção a vários tipos de categorias de produtos.
- 118 A este respeito, a recorrente limita-se a responder que, ainda que os produtores da União possam produzir mais do que uma categoria de produtos, tal não significa que as cadeias de produção possam ser facilmente interrompidas e reorientadas. Contudo, a recorrente não apresenta nenhum elemento de prova em apoio da sua afirmação no sentido de excluir a inter-relação entre as categorias de produtos.
- 119 Em segundo lugar, no que respeita ao facto de a análise agregadora da Comissão ter levado a falsas conclusões quanto aos elementos que devem ser atendidos nos termos do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, a recorrente afirma que essa abordagem, por um lado, tem como consequência esbater as flutuações na evolução das importações, na medida em que, ainda que as importações possam ter diminuído para certas categorias de produtos, essa diminuição é compensada por aumentos mais elevados para outras e, por outro, não permite confirmar que as importações do produto em causa têm realmente como efeito causar ou ameaçar causar um prejuízo grave à indústria da União, uma vez que as importações num mercado não têm sempre os mesmos impactos que as importações noutra mercado. A este respeito, contesta as alegações da Comissão de que esse argumento se baseia numa premissa errada pelo facto de esta ter também tomado em consideração as categorias de produtos separadamente.

- 120 Contudo, como foi salientado nos n.ºs 117 e 118, *supra*, a inter-relação entre as categorias de produtos não pode ser excluída. Em razão da referida inter-relação, a Comissão não pode ser acusada de ter analisado os efeitos do aumento das importações numa base agregada e de se ter pronunciado sobre a existência de uma ameaça de prejuízo grave no que se refere ao conjunto das categorias de produtos.
- 121 Por conseguinte, a recorrente não apresentou elementos suficientes para provar a existência de um erro manifesto de apreciação quanto a este elemento da análise da Comissão.
- 122 Face ao exposto, há que concluir que a segunda parte do terceiro fundamento é improcedente.
- *Quanto à terceira parte do terceiro fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter cometido um erro manifesto de apreciação e violado o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao afirmar que a análise global das 26 categorias de produtos tomadas no seu conjunto era reforçada por uma análise separada a três famílias de produtos diferentes*
- 123 A recorrente considera que, contrariamente às alegações da Comissão, a análise das tendências das importações e do prejuízo no que se refere a três famílias de produtos (designadamente, os produtos planos, os produtos longos e os tubos) dá um resultado diferente, que devia ter levado a Comissão a examinar de forma mais aprofundada para que categorias de produtos se justificavam ou não medidas de salvaguarda.
- 124 Consequentemente, ao afirmar que a análise global às 26 categorias de produtos era confirmada por uma análise separada a três famílias de produtos diferentes, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação constitutivo de uma violação do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 125 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 126 Em primeiro lugar, no que respeita à análise relativa ao aumento das importações, na medida em que a recorrente desenvolve a sua argumentação principalmente no âmbito do seu quarto fundamento, remete-se para os n.ºs 140 e 144, *infra*.
- 127 Em segundo lugar, no que respeita à análise relativa ao prejuízo da indústria da União, a recorrente apresenta valores dos quais resulta, por um lado, que, para os produtos planos e os produtos longos, as partes de mercado diminuíram e a rendibilidade aumentou e, por outro, que, para os tubos, a parte de mercado permaneceu estável, ainda que a rendibilidade tenha diminuído. Esses valores correspondem às considerações formuladas pela Comissão nos considerandos 77 e 84 do regulamento impugnado no quadro da sua análise para cada uma das três famílias de produtos.
- 128 Ora, essas evoluções afiguram-se coerentes com as observadas no quadro da análise global e retomadas nos considerandos 68 e 72 do regulamento impugnado.
- 129 De facto, os elementos em que a argumentação da recorrente assenta, como a melhoria da rendibilidade dos produtos planos, não permitem pôr em causa a análise no seu todo, na medida em que não se deve perder de vista que, no considerando 90 do regulamento impugnado, a Comissão considerou que a indústria da União, apesar da melhoria temporária, ainda estava numa situação frágil e sob ameaça de prejuízo grave, se a tendência para o aumento das importações continuasse com a conseqüente diminuição dos preços e a queda da rendibilidade abaixo de níveis sustentáveis.

- 130 Assim, no que respeita à ameaça de um prejuízo grave, a seleção de dados com base na qual a recorrente conclui que as três famílias de produtos seguem tendências diferentes não permite demonstrar a existência de um erro manifesto de apreciação quanto à conclusão da Comissão, formulada no considerando 87 do regulamento impugnado, de que a análise efetuada mostrou que a indústria da União — tanto globalmente como para cada uma das três famílias do produto — se encontrava numa situação económica difícil até 2016, tendo recuperado apenas parcialmente em 2017.
- 131 Face ao exposto, há que concluir que a terceira parte do terceiro fundamento é improcedente, sem prejuízo da apreciação que será efetuada sobre o mérito da análise da recorrente relativamente ao aumento das importações, apresentada no quadro do seu quarto fundamento.

Quanto ao quarto fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação, ao incumprimento do dever de diligência e à violação do artigo 9.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda

- 132 A recorrente sustenta que o regulamento impugnado não demonstra que houve um aumento recente, súbito e significativo das importações do produto em causa, como exigem o artigo 9.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 133 Em primeiro lugar, quanto à análise global efetuada pela Comissão no regulamento impugnado, a recorrente considera que o único aumento súbito, acentuado ou significativo das importações que pode ser alegado ocorreu entre 2013 e 2016, ou seja, três anos antes da adoção do referido regulamento. Consequentemente, o aumento das importações verificado pela Comissão não é suficientemente recente para justificar a imposição de medidas de salvaguarda. Esta apreciação do caráter «recente» está em conformidade com a jurisprudência da OMC. A este respeito, a recorrente sublinha que decorre igualmente dessa jurisprudência, por um lado, que não basta que as importações tenham aumentado num determinado momento no passado e se tenham mantido estáveis para justificar a imposição de medidas de salvaguarda e, por outro, que a análise das tendências durante o período mais recente deve fundamentar o caráter súbito e recente do aumento das importações, o que não decorre da análise qualitativa da evolução das importações no caso em apreço.
- 134 Assim, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação e violou o artigo 9.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao considerar que o aumento das importações do produto em causa na União justificava a imposição de medidas de salvaguarda.
- 135 Por outro lado, a recorrente acrescenta que a interpretação proposta pela Comissão esvazia de conteúdo o requisito de que o aumento das importações seja recente e súbito e é contrária ao objetivo das medidas de salvaguarda, tal como é entendido, nomeadamente, na jurisprudência da OMC.
- 136 Em segundo lugar, quanto à análise baseada nas três famílias de produtos efetuada pela Comissão no regulamento impugnado, a recorrente considera que essas três famílias tiveram tendências muito diferentes durante o período decorrido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, designado «período mais recente» (a seguir «PMR»). Por isso, a recorrente salienta que, como a análise por família de produtos revela tendências divergentes, não permite corroborar a análise global.

