Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ĆAPETA
apresentadas em 5 de junho de 2025 [1]

**Processo C-811/23 P**

**Comissão Europeia**
**contra**
**Zippo Manufacturing Co.,**

**Zippo GmbH**

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política Comercial Comum — Regulamento (UE) n.º 654/2014 — Medidas adotadas pelos Estados Unidos a respeito das importações de determinados produtos de alumínio e aço — Medidas de "reequilíbrio" sob a forma de direitos *ad valorem* adicionais sobre determinadas categorias de produtos — Direito de ser ouvido»

## I. Introdução

1. O presidente dos Estados Unidos, Donald J. Trump, afirmou recentemente «to me, the most beautiful word in the dictionary is tariff, and it's my favourite word» (para mim, «tarifa» é a palavra mais bonita do dicionário e é a minha palavra preferida) [2].

2. O fascínio do presidente Trump por tarifas remonta ao seu primeiro mandato presidencial, se não antes. Em 2018, ordenou que os Estados Unidos introduzissem direitos *ad valorem* sobre vários tipos de produtos siderúrgicos de diferentes origens, incluindo da União Europeia. Em resposta, esta última introduziu medidas de reequilíbrio sob a forma de direitos *ad valorem* adicionais sobre determinadas posições pautais da Nomenclatura Combinada (a seguir «NC») [3].

3. Uma das categorias de produtos visada por este conflito geopolítico era a do código NC 9613 80 00 (a seguir «outros isqueiros»), que estava sujeita a uma tarifa *ad valorem* adicional de 20 % por força do Regulamento (UE) 2020/502 [4] (a seguir «regulamento impugnado»).

[1] Língua original: inglês.

[2] V. Leonard, J., «In Trump's Economic Plan, Tariff is "the Most Beautiful Word"»; https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-10-15/in-trump-s-economic-plan-tariff-is-the-most-beautiful-word, 15 de outubro de 2024.

[3] Anexo I do Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum (JO 1987, L 256, p. 1).

[4] Regulamento de Execução da Comissão, de 6 de abril de 2020, relativo a certas medidas de política comercial respeitantes a determinados produtos originários dos Estados Unidos da América (JO 2020, L 109, p. 10).

4. O isqueiro «Zippo», um produto tipicamente americano, pode ser classificado nessa categoria de produtos. Como tal, a Zippo Manufacturing Co., a Zippo GmbH e a Zippo SAS (a seguir, em conjunto, «Zippo»)[5] impugnaram aquele regulamento perante o Tribunal Geral. Alegaram, designadamente, que deviam ter sido ouvidas antes da introdução desses direitos.

5. No Acórdão de 18 de outubro de 2023, Zippo Manufacturing e Zippo/Comissão (T-402/20, EU:T:2023:640; a seguir «acórdão recorrido»), o Tribunal Geral acolheu esse argumento.

6. A Comissão Europeia interpôs recurso desse acórdão, alegando, nomeadamente, que o direito de ser ouvido, conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») não se aplica no caso em apreço. Concordo com esta afirmação.

## II. Objeto do processo principal

### *A. Procedimento administrativo*

7. Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.os 2 a 13 do acórdão recorrido. Cumpre recordar o seguinte.

8. Em 2 de março de 2018, o presidente Trump publicou, designadamente, o seguinte *tweet*:

«We must protect our country and our workers. Our steel industry is in bad shape. IF YOU DON'T HAVE STEEL YOU DON'T HAVE A COUNTRY!» (Temos de proteger o nosso país e os nossos trabalhadores. A nossa indústria siderúrgica está em mau estado. SE NÃO TEMOS AÇO, NÃO TEMOS PAÍS!)[6].

9. Em 8 de março de 2018, os Estados Unidos adotaram medidas sob a forma de um direito aduaneiro *ad valorem* de 20 % sobre as importações de determinados produtos de aço e alumínio provenientes, nomeadamente, da União Europeia, aplicáveis a partir de 23 de março de 2018 e por um período indeterminado[7].

10. Em 16 de maio de 2018, em resposta a essas medidas, a Comissão publicou o Regulamento de Execução (UE) 2018/724[8] com o objetivo de aplicar faseadamente direitos aduaneiros adicionais sobre alguns produtos provenientes dos Estados Unidos. A gama de produtos escolhida, correspondentes aos códigos NC abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento, inclui milho doce, arandos, tabaco, maquilhagem, vestuário, produtos siderúrgicos, *bourbon*, papel, calçado, artigos para o lar, máquinas de lavar a roupa, baterias, veículos a motor, motociclos, navios de pesca e barcos a motor.

5 A Zippo menciona na sua contestação no âmbito do presente recurso que a Zippo SAS foi entretanto extinta.

6 V. The American Presidency Project, *tweets* de 2 de março de 2018, disponíveis em: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

7 V. United States Federal Register, Proclamation 9705 of March 8, 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-05478. Estas tarifas foram em seguida adiadas até 1 de maio de 2018 e, posteriormente, até 1 de junho de 2018; v. United States Federal Register, Proclamation 9711 of March 22, 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-06425, e Proclamation 9740 of April 30, 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-09841.

8 Regulamento de Execução da Comissão, de 16 de maio de 2018, relativo a certas medidas de política comercial respeitantes a determinados produtos originários dos Estados Unidos da América (JO 2018, L 122, p. 14). Esses direitos foram objeto de um processo, no que respeita aos motociclos, que deu origem ao Acórdão de 21 de novembro de 2024, Harley-Davidson Europe e Neovia Logistics Services International/Comissão (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. Em 18 de maio de 2018, a União Europeia notificou o Conselho do Comércio de Mercadorias da Organização Mundial do Comércio (a seguir «OMC») da suspensão proposta de concessões e de outras obrigações, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, do Acordo da OMC sobre as Medidas de Salvaguarda, no que respeita aos códigos NC enumerados no Regulamento (UE) 2018/724 [9].