- 137 Ora, apoiando-se na jurisprudência da OMC que sublinha a importância das tendências observadas para chegar à conclusão de que as importações aumentaram na aceção do artigo 2.º, ponto 1, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda da OMC, a recorrente conclui que, quando se verificarem tendências divergentes entre diferentes categorias de produtos que compõem um único produto em causa, nada sustenta a conclusão de que as importações do único produto em causa aumentaram e as medidas de salvaguarda são juridicamente justificadas. Neste contexto, tendo em contas as especificidades do caso em apreço, contesta a pertinência das alegações da Comissão de que a jurisprudência da OMC vem contradizer a sua posição.
- 138 Tendo em conta as considerações precedentes, a recorrente considera que, ao não tirar as conclusões pertinentes da sua análise por família de produtos, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação e também não cumpriu o seu dever de diligência por não ter apurado e analisado com atenção todos os elementos de facto e de direito relevantes de que dispunha.
- 139 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 140 Num primeiro momento, importa examinar as alegações da recorrente relativas aos erros que a Comissão terá cometido ao efetuar as suas análises, entre as quais se destaca a da inexistência de corroboração entre a análise global e a análise baseada nas três famílias de produtos.
- 141 Por um lado, atendendo aos considerandos 32 e 33 do regulamento impugnado, resulta da análise global que as importações aumentaram 71 % em termos absolutos e que as partes de mercado aumentaram de 12,7 % para 18,8 % em termos relativos. O aumento mais significativo ocorreu no período de 2013-2016. Subsequentemente, as importações continuaram a aumentar a um ritmo mais lento, recuperando novamente durante o PMR.
- 142 Por outro lado, atendendo aos considerandos 34 e 35 do regulamento impugnado, resulta da análise por família de produtos que as três famílias de produtos (produtos planos, produtos longos e tubos) aumentaram em termos absolutos, respetivamente, 64 %, 97 % e 60 % entre 2013 e o PMR. No mesmo período, as importações também aumentaram em termos relativos, tendo as partes de mercado aumentado respetivamente de 14,2 % para 20,9 %; de 8,6 % para 14 % e de 20,4 % para 25,7 %.
- 143 Tendo em conta o que precede, pode concluir-se, antes de mais, que os dois métodos de análise chegam a resultados semelhantes; em seguida, que a Comissão procedeu, de facto, a uma análise tanto do início e do fim do período como das tendências observadas e, por último, que a evolução das importações durante o PMR foi efetivamente tomada em consideração.
- 144 Neste contexto, há que salientar que a argumentação da recorrente assenta numa análise parcial dos dados que destaca períodos demasiado restritos temporalmente para serem significativos. A título de exemplo, a recorrente alega que as importações de produtos planos diminuíram entre 2017 e o PMR. Contudo, embora o volume tenha, efetivamente, passado de 20 299 000 toneladas para 20 202 000 toneladas (ou seja, uma diminuição de 97 000 toneladas), a parte de mercado manteve-se constante (20,9%) e, sobretudo, o volume manteve-se a um nível muito elevado em relação ao período 2013-2015 (+1 811 000 toneladas em relação a 2015).
- 145 Num segundo momento, importa analisar as alegações da recorrente relativas ao não cumprimento dos critérios que o aumento das importações deve respeitar para justificar a introdução de medidas de salvaguarda.

- 146 A este respeito, como recorda a recorrente, o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda utiliza a expressão «quantidades de tal modo mais acrescidas» e o artigo 9.º, n.º 1, alínea a), do mesmo regulamento refere um aumento «significativ[o]». No seu relatório de 14 de dezembro de 1999, publicado no processo «Argentina — Medidas de salvaguarda relativas às importações de calçado [Argentina — Calçado (CE)]», o Órgão de Recurso da OMC sublinhou que «o aumento das importações deve ser suficientemente recente, súbito, acentuado e significativo, em termos quantitativos e qualitativos, para causar ou ameaçar causar um “prejuízo grave”». Nos considerandos 39 e 47 do regulamento impugnado, a Comissão, baseando-se, nomeadamente, nessa jurisprudência, confirmou que o aumento das importações em causa preenchia esses requisitos.
- 147 Ora, basta sublinhar que decorre das considerações precedentes que a Comissão dispõe de uma certa margem de manobra quanto à apreciação do caráter recente do aumento das importações, na medida em que não está sujeita a uma temporalidade precisa para a identificação do aumento das importações em causa, e que a sua análise do aumento dessas importações quer no plano quantitativo quer no plano qualitativo revelou o seu caráter acentuado, súbito e suficientemente recente para causar ou ameaçar causar um prejuízo grave.
- 148 No caso em apreço, atendendo às evoluções das importações em causa (v. n.ºs 127 e 141, *supra*), a Comissão podia concluir que o aumento em questão cumpria os critérios exigidos.
- 149 Além disso, a interpretação do critério «recente» proposta pela recorrente tornaria ineficazes as medidas de vigilância que completam o sistema introduzido para a elaboração de medidas de salvaguarda em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 150 Face ao exposto, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.
- 151 Em conformidade com os n.ºs 126 e 131, *supra*, importa igualmente negar provimento ao terceiro fundamento na sua totalidade, na medida em que a argumentação da recorrente relativa ao aumento das importações, invocada no âmbito do seu terceiro fundamento, mas desenvolvida no âmbito do seu quarto fundamento, foi considerada improcedente.

Quanto ao quinto fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação, à violação do princípio da boa administração, ao incumprimento do dever de diligência, bem como à violação do artigo 5.º, n.º 2, do artigo 9.º, n.º 2, e do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda

- 152 Com o seu quinto fundamento, dividido em quatro partes, a recorrente sustenta que o regulamento impugnado não demonstra a existência de uma ameaça de prejuízo grave (primeira parte), que a referida ameaça se baseia, erradamente, apenas num desvio dos fluxos comerciais (segunda parte), que a Comissão não se baseou, em todo o caso, nos factos para concluir pela existência da referida ameaça (terceira parte) e que a Comissão devia ter tomado em consideração os indicadores de prejuízo comunicados pela European Steel Association (Eurofer) (Associação Europeia do Aço) para avaliar a referida ameaça (quarta parte).

– *Quanto à primeira parte do quinto fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter cometido um erro manifesto de apreciação e violado o artigo 9.º, n.º 2, e o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao considerar que a situação da indústria da União podia indiciar uma ameaça de prejuízo grave*

- 153 Com a sua primeira parte, a recorrente alega, em substância, que a Comissão não devia ter concluído pela existência de uma ameaça de prejuízo grave com base nos dados e nas informações de que dispunha.
- 154 Em apoio da sua contestação, em primeiro lugar, a recorrente salienta que, quanto aos onze indicadores de prejuízo analisados pela Comissão, apenas três mostram uma tendência ligeiramente negativa (partes de mercado, existências e emprego), o que não é sinal de uma indústria em situação «delicada» ou «vulnerável», tal como é entendido pela jurisprudência da OMC, mas sim revelador de uma indústria sólida e forte, como resulta, nomeadamente, da análise do indicador chave da rentabilidade.
- 155 A Comissão contesta este argumento.
- 156 A título preliminar, há que salientar que, na contestação, a Comissão questionou o carácter admissível da primeira parte do quinto fundamento pelo facto de a argumentação desenvolvida pela recorrente não cumprir os requisitos previstos no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo. Contudo, na sua réplica, a Comissão parece ter revisto a sua apreciação, considerando que as explicações dadas pela recorrente na réplica permitiam compreender melhor a argumentação na qual assentava a primeira parte do quinto fundamento. Questionada na audiência sobre a manutenção das suas objeções relativas à admissibilidade dessa argumentação, a Comissão declarou que remetia para o critério do Tribunal Geral, o que ficou registado na ata da audiência.
- 157 Ora, decorre do debate entre as partes, tanto na fase escrita como na fase oral do processo, que a argumentação da recorrente relativa à primeira parte do quinto fundamento foi exposta de forma suficientemente clara e precisa para permitir à Comissão responder-lhe e ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização. Por conseguinte, há que afastar as objeções da Comissão quanto à admissibilidade da primeira parte do quinto fundamento e analisar a sua procedência.
- 158 A este respeito, importa relativizar a relevância das apreciações da recorrente, dado o seu carácter fragmentado e isolado. De facto, a recorrente salienta, por um lado, que o consumo e as vendas no mercado interno tinham aumentado e, por outro, que a produção também aumentara enquanto a capacidade de produção e a utilização da capacidade tinham permanecido estáveis. Contudo, importa considerar estas conclusões à luz do facto de que decorre da análise efetuada pela Comissão nos considerandos 63 a 89 do regulamento impugnado que, em primeiro lugar, embora a produção tivesse aumentado, este aumento era menor do que o consumo interno, em segundo lugar, os preços de venda da União tinham diminuído ao longo do período considerado, excetuando uma recuperação mesmo no final desse período, e, por último, os lucros tinham-se mantido inferiores aos lucros-alvo ao longo do período considerado (e só tinham conseguido aumentar em 2017 devido a uma diminuição dos custos de produção e à eficácia das medidas de defesa comercial adotadas pela União). A estas observações, importa acrescentar o facto de a parte de mercado ter diminuído.

- 159 Embora a recorrente insista no crescimento contínuo da rendibilidade e na melhoria do *cash-flow*, há que salientar que, no considerando 97 do regulamento impugnado, a Comissão sublinhou especificamente que, «apesar de, em 2017, os níveis de rendibilidade terem melhorado bastante em relação aos anos anteriores (em que a indústria da União tinha registado prejuízos ou se situava no limiar de rendibilidade), esta situação poderia ser rapidamente invertida, caso as importações continuassem a aumentar (ou a acentuar-se, em resultado, por exemplo, das medidas adotadas pelos EUA ao abrigo da Section 232)».
- 160 Assim, decorre desta apreciação que os níveis de rendibilidade alcançados não podiam ser considerados de forma isolada porque, ainda que tivessem melhorado em relação ao ano anterior, o risco estabelecido de desvio dos fluxos comerciais era um elemento fundamental que afetaria negativamente a situação económica da indústria da União se não fossem adotadas medidas. Neste contexto, devia ter-se em conta que o desvio iminente dos fluxos comerciais teria, na falta de medidas, tido um impacto negativo na situação económica da indústria da União, pelo que a recuperação poderia ter-se rapidamente revertido.
- 161 Face ao exposto, não se pode concluir pela existência de um erro manifesto de apreciação por parte da Comissão no que respeita à determinação da situação em que a indústria da União se encontrava.
- 162 Em segundo lugar, a recorrente considera que a evolução do prejuízo da indústria da União entre 2013 e o primeiro semestre de 2018 não permite concluir pela existência de uma «ameaça de prejuízo grave», nomeadamente na aceção da jurisprudência da OMC. Além disso, acrescenta que os dados mais recentes constantes dos autos indicam que as importações suplementares não tiveram o efeito alegado pela Comissão.
- 163 A Comissão contesta estes argumentos.
- 164 A este respeito, basta recordar que, na medida em que se concluiu, nos n.ºs 158 a 161, *supra*, que a análise da recorrente devia ser afastada em benefício da proposta pela Comissão, os argumentos apresentados pela recorrente sobre a forma de tomar em consideração elementos prospetivos são atualmente irrelevantes.
- 165 Tendo em conta o que precede, não é possível identificar nenhum erro manifesto de apreciação por parte da Comissão pelo facto de ter concluído que a situação da indústria da União podia indiciar uma ameaça de prejuízo grave.
- 166 Por conseguinte, a primeira parte do quinto fundamento deve ser julgada improcedente.
- *Quanto à segunda parte do quinto fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter cometido um erro manifesto de apreciação e ter violado o artigo 9.º, n.º 2, e o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao declarar a existência de uma ameaça de prejuízo grave apenas com base num eventual desvio dos fluxos comerciais*
- 167 Com a segunda parte do quinto fundamento, a recorrente afirma que, uma vez que a Comissão baseou as suas conclusões apenas num desvio dos fluxos comerciais, não devia ter declarado a existência de uma ameaça de prejuízo grave na aceção do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.

- 168 Segundo a recorrente, a Comissão não baseia a ameaça de prejuízo grave no nível das importações no momento da adoção do regulamento impugnado ou na continuação das importações nesse nível, mas sim num aumento injustificado e teórico das importações no futuro, resultante de um desvio dos fluxos comerciais por efeito das medidas adotadas pelos EUA ao abrigo da Section 232. Ao proceder desse modo, a Comissão equiparou uma ameaça hipotética de aumento das importações a uma ameaça de prejuízo grave. Ao fazê-lo, cometeu um erro manifesto de apreciação e violou o artigo 9.º, n.º 2, e o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda. A este respeito, a recorrente salienta que esta apreciação é confirmada pela jurisprudência da OMC.
- 169 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 170 A título preliminar, importa salientar que, no considerando 90 do regulamento impugnado, a Comissão concluiu que a indústria da União estava «sob ameaça de prejuízo grave, se a tendência para o aumento das importações continuasse com a conseqüente diminuição dos preços e a queda da rentabilidade abaixo de níveis sustentáveis». Ora, a recorrente afirma que esta declaração não tem fundamento e é desmentida pelos elementos constantes dos autos, na medida em que a recorrente demonstrou, no quadro da primeira parte do seu quinto fundamento, que a situação da indústria da União em 2017 e durante os dois primeiros trimestres de 2018 não deixava transparecer que, no que se refere às importações durante esse período, a indústria da União estivesse à beira do colapso e fosse claramente previsível ou iminente um prejuízo grave.
- 171 Na medida em que se concluiu pela improcedência da primeira parte do quinto fundamento, a premissa da argumentação desenvolvida pela recorrente no quadro da segunda parte deste fundamento está errada. Assim, importa analisar a segunda parte do quinto fundamento apenas no que respeita às alegações de que os elementos apresentados pela Comissão para demonstrar um possível aumento das importações constituem um erro manifesto de apreciação.
- 172 Ora, decorre dos autos que, para demonstrar a existência da ameaça de prejuízo grave, a Comissão não se baseou apenas na verificação de um eventual desvio dos fluxos comerciais, antes teve em conta outros fatores. De facto, nos considerandos 99 e 100 do regulamento impugnado, é feita uma análise do ritmo de crescimento das exportações, bem como da probabilidade de uma nova subida das exportações, com base numa análise dos dados disponíveis mais recentes. Além disso, as estatísticas apresentadas e analisadas nos n.ºs 5.6.1 e 5.6.2 do regulamento impugnado mostram a tendência de aumento contínuo das importações e que os primeiros sinais de desvio dos fluxos comerciais já eram observáveis nos meses que se seguiram à entrada em vigor das medidas adotadas pelos Estados Unidos da América ao abrigo da Section 232.
- 173 Portanto, a Comissão baseou-se, efetivamente em elementos que permitiam verificar não apenas um desvio dos fluxos comerciais, mas igualmente uma probabilidade de aumento das importações normalmente destinadas ao mercado americano que podiam então ser desviadas para a União.
- 174 Assim, nenhum erro manifesto de apreciação pode ser inferido do conjunto de indícios pormenorizado no qual assenta a análise da Comissão.