12. Em 24 de janeiro de 2020, os Estados Unidos alargaram os direitos aduaneiros a alguns produtos derivados do aço e do alumínio, que seriam aplicados a partir de 24 de janeiro de 2020, igualmente por um período indeterminado [10].

13. Em 6 de março de 2020, a Comissão solicitou o parecer das partes interessadas, ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 654/2014 (a seguir «Regulamento n.º 654/2014») [11], através de uma comunicação publicada no sítio Internet da Direção-Geral (a seguir «DG») Comércio da Comissão [12]. A recolha de informações solicitada pela DG Comércio já incidia então sobre o código NC 9613 80 00 [13].

14. A Zippo não participou nessa iniciativa.

15. Em 7 de abril de 2020, a Comissão publicou o regulamento impugnado.

16. Nesse regulamento, a Comissão explica que «[n]ão obstante os Estados Unidos terem caracterizado essas medidas como medidas de segurança, as medidas são, no essencial, medidas de salvaguarda» [14]. Assim, e uma vez que as consultas com os Estados Unidos não conduziram a uma solução satisfatória, a União Europeia exerceu o seu direito de suspensão e reequilíbrio de concessões, ao abrigo do Acordo da OMC sobre as Medidas de Salvaguardas, com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 654/2014 [15].

17. As medidas adequadas para o efeito assumiram a forma de medidas de política comercial que consistiam na suspensão das concessões pautais e na imposição de direitos aduaneiros novos ou mais elevados [16].

[9] V. Comité das Medidas de Salvaguarda da OMC, «Immediate notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards» (Notificação imediata, nos termos do artigo 12.º, n.º 5, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda, ao Conselho do Comércio de Mercadorias da proposta de suspensão das concessões e outras obrigações referidas no artigo 8.º, n.º 2, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda), G/SG/N/12/EU/1, p. 1.

[10] V. United States Federal Register, Proclamation 9980 of January 24, 2020 (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR Doc. 2020-01806.

[11] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao exercício dos direitos da União tendo em vista a aplicação e o cumprimento das regras do comércio internacional, e que altera o Regulamento (CE) n.º 3286/94 do Conselho que estabelece procedimentos comunitários no domínio da política comercial comum, a fim de garantir o exercício dos direitos da Comunidade ao abrigo das regras do comércio internacional, nomeadamente as estabelecidas sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (JO 2014, L 189, p. 50).

[12] V. Acórdão recorrido, n.º 7.

[13] No n.º 7 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral explica que «[e]ntre as medidas previstas no final da referida recolha», a Comissão indicou a possibilidade de aplicar direitos *ad valorem* adicionais a produtos abrangidos pelo código 9613 80 00. Contudo, parece-me, com base nos autos no Tribunal Geral, que o questionário publicado no sítio Internet da DG Comércio já referia a possibilidade de aumentar os direitos aduaneiros aplicáveis aos produtos abrangidos por este código NC.

[14] V. Regulamento impugnado, considerando 2.

[15] V. Regulamento impugnado, considerandos 8 e 9.

[16] V. Regulamento impugnado, considerando 9.

18. Em relação aos produtos abrangidos pelo código NC 9613 80 00 («[o]utros isqueiros» e que pertencem à categoria dos «[i]squeiros e outros acendedores, mesmo mecânicos ou elétricos, e suas partes, exceto pedras e pavios»), essas medidas traduziam-se na imposição de um direito *ad valorem* adicional de 20 % [17]. De acordo com o regulamento impugnado, «[n]a conceção e seleção destas medidas, a Comissão aplicou critérios objetivos nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), e do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 654/2014]» [18].

19. O artigo 4.º, n.º 2, alínea c), desse regulamento habilita a Comissão a adotar medidas de política comercial a um nível «substancialmente equivalent[e] ao nível das concessões ou de outras obrigações afetadas pela medida de salvaguarda, de acordo com as condições estabelecidas no Acordo da OMC sobre as Medidas de Salvaguarda».

20. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 654/2014, as medidas de política comercial em causa são determinadas com base «a) [na c]apacidade das medidas para incitar os países terceiros a cumprir as regras do comércio internacional»; «b) [no p]otencial das medidas para prestar apoio aos operadores económicos da União afetados por medidas adotadas por países terceiros»; «c) [na d]isponibilidade de fontes alternativas de abastecimento das mercadorias, bens ou serviços em causa, a fim de evitar ou de reduzir ao mínimo os eventuais impactos negativos a nível das indústrias a jusante, das autoridades ou entidades adjudicantes ou dos consumidores finais da União»; «d) [na c]apacidade para evitar a complexidade e os custos administrativos desproporcionados na aplicação das medidas»; e «e) [em c]ritérios específicos que possam vir a ser estabelecidos em acordos internacionais de comércio relativamente aos casos referidos no artigo 3.º» do Regulamento n.º 654/2014.

21. Resulta dos autos no Tribunal de Justiça que, de acordo com uma nota da DG Comércio de 26 de março de 2020, no âmbito do procedimento de recolha de informações do artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014, «a avaliação das diferentes alegações das partes interessadas reflete os critérios relevantes em conformidade com o Regulamento n.º 654/2014, isto é, os referidos nas alíneas b) e c), *supra*. Estes critérios orientaram a Comissão desde logo na seleção dos produtos. Uma vez que as medidas previstas são tarifas aplicadas na fronteira, o requisito enunciado na alínea d) encontra-se preenchido. O critério e) não é aplicável, uma vez que o Acordo da OMC sobre as Medidas de Salvaguarda não estabelece critérios específicos adicionais além de uma equivalência substancial. O critério a) não é aplicável à situação, uma vez que é relevante noutras situações previstas no Regulamento n.º 654/2014» [19].

22. O regulamento impugnado entrou em vigor em 6 de abril de 2020 [20].

23. Em 7 de abril de 2020, a União Europeia notificou ao Conselho do Comércio de Mercadorias da OMC as medidas introduzidas pelo regulamento impugnado ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2, do Acordo da OMC sobre as Medidas de Salvaguarda [21].