- 175 Acresce que, mesmo admitindo que se deva ter em conta o Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda da OMC, pode salientar-se que a abordagem da Comissão é coerente com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do referido acordo, uma vez que a demonstração da existência de um possível aumento das importações não assenta, no caso em apreço, em meras alegações, conjecturas ou possibilidades remotas.
- 176 Por conseguinte, a segunda parte do quinto fundamento deve ser julgada improcedente.
- *Quanto à terceira parte do quinto fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter cometido um erro manifesto de apreciação e ter violado o artigo 9.º, n.º 2, e o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao não proceder a uma avaliação factual aprofundada da sua conclusão pela existência de uma ameaça de prejuízo grave*
- 177 No quadro da terceira parte do quinto fundamento, a recorrente aduz três argumentos para demonstrar que, mesmo na hipótese de a ameaça de um aumento das importações poder constituir uma ameaça de prejuízo grave, a Comissão não demonstra, de forma satisfatória, à luz, nomeadamente, da jurisprudência da OMC, que existe um risco real de desvio significativo dos fluxos comerciais passível de causar um prejuízo grave.
- 178 Em primeiro lugar, a Comissão não contemplou a existência de outros mercados de exportação suscetíveis de atenuar um eventual desvio dos fluxos comerciais provenientes dos Estados Unidos. Contrariamente às suas alegações, as considerações nas quais a Comissão se baseia para demonstrar o contrário constituem apenas afirmações sem valor probatório.
- 179 Em segundo lugar, não resulta da análise dos dados quantificados constantes dos autos que o desvio dos fluxos comerciais verificado poderia ameaçar causar um prejuízo grave, uma vez que esses movimentos eram limitados. A este respeito, a recorrente considera que as alegações da Comissão para demonstrar o contrário não são sustentadas pelos factos.
- 180 Em terceiro lugar, a análise feita pela Comissão da evolução das importações para a União e para os Estados Unidos nos primeiros meses de 2018 foi efetuada em termos absolutos e essas importações não foram necessariamente realizadas em condições ou de acordo com modalidades suscetíveis de constituir uma ameaça de prejuízo grave. Por conseguinte, a Comissão não apresentou os factos que lhe permitiram concluir que importações suplementares acarretariam uma diminuição dos preços e uma queda da rendibilidade. A este respeito, a recorrente acrescenta que a Comissão não forneceu explicações quanto aos motivos que justificaram a sua conclusão de que as importações em quantidades alegadamente acrescidas ameaçaram causar um prejuízo grave.
- 181 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 182 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao facto de a Comissão não ter analisado a circunstância de, independentemente de um eventual fecho do mercado dos EUA, um desvio dos fluxos comerciais ser limitado e pouco suscetível de causar uma ameaça de prejuízo grave, importa salientar, por um lado, que decorre tanto dos considerandos 35 e 67 do regulamento provisório como dos considerandos 107 e 173 do regulamento impugnado que essa acusação não tem fundamento, na medida em que o raciocínio seguido pela Comissão tem necessariamente em conta outros mercados. Por outro lado, à luz do que é referido nos n.ºs 172 a 174, *supra*, importa afastar a acusação feita à Comissão de que os referidos considerandos constituem apenas meras

afirmações que não são sustentadas por nenhum elemento de prova e, mais concretamente, de que não existe nenhuma prova de que os fluxos comerciais para os Estados Unidos correspondem — em termos de gama de produtos e de países exportadores — aos fluxos comerciais para a União.

183 Em segundo lugar, no que diz respeito ao facto de o eventual desvio dos fluxos comerciais provenientes dos Estados Unidos ser demasiado limitado para constituir uma ameaça de causar um prejuízo grave, a recorrente contesta os cálculos efetuados pela Comissão. Contudo, por aplicação dos princípios recordados nos n.ºs 74 e 75, *supra*, pouco importa que se possa fazer outra análise, como a proposta pela recorrente, na medida em que a fiscalização pelo juiz da União, no caso em apreço, se limita à identificação de um erro manifesto de apreciação que vicie a análise na qual se baseia o regulamento impugnado. Ora, tal erro não resulta dos autos. De facto, os considerandos 107 e 179 do regulamento impugnado referem que a Comissão realizou simulações tendo em conta diferentes critérios e corroborou o seu modelo económico recorrendo aos dados disponíveis mais recentes. A abordagem seguida pela Comissão permitiu-lhe, além disso, concluir pela existência de um desvio dos fluxos comerciais no plano dos volumes no primeiro semestre de 2018, suficiente para justificar as suas conclusões relativas à ameaça de prejuízo grave.

184 Em terceiro lugar, no que diz respeito ao facto de a conclusão de que o aumento das importações conduziria a uma diminuição dos preços e a uma queda da rentabilidade, de modo que ameaçava causar um prejuízo grave, não ser sustentada por nenhum elemento de prova, importa recordar que foi reconhecido que a Comissão fornecera prova bastante de que a indústria da União se encontrava numa situação delicada (v., n.ºs 158 a 161, *supra*) e que há, por isso, que apreciar, à luz dessa situação, o mérito da demonstração pela Comissão da existência de uma ameaça de causar um prejuízo grave em virtude do aumento das importações. Neste âmbito, a Comissão não pode ser acusada de ter cometido um erro manifesto de apreciação pelo facto de ter considerado que, face aos lucros muito baixos realizados durante o período considerado, a pressão suplementar que representava o aumento acelerado verificado das importações na sequência da adoção pelos Estados Unidos da América das medidas ao abrigo da Section 232 conduziria a uma diminuição dos preços e a uma queda da rentabilidade, pelo que ameaçava causar um prejuízo grave. A este respeito, as considerações da recorrente relativas à melhoria da rentabilidade devem ser afastadas pelas razões expostas nos n.ºs 158 a 161, *supra*, em conjugação com o n.º 165, *supra*.

185 Face ao exposto, a terceira parte do quinto fundamento deve ser julgada improcedente.

– *Quanto à quarta parte do quinto fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter cometido um erro manifesto de apreciação, ter violado o princípio da boa administração, não ter cumprido o seu dever de diligência e ter agido em violação do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao não ter em conta a evolução positiva dos indicadores de prejuízo para o primeiro semestre de 2018*

186 Com a quarta parte do quinto fundamento, a recorrente alega que a Comissão violou o princípio da boa administração, não cumpriu o seu dever de diligência e violou o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda quando decidiu não tomar em consideração os indicadores de prejuízo comunicados pela Eurofer para o primeiro semestre de 2018.

- 187 Segundo a recorrente, nenhuma das razões apresentadas pela Comissão pode justificar essa não tomada em consideração, na medida em que a Comissão podia legalmente tomar em consideração essas informações atualizadas, com ou sem verificação, pedir informações suplementares, se fosse caso disso, e basear-se nos dados disponíveis, se necessário.
- 188 Ora, a recorrente considera, antes de mais, que esses indicadores demonstram que a indústria da União melhorou a sua posição concorrencial e, conseqüentemente, constituem elementos de prova positivos da inexistência de ameaça de prejuízo grave.
- 189 Em seguida, a recorrente contesta a afirmação da Comissão de que, mesmo que tivesse tido em conta os indicadores de prejuízo para o primeiro semestre de 2018, a conclusão final teria sido idêntica. A este respeito, a recorrente sublinha que a tendência de crescimento da rendibilidade no período compreendido entre janeiro de 2018 e junho de 2018 não podia confirmar a conclusão final da Comissão que assenta na hipótese de que um aumento do volume de importações acarretaria uma diminuição dos preços e uma queda da rendibilidade.
- 190 Por último, a recorrente considera que, contrariamente às alegações da Comissão, decorre da jurisprudência que o Tribunal Geral é competente, no caso em apreço, para fiscalizar se esta agiu em conformidade com o princípio da boa administração.
- 191 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 192 A título preliminar, importa salientar que, por várias vezes nos seus articulados, a recorrente baseia a sua análise em indicadores de prejuízo atualizados fornecidos pela Eurofer, cuja relevância é objeto da quarta parte do quinto fundamento.
- 193 Contudo, a análise da recorrente assenta no fator relativo à rendibilidade. Ora, como é referido nos n.ºs 158 a 161, *supra*, em conjugação com o n.º 165, *supra*, a importância desse fator deve ser relativizada e este não pode, por si só, conduzir à identificação de um erro manifesto de apreciação. Conseqüentemente, a quarta parte do quinto fundamento é inoperante.
- 194 Em todo o caso, as várias razões apresentadas pela Comissão para justificar o facto de não ter em conta os indicadores de prejuízo comunicados pela Eurofer para os dois primeiros trimestres de 2018 não revelam nenhum erro manifesto de apreciação apesar das contestações da recorrente. A este respeito, a incompletude dos referidos dados é característica. De facto, os indicadores da Eurofer não abrangiam todo o produto em causa. Por conseguinte, ainda que a recorrente considere que as categorias de produtos abrangidas representavam a grande maioria dos volumes do produto em causa e que, uma vez que a falta de informação sobre as outras categorias de produtos se devia provavelmente à não comunicação desses dados pela Associação Europeia dos Tubos de Aço (ESTA), a Comissão tinha o direito de utilizar os dados disponíveis, nos termos do artigo 5.º, n.º 6, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, não se pode daí deduzir que a Comissão tinha o dever de o fazer. A Comissão tem, efetivamente, o direito de considerar que, à luz dessa incompletude, os dados não são relevantes, sem que tal constitua um erro manifesto de apreciação ou qualquer violação do dever de diligência ou do princípio da boa administração.
- 195 Face ao exposto, a quarta parte do quinto fundamento não pode ser acolhida e, portanto, o quinto fundamento deve ser julgado improcedente na íntegra.

Quanto ao sexto fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação e à violação do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda

- 196 Com o seu sexto fundamento, dividido em três partes, a recorrente pretende demonstrar que a Comissão violou o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao não fazer prova da existência de umnexo de causalidade entre o aumento das importações verificado e o risco identificado de prejuízo grave que ameaçava a indústria da União.
- *Quanto à primeira parte do sexto fundamento, relativa ao facto de, estando a ameaça de prejuízo grave relacionada com as importações futuras, a Comissão ter cometido um erro manifesto de apreciação ao estabelecer umnexo de causalidade entre a referida ameaça e o aumento das importações, em violação do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda*
- 197 No quadro da primeira parte do sexto fundamento, a recorrente alega que decorre do regulamento impugnado que a Comissão não concluiu que as importações existentes à data do regulamento impugnado causavam ou ameaçavam causar um prejuízo grave, mas sim que essa ameaça se baseava nas importações que ainda não tinham sido realizadas, o que é, nomeadamente, contrário à jurisprudência da OMC.
- 198 Segundo a recorrente, a Comissão violou, assim, o artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ao basear-se «num aumento futuro e teórico das importações».
- 199 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 200 A título preliminar, importa salientar que a Comissão baseou a sua conclusão numa apreciação das importações existentes e futuras. De facto, resulta da sua análise que, embora a ameaça de prejuízo grave seja, no caso em apreço, representada pelas importações futuras, cuja potencialidade decorre do conjunto de indícios referido nos n.ºs 172 a 174, *supra*, ela existe em virtude da situação particular em que a indústria da União se encontra devido às importações verificadas no momento da adoção do regulamento impugnado.
- 201 A abordagem seguida pela Comissão quanto à aplicação do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda está, assim, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, do mesmo regulamento, que prevê precisamente que, em caso de ameaça de prejuízo grave, a Comissão deve analisar a taxa de aumento das exportações para a União para determinar a probabilidade de uma determinada situação se transformar em prejuízo real.
- 202 Por outras palavras, sem os efeitos causados pelas importações existentes, as importações futuras poderiam não ser problemáticas. Assim, em virtude das importações existentes, surge uma ameaça de prejuízo grave face às projeções estimadas quanto à taxa de aumento das exportações para a União.
- 203 Ora, a recorrente considera que decorre do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda que apenas as importações existentes devem causar ou ameaçar causar um prejuízo grave.