[17] V. Artigo 1.º, n.º 2, do regulamento impugnado.

[18] V. Regulamento impugnado, considerando 10.

[19] Este documento está registado sob a designação Ares(2020)1798978 e foi anexado pela Zippo à sua réplica no processo no Tribunal Geral.

[20] V. Regulamento impugnado, artigo 3.º

[21] V. Comité das Medidas de Salvaguarda da OMC, «Immediate notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards» (Notificação imediata, nos termos do artigo 12.º, n.º 5, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda, ao Conselho do Comércio de Mercadorias da proposta de suspensão das concessões e outras obrigações referidas no artigo 8.º, n.º 2, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda), G/SG/N/12/EU/2, p. 1.

24. Depois dos Estados Unidos terem anunciado, em 31 de outubro de 2021, a suspensão das suas medidas por um período que terminou em 31 de dezembro de 2023, a Comissão suspendeu igualmente as medidas introduzidas pelo regulamento impugnado até 31 de dezembro de 2023 [22].

### *B. Acórdão recorrido*

25. Os isqueiros mecânicos em metal «à prova do vento» fabricados pela Zippo Manufacturing Co. nos Estados Unidos são importados para a União Europeia pela Zippo GmbH ao abrigo do código NC 9613 80 00 (a seguir «produto em causa»). Este código NC está abrangido pelo regulamento impugnado.

26. Em 30 de junho de 2020, a Zippo interpôs um recurso de anulação do regulamento impugnado.

27. Em 18 de outubro de 2023, o Tribunal Geral proferiu o acórdão recorrido, através do qual anulou o regulamento impugnado na parte em que diz respeito aos produtos com o código NC 9613 80 00, com o fundamento de que a Comissão não respeitou o direito da Zippo de ser ouvida durante o processo que conduziu à adoção deste regulamento.

28. Esse acórdão está estruturado, em substância, do seguinte modo.

29. Quanto à admissibilidade, o Tribunal Geral só teve em conta a situação da Zippo Manufacturing Co [23].

30. Primeiro, o Tribunal Geral explicou que a Zippo Manufacturing Co. é individualmente afetada pelo regulamento impugnado devido a «um conjunto de elementos factuais e jurídicos constitutivos de uma situação específica que [a] caracteriza […] em relação a qualquer outro operador económico» [24]. Segundo, o Tribunal Geral considerou que o regulamento impugnado diz diretamente respeito à Zippo Manufacturing Co., nomeadamente porque afeta o seu direito de acesso ao mercado da União [25]. Terceiro, considerou que esta sociedade mantém um interesse em agir — apesar da suspensão do regulamento impugnado — para evitar que pretensas ilegalidades se reproduzam no futuro [26].

31. Quanto ao mérito do recurso, o Tribunal Geral começou por se debruçar sobre o quinto fundamento, em cujo âmbito a Zippo alegou que a Comissão violou o princípio da boa administração [27].

[22] Artigo 2.º do Regulamento de Execução (UE) 2021/2083 da Comissão, de 26 de novembro de 2021, que suspende as medidas de política comercial respeitantes a determinados produtos originários dos Estados Unidos da América instituídas pelos Regulamentos de Execução (UE) 2018/886 e (UE) 2020/502 (JO 2021, L 426, p. 41).

[23] V. Acórdão recorrido, n.os 44 e 45.

[24] Acórdão recorrido, n.os 30 e 31.

[25] Acórdão recorrido, n.º 41.

[26] Acórdão recorrido, n.º 47.

[27] O Tribunal Geral não se pronunciou sobre os restantes quatro fundamentos apresentados pela Zippo, isto é, primeiro, violação do princípio da proporcionalidade; segundo, violação do princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento; terceiro, erro manifesto de apreciação de direito e de facto visto que o raciocínio relativo à escolha do produto em causa carece de fundamentação adequada; e, quarto, erro manifesto de apreciação de direito no que diz respeito às obrigações da União Europeia no âmbito da OMC.

32. Primeiro, o Tribunal Geral apreciou o fundamento da Zippo à luz dos requisitos previstos no artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014. Declarou que esta disposição não obriga a Comissão a informar as partes interessadas do procedimento de recolha de informações através de uma publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, referindo que é suficiente anunciar este procedimento por meio de uma publicação no sítio Internet da DG Comércio [28].

33. Segundo, o Tribunal Geral observou que o direito a uma boa administração engloba o direito autónomo de qualquer pessoa ser ouvida antes de ser tomada qualquer medida individual contra si que a possa afetar desfavoravelmente. A este respeito, baseou-se no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta [29]. De acordo com o mesmo, as medidas de reequilíbrio instituídas pelo artigo 4.º do regulamento impugnado «destinam[-se] […] a produzir repercussões económicas negativas sobre a atividade das empresas dos Estados Unidos que exportam para a União os produtos a que essas medidas se aplicam» [30]. Consequentemente, este tipo de medida, «mesmo que não seja tomada na sequência de um processo individual contra empresas exportadoras dos produtos [em causa] […] pode constituir uma medida suscetível de afetar de maneira desfavorável os interesses das referidas empresas», pelo que «não se pode excluir» que essas empresas possam invocar o direito de ser ouvidas [31].

34. O Tribunal Geral considerou ao mesmo tempo que o artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014 não constitui uma concretização do direito de ser ouvido, porquanto prevê a obrigação da Comissão obter informações e opiniões sobre os interesses económicos da União Europeia em bens, serviços ou setores específicos e não informações sobre os interesses particulares das empresas afetadas negativamente pelas medidas propostas pela União [32].

35. Com base nestas premissas, e visto que a Comissão estava ciente de que a Zippo podia ser afetada negativamente pelas medidas introduzidas pelo regulamento impugnado, o Tribunal Geral concluiu que a Comissão lhe devia ter concedido a possibilidade de ser ouvida durante o processo de adoção do regulamento impugnado [33].

36. Por último, o Tribunal Geral declarou que a violação do direito de ser ouvido pode ter influído no resultado do processo. Considerou que, se a Zippo tivesse gozado do direito de ser ouvida, «não se pode excluir que o regulamento impugnado teria tido um conteúdo diferente» [34].

37. Tendo em conta o que precede, o Tribunal Geral julgou procedente o quinto fundamento e anulou o regulamento impugnado sem analisar os restantes fundamentos.

### *C. Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

38. Com o seu recurso interposto em 26 de dezembro de 2023, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne a anular o acórdão recorrido, julgar improcedente o quinto fundamento relativo à violação do princípio da boa administração e condenar a Zippo nas despesas.

[28] V., para o efeito, acórdão recorrido, n.os 53 a 58.

[29] V., para o efeito, acórdão recorrido, n.os 59 a 63.

[30] V., para o efeito, acórdão recorrido, n.os 67 a 71.

[31] V., para o efeito, acórdão recorrido, n.os 72 e 73.

[32] V., para o efeito, acórdão recorrido, n.º 67.

[33] V., para o efeito, acórdão recorrido, n.os 74 a 77.

[34] V., para o efeito, acórdão recorrido, n.os 87 a 90.

39. A Zippo pede ao Tribunal de Justiça que se digne a negar provimento ao recurso e, a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral e condenar a Comissão nas despesas.

40. Tanto a Comissão como a Zippo exerceram o seu direito a réplica e a tréplica. Não foi realizada audiência.

## III. Análise

41. O Tribunal de Justiça pediu que a minha análise se centrasse no primeiro fundamento de recurso. A Comissão alega nesse fundamento que o Tribunal Geral cometeu um erro ao concluir que a Comissão violou o direito da Zippo de ser ouvida, conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta [35].

42. O fundamento de recurso da Comissão está dividido em três partes. Na primeira parte, alega que o Tribunal Geral descurou o facto de o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta não se aplicar a medidas de alcance geral. Em seguida, na segunda parte, alega que o regulamento impugnado não constitui uma «medida individual». Por último, na terceira parte, alega que mesmo que a Zippo tivesse o direito de ser ouvida relativamente à adoção do regulamento impugnado, este direito teria sido respeitado no âmbito procedimento de recolha de informações realizado ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014.

43. Vou seguir a estrutura da Comissão e abordar sucessivamente os argumentos relativos às três partes (secção A). Embora proponha ao Tribunal de Justiça que julgue procedentes as três partes, concluo que o litígio não está em condições de ser julgado e que, por isso, o processo deve ser remetido ao Tribunal Geral (secção B).

### *A. Quanto ao primeiro fundamento de recurso*

#### *1. Primeira parte: o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta não se aplica a medidas de alcance geral*

44. No entender da Comissão, embora o Tribunal Geral tenha identificado corretamente que o âmbito de aplicação do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta se limita a medidas individuais [36], não aplicou este requisito ao processo que culminou na adoção do regulamento impugnado porque este ato de direito da União não constitui uma medida individual na aceção desta disposição [37].

45. A Zippo, por sua vez, considera que o Tribunal Geral não descurou o requisito de medida individual, conforme decorre do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, e que do acórdão recorrido não resulta o contrário.

[35] Na parte inicial do seu primeiro fundamento de recurso, a Comissão parece alegar que o quinto fundamento apresentado pela Zippo não abrange, na prática, o direito de ser ouvido, visto que este fundamento denuncia o procedimento de recolha de informações da Comissão ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014 à luz do princípio da boa administração, conforme consagrado no artigo 41.º da Carta. No entanto, a Comissão não critica explicitamente o Tribunal Geral por ter agido *ultra petita* no que diz respeito ao quinto fundamento apresentado pela Zippo. De qualquer modo, partindo de uma interpretação lata deste fundamento, é possível interpretar os argumentos da Zippo no sentido de que invoca uma violação do direito de ser ouvida, uma vez que alega que a Comissão devia tê-la informado individualmente tendo em conta que as medidas em causa que lhe dizem respeito.

[36] V. Acórdão recorrido, n.º 61.

[37] No seu recurso, a Comissão remete para os n.ºs 63, 65, 73 e 91 do acórdão recorrido para fundamentar este argumento.

46. Embora concorde com a Zippo, no sentido de que isso não é expressamente referido no acórdão recorrido, a Comissão tem razão ao afirmar que o Tribunal Geral parece interpretar e aplicar o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta como se o requisito de «medida individual» previsto neste artigo não existisse, de modo que o Tribunal Geral parece concluir que é suficiente que uma pessoa sofra consequências desfavoráveis para desencadear a aplicação do direito de ser ouvido [38].

47. Esta abordagem é manifestamente errada.

48. Resulta desde logo da redação do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta e da jurisprudência relevante [39] que o direito de ser ouvido nos termos desta disposição se aplica mediante o preenchimento de dois requisitos: por um lado, quando está em causa uma medida individual a adotar no âmbito de um procedimento administrativo instaurado em relação a uma pessoa e, por outro, quando a medida a adotar pode afetá-la desfavoravelmente.

49. Foi com base nesta lógica que o Tribunal de Justiça declarou que o direito de ser ouvido, conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta só se aplica no âmbito de um procedimento em que a Administração adota uma medida individual em relação a uma pessoa, e não de um procedimento que conduz a uma medida de alcance geral [40].

50. Existem razões políticas importantes para justificar esta restrição: a maioria, senão todas as medidas de aplicação geral, podem impactar negativamente pelo menos uma pessoa singular ou coletiva, quer seja ou não identificável previamente. Ainda que, como a Comissão também sustenta, as instituições da União devam ter em conta o impacto que estas medidas podem ter nas pessoas singulares ou coletivas, não estão obrigadas a ter em consideração a sua situação particular.

51. Consequentemente, o facto de uma pessoa ser afetada, de um modo geral, por uma medida deste tipo não é suficiente para desencadear a aplicação do direito de ser ouvido, conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

52. Como a Comissão sustenta, com razão, o contrário, isto é, reconhecer o direito de ser ouvido a qualquer pessoa que possa ser afetada por uma medida de alcance geral, não é exequível na prática.