- 204 A premissa da argumentação desenvolvida pela recorrente no quadro da presente parte assenta, por isso, numa interpretação errada da natureza donexo de causalidade existente entre o aumento das importações verificado e o risco identificado de prejuízo grave que ameaça a indústria da União.
- 205 Face ao exposto, a primeira parte do sexto fundamento deve ser julgada improcedente.
- *Quanto à segunda parte do sexto fundamento, relativa à inexistência de umnexo de causalidade, pelo que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação em violação do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda*
- 206 Com a segunda parte do sexto fundamento, a recorrente afirma que a Comissão não fez prova bastante da existência de umnexo de causalidade e, portanto, não respeitou os requisitos previstos no artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 207 Mais concretamente, a recorrente sustenta que os elementos constantes dos autos mostram que, longe de ameaçar causar um prejuízo grave, o nível das importações existente, mesmo durante o PMR, não impedia a indústria da União de ser competitiva e de obter lucros confortáveis. Ora, de acordo com a jurisprudência da OMC, em tal situação, a Comissão devia ter fornecido explicações satisfatórias, fundamentadas ou razoáveis quanto ao facto de os dados indicarem, apesar de tudo, a existência de umnexo de causalidade, o que não fez.
- 208 Além disso, a recorrente contesta a falta de pertinência, alegada pela Comissão, dos valores fornecidos pela Eurofer quanto ao critério relativo à rendibilidade e sublinha que, mesmo dos valores referidos no regulamento impugnado, resulta uma falta de correlação entre o aumento das importações e uma deterioração da situação da indústria da União entre 2013 e 2017.
- 209 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 210 A título preliminar, importa salientar que os argumentos da recorrente respeitantes à inexistência de umnexo de causalidade e que sustentam a segunda parte do seu sexto fundamento assentam essencialmente nas suas interpretações relativas ao crescimento da rendibilidade, corroboradas pelos valores fornecidos pela Eurofer.
- 211 A este respeito, há que recordar que, antes de mais, o critério da rendibilidade não se afigura determinante (v. n.ºs 158 a 161, *supra*, em conjugação com o n.º 165, *supra*); em seguida, os valores fornecidos pela Eurofer não podem ser tidos em conta (v. n.º 194, *supra*) e, por último, o nexode causalidade entre o nível das importações existente no momento da adoção do regulamento impugnado e a ameaça de prejuízo grave foi suficientemente demonstrado pela Comissão (v. n.ºs 200 a 205, *supra*).
- 212 Face ao exposto, a segunda parte do sexto fundamento deve ser julgada improcedente.

– Quanto à terceira parte do sexto fundamento, relativa ao facto de a Comissão não ter avaliado corretamente o impacto das práticas anteriores de dumping e de subvenções no prejuízo sofrido pela indústria da União, padecendo, assim, a sua avaliação da causalidade de um erro manifesto de apreciação, em violação do artigo 16.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda

- 213 Com a terceira parte do sexto fundamento, a recorrente alega que a Comissão não teve em conta o possível impacto das práticas anteriores de *dumping* e de subvenções, o que viciou a sua conclusão relativa à avaliação do prejuízo, pelo que a análise do nexo de causalidade padece de um erro manifesto de apreciação.
- 214 Mais concretamente, a recorrente salienta que o facto de a Comissão ter concluído, no regulamento impugnado, que a indústria da União se encontrava numa situação económica difícil até 2016 explica-se, pelo menos em parte, por um prejuízo significativo anteriormente sofrido, causado por práticas anteriores de *dumping* e de subvenções contra as quais tinham sido adotadas medidas de defesa comercial. A este respeito, sublinha que é irrelevante que as medidas *antidumping* e de compensação tenham ou não objetivos diferentes ou visem produtos específicos em relação às medidas de salvaguarda.
- 215 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 216 Em primeiro lugar, importa salientar que decorre do considerando 95 do regulamento impugnado que, na apreciação da situação em que a indústria da União se encontrava, a Comissão não ignorou nem a existência das práticas anteriores de *dumping* e de subvenções em questão nem os efeitos das medidas adotadas contra elas. Essa tomada em consideração justificou, de resto, o facto de a Comissão não ter podido demonstrar a existência de um prejuízo grave.
- 217 Assim, o raciocínio da Comissão não padece de nenhum erro manifesto de apreciação quanto ao impacto das práticas anteriores de *dumping* e de subvenções na sua análise do nexo de causalidade entre o aumento das importações e a ameaça de prejuízo grave.
- 218 Em segundo lugar, a Comissão não pode ser acusada de não ter tido em conta essas práticas de forma mais pormenorizada, na medida em que, ainda que estas dissessem alegadamente respeito a uma parte significativa do produto em causa, como afirma a recorrente, não deixa de ser verdade que apenas diziam respeito a certas categorias de produtos originários de determinados países.
- 219 Por conseguinte, a sua tomada em consideração da forma descrita no n.º 216, *supra*, é suficiente para afastar qualquer identificação de um erro manifesto de apreciação.
- 220 Face ao exposto, há que julgar improcedente a terceira parte do sexto fundamento e, portanto, o sexto fundamento na íntegra.

Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do artigo 16.º e do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda

- 221 Com o seu sétimo fundamento, a recorrente alega que não existe qualquer base jurídica no Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda para que a Comissão dê início a um inquérito de salvaguarda por iniciativa própria. Esse início de inquérito apenas se justificava se as informações (e, em última instância, um pedido) tivessem sido recebidas da parte de um Estado-Membro.

- 222 Mais concretamente, a recorrente baseia-se no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, constante do capítulo III, para o qual remete o artigo 16.º do referido regulamento lido à luz dos considerandos 7 e 8 do mesmo regulamento, para afirmar que um inquérito de salvaguarda apenas pode ser iniciado por iniciativa dos Estados-Membros. Ora, a recorrente, por um lado, sublinha que o aviso de início do inquérito refere expressamente que este foi iniciado por iniciativa da própria Comissão e, por outro, salienta que, atendendo a vários elementos constantes dos autos, o inquérito teve início com base em informações que nunca se demonstrou que provinham de um Estado-Membro.
- 223 Por último, por um lado, a recorrente acrescenta que a Comissão não podia iniciar o inquérito apenas com base nas informações recebidas no âmbito das medidas de vigilância, uma vez que estas medidas apenas abrangiam as importações no período compreendido entre 2015 e 2017, com exclusão do período compreendido entre 2013 e 2014 e na falta de qualquer informação sobre a situação de prejuízo da indústria da União. Por outro lado, sublinha que, independentemente das competências efetivamente atribuídas à Comissão por força do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, nenhuma disposição lhe permite iniciar inquéritos *ex officio*.
- 224 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 225 Em primeiro lugar, importa salientar que, contrariamente às alegações da recorrente, a existência de uma competência exclusiva dos Estados-Membros quanto à iniciativa de dar início a um inquérito de salvaguarda não decorre do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, lido à luz dos considerandos 7 e 8 do mesmo regulamento.
- 226 Antes de mais, o considerando 7 do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda dispõe que «[a] Comissão deverá ser informada pelos Estados-Membros dos perigos resultantes da evolução das importações que possam tornar necessário o estabelecimento de uma vigilância da União ou a aplicação das medidas de salvaguarda».
- 227 Este considerando não diz respeito à competência da Comissão para dar início a um inquérito, mas sim ao dever de informação que recai sobre os Estados-Membros para permitir à Comissão cumprir as obrigações que o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia lhe confiaram, a fim de proteger os interesses da União no quadro da política comercial comum, em matéria tanto de acionamento da colocação sob vigilância da importação de um produto originário de um país terceiro, em conformidade com o capítulo IV do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, como de imposição de medidas de salvaguarda relativamente a um produto importado na União, em conformidade com o capítulo V do mesmo regulamento.
- 228 No entanto, não decorre da redação do referido considerando qualquer exclusividade quanto à fonte de informação que permite à Comissão cumprir as suas obrigações.
- 229 Em seguida, o considerando 8 do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda enuncia que, «[n]esse caso, a Comissão deverá examinar os termos e condições em que se efetuam as importações, a sua evolução e os diferentes aspetos da situação económica e comercial e eventuais medidas a adotar».