53. No entanto, mesmo que fosse possível conceber uma forma de concretizar o exercício deste direito, seria impossível identificar e informar todas as pessoas afetadas por uma medida de alcance geral, a fim de poder ouvi-las.

54. Isto acontece no domínio da Política Comercial Comum porque, como a Comissão explicou em resposta às questões que o Tribunal Geral dirigiu às partes, esta instituição nem sequer dispõe de uma lista dos importadores de um determinado produto. Também não tem acesso aos dados individuais, o que permitiria identificar as pessoas potencialmente afetadas.

38 V. n.os 63, 65, 67 e 72 a 74 do acórdão recorrido.

39 V. Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais, anotação *ad* artigo 41.º, que remete, designadamente, para os Acórdãos de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14), e de 6 de dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão (T-450/93, EU:T:1994:290, n.º 42) (confirmado pelo Acórdão de 24 de outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, EU:C:1996:402, n.os 21 e segs.).

40 V. Acórdão de 17 de março de 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, n.º 49) (no qual o Tribunal de Justiça negou a aplicação do direito de ser ouvido ao abrigo do artigo 41.º da Carta em relação a medidas de aplicação geral no âmbito da Política Comum das Pescas). V., igualmente, Acórdão de 22 de junho de 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Comissão (C-259/22 P, não publicado, EU:C:2023:513, n.os 49 e 50) e, por analogia, no que diz respeito a medidas legislativas, Acórdão de 14 de outubro de 1999, Atlanta/Comunidade Europeia (C-104/97 P, EU:C:1999:498, n.os 35 a 38).

55. Decorre do exposto que, tanto por razões jurídicas como práticas, o direito «individual» de ser ouvido, conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, só pode surgir em relação a medidas individuais [41].

56. Por conseguinte, a primeira parte do primeiro fundamente de recurso deve ser julgada procedente.

*2. Segunda parte: o regulamento impugnado não constitui uma «medida individual»*

57. A Comissão alega ainda que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que o regulamento impugnado constitui uma medida individual a respeito da Zippo na aceção do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

58. Concordo com a Comissão.

59. Primeiro, o ato impugnado é um regulamento que, de acordo com o artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE, tem caráter geral em relação a todos os sujeitos de direito da União.

60. No entanto, a Zippo tem razão ao alegar, em substância, que este tipo de ato não exclui, por si só, a possibilidade de o regulamento impugnado conter medidas individuais relativas a pessoas específicas, pelo que o direito de ser ouvido, conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, pode ser aplicável a este ato [42].

61. É o que sucede, por exemplo, no domínio das medidas *antidumping* e das medidas restritivas, em que a Comissão e o Conselho adotam regulamentos destinados a aplicar determinadas medidas a pessoas singulares ou coletivas *ad nominen*. Com efeito, estas medidas, mesmo que sejam geralmente adotadas sob a forma de um regulamento, apresentam as características de uma decisão em relação a determinadas pessoas singulares e coletivas, uma vez que refletem a posição final das instituições da União na sequência de um procedimento administrativo relativo à sua situação específica [43].

[41] Contudo, isto não impede o legislador da União, ou mesmo a Comissão, quando exerce competências delegadas, de optar por reconhecer às pessoas afetadas por uma medida de aplicação geral o direito de serem ouvidas; v., a este respeito, Acórdão de 22 de junho de 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Comissão (C-259/22 P, não publicado, EU:C:2023:513, n.º 51). Para exemplos no domínio da Política Comercial Comum, v. artigo 5.º, n.º 10, artigo 6.º, n.º 5, e artigo 21.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2016/1036 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da União Europeia (JO 2016, L 176, p. 21) e artigos 4.º e 15.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1083/2013, de 28 de agosto de 2013, que estabelece regras relativas ao procedimento de suspensão temporária de preferências pautais e de adoção de medidas de salvaguarda gerais ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas (JO 2013, L 293, p. 16).

[42] V., por analogia, Acórdão de 17 de julho de 2008, Athinaïki Techniki/Comissão (C-521/06 P, EU:C:2008:422, n.ºs 42 a 44) (no qual o Tribunal de Justiça explicou que para efeitos de classificação de um ato é, em princípio, irrelevante que este preencha ou não determinados requisitos formais, devendo, contudo, ser tido em conta o conteúdo da medida impugnada e a intenção do seu autor).

[43] V., nomeadamente, no domínio do *antidumping*, Acórdão de 29 de março de 1979, NTN Toyo Bearing e o./Conselho (113/77, EU:C:1979:91, n.º 8) (no qual o Tribunal de Justiça esclareceu que um regulamento *antidumping* é individualizado em relação aos produtores-exportadores do produto em causa cujos dados são utilizados no inquérito). V., também, Acórdão de 21 de fevereiro de 1984, Allied Corporation e o./Comissão (239/82 e 275/82, EU:C:1984:68, n.ºs 11 e 12) (no qual o Tribunal de Justiça explicou, no n.º 12, que «os atos que instituem direitos *antidumping* são suscetíveis de dizer direta e individualmente respeito a empresas produtoras e exportadoras que possam demonstrar que foram identificadas nos atos da Comissão ou do Conselho ou que os inquéritos preparatórios lhes disseram respeito»). No domínio das medidas restritivas, v., nomeadamente, Acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 241 a 244), e de 23 de abril de 2013, Gbagbo e o./Conselho (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 56) (neste último, o Tribunal de Justiça explicou que «simultaneamente, a atos de caráter geral, na medida em que proíbem que uma categoria de destinatários determinados de forma geral e abstrata, nomeadamente, ponha fundos e recursos económicos à disposição das pessoas e das entidades cujos nomes figuram nas listas contidas nos respetivos anexos, e a um conjunto de decisões individuais relativas a essas pessoas e entidades»).

62. Assim, essas pessoas singulares e coletivas podem invocar o direito de ser ouvidas como se fossem destinatárias desse regulamento, mesmo que o direito derivado da União relevante não preveja essa possibilidade [44].