- 230 Este considerando não diz respeito à competência da Comissão para dar início a um inquérito, mas visa impor um dever de apreciação que recai sobre a Comissão numa situação específica, ou seja, quando receba o tipo de informações referido no considerando 7 do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 231 Embora decorra da redação do considerando 8 do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda a existência de um dever circunscrito a uma situação específica, este considerando não limita nem exclui a possibilidade de a Comissão proceder a tal apreciação noutras situações.
- 232 Por último, o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda refere, nomeadamente, que, «[s]e a Comissão verificar que existem elementos de prova suficientes para justificar a abertura de uma investigação, a Comissão procede à respetiva abertura no prazo de um mês a contar da data de receção da informação correspondente fornecida por um Estado-Membro e publica um anúncio no *Jornal Oficial da União Europeia*».
- 233 Esta disposição garante a um Estado-Membro que tenha feito chegar informação à Comissão que esta se pronunciará sobre as consequências a retirar dessa informação quanto ao início de um eventual inquérito. Assim, o prazo fixado refere-se, por definição, à situação em que a Comissão se encontra quando lhe seja imposto o dever de apreciação em causa no considerando 8 do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 234 Contudo, como é especificado nos n.ºs 228 e 231, *supra*, esta situação não exclui outras situações, sob pena de impedir a Comissão de cumprir as obrigações que lhe foram confiadas.
- 235 Tal é o caso, pelo menos, quando, como no caso em apreço, tenham sido implementadas medidas de vigilância.
- 236 A aplicação de tais medidas pode ser decidida pela Comissão, de acordo com o artigo 10.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, sem inquérito prévio, uma vez que o requisito previsto no artigo 4.º, n.º 1, do mesmo regulamento não se aplica a essa situação.
- 237 Assim, o Regulamento de Execução 2016/670 foi, nomeadamente, adotado com base no artigo 10.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 238 Ora, de acordo com o considerando 12 do Regulamento de Execução 2016/670, o objetivo prosseguido pela introdução de uma vigilância prévia era a obtenção de informações estatísticas aprofundadas que permitissem uma análise rápida da evolução das importações provenientes de todos os países não UE.
- 239 Como resulta do aviso de início do inquérito de salvaguarda, atendendo, nomeadamente, às informações obtidas em virtude do sistema de vigilância, a Comissão considerou que existiam elementos de prova suficientes de que a evolução das importações poderia tornar necessário o recurso a medidas de salvaguarda.
- 240 A este respeito, ao abrigo do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, a Comissão pode, para salvaguardar os interesses da União, nomeadamente por iniciativa própria, impor tais medidas quando os requisitos materiais estejam preenchidos.

- 241 Contudo, de acordo com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, excetuando as situações de urgência referidas no artigo 7.º do mesmo regulamento, nenhuma medida de salvaguarda pode ser imposta sem que seja iniciado um inquérito prévio.
- 242 Consequentemente, a Comissão decidiu dar início a tal inquérito, por iniciativa própria, no que diz respeito às importações de produtos de aço.
- 243 Decorre do que precede que, se a iniciativa de dar início a um inquérito de salvaguarda coubesse exclusivamente aos Estados-Membros, como afirma a recorrente, não só o poder de iniciativa atribuído à Comissão por força do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda ficaria limitado quanto aos seus efeitos, mas, sobretudo, o próprio objeto do mecanismo de vigilância seria afetado.
- 244 De facto, a interpretação preconizada pela recorrente, que equivale a fazer depender o início de um inquérito da submissão da questão à Comissão por um Estado-Membro, privaria o estudo dos dados recolhidos ao abrigo desse mecanismo do essencial do seu interesse.
- 245 Consequentemente, a interpretação da recorrente relativa ao poder de iniciativa de dar início a um inquérito, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, é incompatível com a economia do sistema previsto nesse regulamento.
- 246 A este respeito, pode igualmente acrescentar-se que a interpretação que a recorrente faz do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda se afigura incoerente à luz de outras disposições do mesmo regulamento.
- 247 Assim, o artigo 7.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda permite à Comissão adotar, nomeadamente, medidas de salvaguarda provisórias em situações de urgência. De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, desse regulamento, o exercício dessa competência não está sujeito ao cumprimento do requisito relativo à realização de um inquérito previamente à imposição das referidas medidas. Contudo, não é afastada qualquer medida de investigação. De facto, o artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda especifica que a Comissão deve tomar imediatamente as medidas de investigação ainda necessárias. Ora, o início de tal inquérito não depende da submissão prévia da questão à Comissão por um Estado-Membro. Seria, de facto, ilógico colocar tal condição quando, nomeadamente, uma verificação tenha demonstrado suficientemente que o aumento das importações causara ou ameaçava causar um prejuízo grave, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda. O mesmo raciocínio explica que existe a possibilidade de a Comissão dar início a um inquérito sem a questão lhe ser previamente submetida por um Estado-Membro quando já estejam em vigor medidas de vigilância que permitam obter elementos de prova suficientes de que a evolução das importações poderia tornar necessário o recurso a medidas de salvaguarda.
- 248 Da mesma forma, a Comissão não está condicionada por qualquer obrigatoriedade de que a questão lhe seja submetida por um Estado-Membro para poder exercer as competências que lhe são reconhecidas por força, por um lado, do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, que a habilita a adotar medidas de salvaguarda, e, por outro, do artigo 20.º do mesmo regulamento, que a autoriza a examinar os efeitos das medidas de salvaguarda em vigor e a alterar os seus termos, ou mesmo a revogá-las. Todas estas ações, que a Comissão pode realizar por iniciativa própria, se inserem na lógica de que esta detém,

previamente ao exercício das suas competências, elementos de prova relativos à existência ou não de uma situação problemática para os produtores da União, sendo indiferente a origem desses elementos.