63. No entanto, o caso do regulamento impugnado é diferente.

64. Este regulamento determina objetivamente situações e produz efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas em termos gerais e abstratos [45].

65. No caso em apreço, aplica-se a todas as importações provenientes dos Estados Unidos abrangidas pelo código NC 9613 80 00.

66. Para o efeito, o regulamento impugnado não utiliza as informações relativas às atividades comerciais de nenhuma das pessoas singulares ou coletivas a que diz respeito.

67. Também não tem por objeto o comportamento de uma empresa específica [46], nem é direcionado à Zippo [47].

68. Pelo contrário, como o próprio Tribunal Geral explicou, o regulamento impugnado visa, de um modo geral, pressionar os Estados Unidos no sentido de alterarem as suas práticas [48].

69. Como tal, a Zippo não pode alegar que o regulamento impugnado é uma medida individual de que é destinatária e que, por isso, devia ter sido ouvida antes da sua adoção.

70. Nenhum dos acórdãos referidos pelo Tribunal Geral permite fundamentar a conclusão inversa [49].

[44] V., por exemplo, Acórdão de 27 de junho de 1991, Al-Jubail Fertilizer/Conselho (C-49/88, EU:C:1991:276, n.º 17) (no qual o Tribunal de Justiça reconheceu que, mesmo numa situação em que a legislação da União aplicável em causa não prevê essa possibilidade, pode existir a necessidade de ser ouvido).

[45] V., por analogia, Acórdão de 6 de outubro de 1982, Alusuisse Italia/Conselho e Comissão (307/81, EU:C:1982:337, n.º 9) (no qual o Tribunal de Justiça esclareceu que um regulamento *antidumping* se aplica, em geral, às importações de todos os produtos originários de um determinado país, com ressalva de todas as pessoas que não são expressamente mencionadas no regulamento como estando sujeitas a um direito específico).

[46] V. Acórdão recorrido, n.ºs 69 (no qual o Tribunal Geral explicou que as medidas de reequilíbrio em causa não são dirigidas contra a Zippo) e 72 (no qual concluiu que estas medidas «não s[ão] tomada[s] na sequência de um processo individual contra empresas exportadoras dos produtos abrangidos pela[s] mesma[s]»).

[47] V., *ex multis*, Acórdão de 1 de outubro de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conselho (C-141/08 P, EU:C:2009:598, n.º 83 e jurisprudência referida) (no qual o Tribunal de Justiça explicou que o direito de ser ouvido exige que os destinatários de decisões que afetem de modo sensível os seus interesses sejam colocados em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista).

[48] V. Acórdão recorrido, n.º 29.

[49] Como a Comissão salienta, com razão, todos os processos que o Tribunal Geral refere nos n.ºs 61 a 65 do acórdão recorrido dizem respeito a situações de processos individuais. Consequentemente, nenhum desses acórdãos corrobora a tese de que a mera existência de efeitos adversos é suficiente para desencadear a aplicação do direito de ser ouvido. Assim, o Acórdão de 5 de novembro de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) é relativo a um procedimento individual de regresso de um nacional de um país terceiro em situação irregular; o Acórdão de 4 de junho de 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444) é relativo a uma decisão individual de transferência de um agente temporário do Serviço Europeu para a Ação Externa no interesse do serviço; o Acórdão de 21 de dezembro de 2021, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/CUR (C-934/19 P, EU:C:2021:1042) é relativo a uma decisão de resolução do Banco Popular que, por isso, era manifestamente dirigida a essa pessoa coletiva, a qual foi impugnada por um terceiro que, por conseguinte, não tinha o direito de ser ouvido; e, por último, o Acórdão de 18 de junho de 2014, Espanha/Comissão (T-260/11, EU:T:2014:555) é relativo a uma decisão dirigida ao Reino de Espanha.

71. O facto de o processo de adoção do regulamento impugnado ter levado a Comissão a identificar uma pessoa cujos interesses podem ser afetados [50] ou de esta estar ciente de que o produto em causa figurava entre as categorias de produtos visadas por esse ato [51], que, aliás, identificou por própria iniciativa [52], não significa que o regulamento impugnado foi adotado no âmbito de um processo contra a Zippo ou relativo a esta.

72. Estes factos, por si só, não fazem do regulamento impugnado uma medida individual na aceção que é exigida para efeitos de aplicação do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

73. Com efeito, seria alarmante se a Comissão não estivesse ciente da situação e dos principais atores no mercado dos Estados Unidos no domínio em que decidiu adotar medidas de reequilíbrio, pelo simples motivo de, ao abrigo do Regulamento n.º 654/2014, essas medidas deverem, nomeadamente, ser escolhidas e concebidas de modo para incitar os países terceiros a cumprir as regras do comércio internacional aplicáveis [53].

74. Resulta do exposto que a Comissão tem razão ao alegar que o Tribunal Geral cometeu um erro por ter considerado que o regulamento impugnado constitui uma «medida individual» no que respeita à Zippo, na aceção do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

75. Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento da Zippo segundo o qual seria contraditório, por um lado, declarar o recurso em causa admissível e, por outro, contestar a aplicabilidade do direito de ser ouvido.

76. A este respeito, basta observar que o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de esclarecer que o facto de um ato de alcance geral dizer direta e individualmente respeito a uma parte não significa que esta deva ter tido a possibilidade de ser ouvida no processo que esteve na base da sua adoção [54].

77. Como a Comissão alegou, acertadamente, para que o direito de ser ouvido nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta seja reconhecido, não basta que um ato diga individualmente respeito a uma pessoa. O processo em causa deve também conduzir a uma «medida individual».

78. Isto pode ser explicado pelas diferentes finalidades dos requisitos da legitimidade ativa ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e dos requisitos de acesso ao direito (individual) de ser ouvido nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. Por um lado, o reconhecimento da legitimidade ativa de uma pessoa singular ou coletiva para interpor recurso junto dos tribunais da União tem como objetivo permitir à pessoa afetada por uma medida impugnar a sua validade

50 Acórdão recorrido, n.º 74.

51 Acórdão recorrido, n.º 75.

52 Acórdão recorrido, n.º 76.

53 V. Regulamento n.º 654/2014, considerando 8.

54 V. Acórdão de 14 de outubro de 1999, Atlanta/Comunidade Europeia (C-104/97 P, EU:C:1999:498, n.ºs 34 e 35). V. também as Conclusões do advogado-geral J. Mischo no processo Atlanta/Comunidade Europeia (C-104/97 P, EU:C:1999:234, n.ºs 57 a 70) (nas quais explica que a situação de um particular direta e individualmente afetado por uma medida é diferente da situação que desencadeia a aplicação de direitos de defesa, uma vez que, neste último caso, o nexo com a medida é específico e diz exclusivamente respeito à situação individual da pessoa em causa), e Acórdãos de 11 de setembro de 2002, Pfizer Animal Health/Conselho (T-13/99, EU:T:2002:209, n.º 487) e de 13 de setembro de 2023, Venezuela/Conselho (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, n.º 43 e jurisprudência referida).

jurídica. Por outro, o direito de ser ouvido tem como objetivo permitir a uma pessoa impedir a adoção de uma decisão a seu respeito, quando essa decisão prejudique a sua situação pessoal [55].

79. Logo, para aceder aos tribunais da União, é, deste modo, suficiente que uma medida individualize a pessoa em causa, mesmo que não tenha sido adotada com essa pessoa em vista.

80. Por outro lado, para que o direito de ser ouvido seja reconhecido no âmbito de um procedimento administrativo, esse procedimento deve ser conduzido com o intuito de responder à situação individual da pessoa em causa e culminar com um ato suscetível de lhe causar prejuízo.

81. Consequentemente, a Comissão teve razão ao afirmar que o facto de um ato de alcance geral dizer individualmente respeito a uma pessoa singular ou coletiva não significa necessariamente que a medida em causa constitua uma «medida individual» na aceção do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

82. Por conseguinte, a segunda parte do primeiro fundamento de recurso também deve ser julgada procedente.

*3. Terceira parte: o direito de ser ouvido foi respeitado no âmbito do procedimento realizado ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014*

83. Na terceira parte, a Comissão alega, em substância, que, mesmo que o direito de ser ouvido previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta fosse aplicável à presente situação, devia ter sido respeitado no âmbito do procedimento de recolha de informações realizado ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014.

*a) Quanto à admissibilidade*

84. A Zippo contesta a admissibilidade deste argumento na sua contestação. Considera, quanto a este ponto, que a Comissão não identificou devidamente no seu recurso os números relevantes do acórdão recorrido. Por conseguinte, o recurso da Comissão quanto a este ponto não preenche os requisitos previstos no artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Nos termos deste artigo, «os fundamentos e argumentos jurídicos invocados devem identificar com precisão os pontos da fundamentação da decisão do Tribunal Geral que são contestados».

85. Discordo.

86. Como a Comissão explica, este requisito processual não deve ser interpretado de forma excessivamente formalista, no sentido de exigir, em todos os casos, uma referência concreta aos pontos do acórdão recorrido.

87. A razão de ser do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo é permitir ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização da legalidade de um ato de direito da União [56].

[55] V., para o efeito, Acórdão de 4 de junho de 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, n.º 69 e jurisprudência referida) (no qual o Tribunal de Justiça explicou que [o direito de ser ouvido] «tem designadamente o objetivo de permitir à autoridade competente corrigir um erro e à pessoa em causa invocar factos relativos à sua situação pessoal que militam no sentido de que a decisão seja ou não tomada ou tenha determinado conteúdo»).

[56] V., *ex multis*, Acórdão de 10 de setembro de 2024, Google e Alphabet/Comissão (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, n.º 63).

88. Como tal, esta disposição constitui uma expressão do artigo 256.º, n.º 2, TFUE e do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que exigem que, no exercício das suas competências no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça esteja em condições de compreender o objeto do litígio.

89. Este requisito está preenchido quando um recurso de uma decisão do Tribunal Geral enuncia, através dos fundamentos e argumentos apresentados, os elementos do acórdão recorrido cuja anulação é pedida [57].

90. Como o Tribunal de Justiça reconheceu, isto pode ser feito mediante identificação expressa dos pontos de fundamentação do acórdão recorrido que são contestados, «quer expressamente quer através da citação ou da reprodução dos elementos que dele constam, permitindo assim identificá-los» [58].

91. No caso em apreço, na terceira parte do primeiro fundamento de recurso, a Comissão aclara não só que contesta, em substância, a conclusão do Tribunal Geral segundo a qual o artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014 não concretiza o direito de ser ouvido, conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, como salienta ainda os números específicos do acórdão recorrido cuja anulação pede [59].

92. Resulta do exposto que o recurso cumpre o disposto no artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo e que o argumento da Zippo de inadmissibilidade deve, por conseguinte, ser julgado improcedente.

*b) Quanto ao mérito*

93. O Tribunal Geral concluiu no n.º 67 do acórdão recorrido que «quando uma empresa cujos interesses sejam suscetíveis de ser afetados de maneira desfavorável pelas medidas previstas num ato de execução adotado pela Comissão, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 654/2014], não tenha participado em tal recolha de informações, não se pode considerar que o seu direito de ser ouvido, garantido pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, não foi violado pelo simples facto de a Comissão ter cumprido a sua obrigação de organizar a referida recolha, em aplicação do artigo 9.º, n.º 1, deste regulamento» [60].

94. A Comissão contesta esta interpretação do artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014, referindo que a interpretação desta disposição pelo Tribunal Geral pode incentivar as partes interessadas a não participarem em procedimentos de recolha de informações semelhantes àquele que foi realizado no caso em apreço, para depois acabarem por contestar a validade do ato do direito da União que resulta desse procedimento com base numa violação dos seus direitos de defesa.