- 249 Decorre, portanto, destas disposições um sistema coerente, que institui uma lógica global que confere à Comissão a possibilidade de agir por iniciativa própria quando disponha de elementos de prova suficientes para justificar a sua ação.
- 250 Por conseguinte, importa interpretar o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda à luz desta lógica e, assim, concluir que a possibilidade de a Comissão agir por iniciativa própria é reconhecida no âmbito do início dos inquéritos referido nesse mesmo artigo.
- 251 Importa ainda salientar que nenhum elemento factual corrobora a posição da recorrente. De facto, é ponto assente que os Estados-Membros não formularam objeções em relação a esse inquérito e cooperaram mesmo com a Comissão nesse âmbito, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.
- 252 Em segundo lugar, o argumento da recorrente baseado numa qualquer exclusividade quanto à fonte de informações que limita o âmbito da investigação não encontra fundamento nas disposições regulamentares pertinentes. De facto, não existe nenhum argumento textual que obrigue a Comissão a afastar as informações que tenha conseguido obter como complemento das obtidas através das autoridades dos Estados-Membros por aplicação das medidas de vigilância.
- 253 Em todo o caso, como salienta a Comissão, a recorrente confunde os dados que desencadearam o início do inquérito (ou seja, o aumento contínuo das importações de produtos de aço) com os relativos ao período analisado pela Comissão para tirar as suas conclusões.
- 254 Face ao exposto, o sétimo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao oitavo fundamento, relativo à violação do direito a um processo equitativo

- 255 No âmbito do seu oitavo fundamento, a recorrente afirma que, ao não divulgar determinadas informações durante o inquérito de salvaguarda, a Comissão violou o seu direito a um processo equitativo, que faz parte dos direitos de defesa.
- 256 Mais concretamente, depois de recordar a especial importância que reveste o respeito pelas garantias processuais às quais pertence o direito a um processo equitativo em matéria de medidas de defesa comercial, domínio no qual as instituições da União gozam de um amplo poder de apreciação, por um lado, a recorrente considera que, ao não divulgar as informações estatísticas relativas ao PMR de que dispunha, a Comissão impediu as partes interessadas, nas quais a recorrente se inclui, de se pronunciar sobre informações essenciais que, nomeadamente, serviram de base para concluir por um aumento das importações. Por outro lado, a recorrente considera que, ao atrasar de forma significativa a divulgação das informações transmitidas pela Eurofer, a Comissão retirou às partes interessadas, nas quais a recorrente se inclui, a possibilidade de tecer comentários e de apresentar os seus pontos de vista sobre o prejuízo atualizado sofrido por uma grande parte da União. A este respeito, a recorrente considera que pouco importa que a Comissão não tenha utilizado esses dados, na medida em que a sua argumentação assenta no grau de informação de que teria podido dispor para formar a sua opinião.

- 257 A recorrente acrescenta, num primeiro momento, que contrariamente às alegações da Comissão, esta, por um lado, tinha a obrigação de lhe permitir, durante o procedimento administrativo, dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a realidade e a relevância dos factos e das circunstâncias alegados e sobre os elementos de prova tidos em conta para sustentar a alegação da existência de um aumento das importações e de uma ameaça de prejuízo grave e, por outro, não atualizou o processo em tempo útil. Num segundo momento, a recorrente afirma que não lhe foi permitido dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista no que respeita, por um lado, às informações sobre a utilização das estatísticas de importação relativas ao PMR e, por outro, aos indicadores de prejuízo atualizados da Eurofer.
- 258 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.
- 259 A título preliminar, por um lado, há que salientar que resulta dos articulados da recorrente que, embora a sua argumentação a respeito das informações sobre a utilização das estatísticas de importação relativas ao PMR tenha, num primeiro momento, fundamentado a sua argumentação sobre uma alegada ilegalidade decorrente da falta de divulgação dessas informações, num segundo momento, a recorrente considerou que a ilegalidade tinha origem no facto de não lhe ter sido permitido dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista. Assim, já não se trata de uma contestação respeitante à falta de divulgação, mas sim de uma contestação respeitante ao carácter tardio dessa divulgação. Consequentemente, os argumentos da recorrente quanto a essas informações convergem, em substância, com a sua alegação formulada a respeito da disponibilização das informações relativas aos indicadores de prejuízo atualizados da Eurofer.
- 260 Por outro lado, importa afastar as objeções da Comissão relativas ao carácter inoperante do oitavo fundamento por inaplicabilidade do direito a um processo equitativo no caso em apreço. De facto, como a Comissão reconheceu na tréplica, resultou dos debates na fase escrita do processo que, através desse fundamento, a recorrente alega, na realidade, uma violação dos direitos de defesa pelo facto de não lhe ter sido permitido pronunciar-se sobre um determinado número de informações durante o procedimento administrativo.
- 261 A este respeito, há que salientar que as regras que enquadram os direitos das partes interessadas de dar a conhecer o seu ponto de vista, de ter acesso a determinadas informações e de ser ouvidas estão previstas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, bem como no artigo 5.º, n.ºs 4 e 5, do mesmo regulamento.
- 262 Ora, embora seja verdade, como sublinha a Comissão, que a recorrente não refere expressamente a disposição que a Comissão terá violado, deve reconhecer-se que, para poder exercer os direitos em questão no n.º 261, *supra*, a Comissão está obrigada a disponibilizar às partes, em tempo útil, as informações que lhe são fornecidas no âmbito do inquérito, salvo algumas exceções.
- 263 Neste contexto, importa analisar as alegações da recorrente relativas à comunicação tardia das informações sobre a utilização das estatísticas de importação relativas ao PMR e das informações respeitantes aos indicadores de prejuízo atualizados quanto ao cumprimento, pela Comissão, da sua obrigação de disponibilizar às partes, em tempo útil, as informações necessárias que lhe são fornecidas no âmbito do inquérito.
- 264 A este respeito, basta salientar que a recorrente teve acesso aos indicadores de prejuízo fornecidos pela Eurofer em 21 de dezembro de 2018 e às informações estatísticas relativas ao PMR em 4 de janeiro de 2019. Ora, o regulamento impugnado foi adotado em 31 de janeiro de 2019.

- 265 Ainda que a recorrente não tenha disposto de um intervalo de tempo significativo, importa recordar, por um lado, que essas informações apenas vieram completar outras informações que a recorrente comentara ao longo do procedimento e, por outro, que as medidas de salvaguarda são medidas de urgência cuja adoção não pode ser indefinidamente adiada.
- 266 Consequentemente, há que concluir que, no caso em apreço, a recorrente teve oportunidade de apresentar as suas observações em tempo útil e a Comissão não violou a sua obrigação de disponibilizar às partes, em tempo útil, as informações que lhe são fornecidas no âmbito do inquérito.
- 267 Por conseguinte, há que concluir que não é possível identificar nenhuma violação dos direitos de defesa.
- 268 Face ao exposto e sem que seja necessário apreciar as objeções da Comissão relativas ao caráter inoperante do oitavo fundamento por não utilização dos indicadores de prejuízo atualizados relativos aos primeiro e segundo trimestres de 2018, o oitavo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto às despesas

- 269 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 270 Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, nos termos do pedido formulado pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO é condenada nas despesas.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de maio de 2022.

Assinaturas