95. Como já expliquei no n.º 49 das presentes conclusões, o direito de ser ouvido no âmbito de um procedimento que conduz à adoção de medidas de alcance geral, como no caso do regulamento impugnado, não pode ser fundado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

[57] V., para o efeito, Acórdão de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão (C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 34 e jurisprudência referida).

[58] V. Acórdão de 21 de dezembro de 2021, Aeris Invest/CUR (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, n.º 51).

[59] V. n.ºs 73 e 74 do recurso, nos quais os n.ºs 67, 85 e 86 do acórdão recorrido são impugnados. V., também, n.º 3 da réplica, na qual se considera que as alegações que visam contestar diretamente os n.ºs 91 e 92 do acórdão recorrido também constam, de forma implícita, do recurso da Comissão.

[60] V. Acórdão recorrido, n.º 67.

96. Não obstante, num sistema ancorado no princípio da democracia participativa [61], em que os sujeitos suscetíveis de ser afetados por medidas de alcance geral adotadas pela Administração devem poder exprimir os seus interesses e explicar as suas preocupações [62], esta possibilidade pode ser concedida através de uma espécie de procedimento de recolha de informações antes da adoção dessas medidas, como o previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 654/2014.

97. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral não salientou nenhuma questão relativa à transparência e à abertura desse procedimento, dado em que este foi organizado no âmbito da adoção do regulamento impugnado [63].

98. A Zippo também não contestou esta conclusão através de um recurso subordinado.

99. Por conseguinte, pode concluir-se que, no caso em apreço, o direito de ser ouvido foi respeitado nos processos que conduziram à adoção de medidas de alcance geral, desde que se possa considerar que este direito existe no direito da União além da sua consagração no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

100. O facto de a Zippo não ter participado nesse procedimento de recolha de informações, embora tendo sido informada da sua existência através de uma publicação no sítio Internet da DG Comércio, não é suscetível de pôr em causa esta conclusão.

101. Se a Zippo tivesse participado nesse procedimento, podia ter invocado os argumentos que alega poderem ter influenciado o conteúdo do regulamento impugnado, isto é, que, «no momento da adoção do regulamento impugnado, as medidas de reequilíbrio previstas para os seus produtos constituíam a forma mais rigorosa das medidas de reequilíbrio pretendidas, tanto a nível da sua dimensão como do seu montante, em relação às que diziam respeito a outras indústrias dos Estados Unidos. Também referem a natureza especialmente grave de uma medida que visa uma única empresa e faz recair sobre ela todas as consequências das medidas de reequilíbrio em causa ou ainda o facto de os seus produtos não terem ligação com os produtos visados pelas medidas de salvaguarda adotadas pelos Estados Unidos da América, pelo que as medidas tomadas pela Comissão não são assim suscetíveis de compensar os efeitos das referidas medidas de salvaguarda» e que «ao [visar] especificamente [as recorrentes], a Comissão adotou uma medida discriminatória, embora tivesse a possibilidade de escolher outros produtos que teriam afetado várias empresas e repartir as medidas de reequilíbrio em causa de forma mais equitativa» [64].

102. Consequentemente, mesmo assumindo que a Zippo dispunha de uma espécie de direito «geral» de ser ouvida antes da adoção de um ato de alcance geral pela Comissão — fora do âmbito de aplicação do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta — esse direito não foi violado pela Comissão nas circunstâncias do caso em apreço.

[61] V. Artigo 11.º, n.º 1, TUE, que estabelece que «as instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União».

[62] V., a este respeito, o Documento de Trabalho «Better Regulation Guidelines» (Orientações para legislar melhor) [SWD(2021) 305 final, n.º 1 do capítulo 2], no qual a Comissão explica que, nos termos do artigo 11.º TUE, «a Comissão tem o dever de realizar amplas consultas às partes interessadas para assegurar a coerência e a transparência das ações da União. A consulta das partes interessadas é um meio importante para recolher elementos que servem de base à elaboração das políticas». V. também Comunicação da Comissão — Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo — Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão [COM(2002) 704 final, n.ºs 15 e 16], que estabelece regras mínimas para a consulta quando a «[Comissão pretende] desencadear reações das partes interessadas à definição de políticas antes da decisão da Comissão».

[63] V. Acórdão recorrido, n.ºs 53 a 58.

[64] Acórdão recorrido, n.º 88.

103. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue igualmente procedente a terceira parte do primeiro fundamento de recurso e, nessa medida, o fundamento na íntegra.

### *B. Consequências*

104. Por força do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado.

105. Este requisito não se encontra preenchido no caso em apreço.

106. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou apenas o quinto fundamento da Zippo.

107. Pelas razões acima expostas, considero que este fundamento carece de fundamentação. Consequentemente, deve ser julgado improcedente.

108. Contudo, dado que o Tribunal Geral não analisou os primeiro a quarto fundamentos de recurso apresentados pela Zippo, que dizem respeito ao fundamento do regulamento impugnado e, em parte, a uma análise que implica uma apreciação complexa dos factos [65], o Tribunal de Justiça não dispõe de todos os elementos necessários para decidir definitivamente [66].

109. Por conseguinte, há que remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie sobre os restantes fundamentos e argumentos que lhe foram apresentados e reservar para final a decisão quanto às despesas.

## IV. Conclusão

110. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o Acórdão de 18 de outubro de 2023, Zippo Manufacturing e Zippo/Comissão (T-402/20, EU:T:2023:640);

– julgar o quinto fundamento improcedente;

– remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie sobre os restantes fundamentos e argumentos que lhe foram apresentados; e

– reservar para final a decisão quanto às despesas.

[65] V., a título de exemplo, o primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade na escolha do produto em causa. Este fundamento exige uma apreciação para determinar se as medidas são adequadas, necessárias e não excedem o necessário para atingir o objetivo que prosseguem.

[66] V., por analogia, Acórdão de 25 de janeiro de 2022, Comissão/European Food e o. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, n.º 154 e jurisprudência referida).