Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

23 de setembro de 2015 *

«Responsabilidade extracontratual — Dumping — Importações de determinados citrinos preparados ou conservados originários da China — Regulamento (CE) n.º 1355/2008, declarado inválido pelo Tribunal Geral — Prejuízo alegadamente sofrido pela demandante na sequência da adoção do regulamento — Ação de indemnização — Esgotamento das vias de recurso internas — Admissibilidade — Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares — Artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 384/96 [posteriormente, artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1225/2009] — Dever de diligência — Nexo de causalidade»

No processo T-205/14,

I. Schroeder KG (GmbH & Co.), com sede em Hamburgo (Alemanha), representada por K. Landry, advogado,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por J.-P. Hix, na qualidade de agente, assistido inicialmente por D. Geradin e N. Tuominen e, em seguida, por N. Tuominen, advogados,

e

Comissão Europeia, representada por T. Maxian Rusche e R. Sauer, na qualidade de agentes,

demandada,

que tem por objeto uma ação de indemnização com vista a obter a reparação do prejuízo alegadamente sofrido devido à adoção do Regulamento (CE) n.º 1355/2008 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, que institui um direito antidumping definitivo e estabelece a cobrança definitiva do direito provisório instituído sobre as importações de determinados citrinos preparados ou conservados (a saber, mandarinas, etc.) originários da República Popular da China (JO L 350, p. 35), declarado inválido pelo acórdão de 22 de março de 2012, GLS (C-338/10, Colet., EU:C:2012:158),

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção),

composto por: M. E. Martins Ribeiro, presidente, S. Gervasoni (relator) e L. Madise, juízes,

secretário: C. Heeren, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 17 de março de 2015,

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho, de 22 de dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objeto de dumping dos países não membros da Comunidade Europeia (JO 1996, L 56, p. 1), conforme alterado (a seguir «regulamento de base») [substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1225/2009 do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativo à defesa contra as importações objeto de dumping dos países não membros da Comunidade Europeia (JO L 343, p. 51; retificação no JO 2010, L 7, p. 22)], dispõe:

«No caso de importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado […], o valor normal será determinado com base no preço ou no valor calculado num país terceiro com economia de mercado ou no preço desse país terceiro para outros países, incluindo países da Comunidade, ou, sempre que tal não seja possível, a partir de qualquer outra base razoável, incluindo o preço efetivamente pago ou a pagar na Comunidade pelo produto similar, devidamente ajustado, se necessário, a fim de incluir uma margem de lucro razoável.

Será escolhido em termos razoáveis um país terceiro com economia de mercado adequado, tomando-se devidamente em consideração quaisquer informações fiáveis disponíveis aquando da seleção. Os prazos serão igualmente tomados em consideração e, sempre que adequado, recorrer-se-á a um país terceiro com economia de mercado sujeito ao mesmo inquérito.

As partes serão informadas, com a brevidade possível após o início do inquérito, do país terceiro com economia de mercado que se prevê utilizar, e poderão apresentar observações num prazo de dez dias.»

Antecedentes do litígio

2 Em 20 de outubro de 2007, a Comissão das Comunidades Europeias publicou o aviso de início de um procedimento antidumping relativo às importações de determinados citrinos preparados ou conservados (nomeadamente, mandarinas, etc.) originários da República Popular da China (JO C 246, p. 15).

3 Em 2 de novembro de 2007, a demandante, I. Schroeder KG (GmbH & Co.), pediu à Comissão para fazer parte da amostra dos importadores independentes, referida no aviso de início.

4 Em 4 de julho de 2008, a Comissão adotou o Regulamento (CE) n.º 642/2008, que institui um direito antidumping provisório sobre as importações de determinados citrinos preparados ou conservados (nomeadamente mandarinas, etc.) originários da República Popular da China (JO L 178, p. 19).

5 Em 18 de dezembro de 2008, o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento (CE) n.º 1355/2008, que institui um direito antidumping definitivo e estabelece a cobrança definitiva do direito provisório instituído sobre as importações de determinados citrinos preparados ou conservados (a saber, mandarinas, etc.) originários da República Popular da China (JO L 350, p. 35).

6 A demandante pagou os direitos antidumping estabelecidos por este regulamento para as suas próprias importações do produto em causa e afirma que os pagou também para as importações efetuadas através de quatro outros importadores (a seguir «quatro outras sociedades»).

7 No acórdão de 22 de março de 2012, GLS (C-338/10, Colet., EU:C:2012:158, n.º 36), o Tribunal declarou o Regulamento n.º 1355/2008 inválido, porquanto a Comissão e o Conselho tinham desrespeitado o disposto no artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base [posteriormente, artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento n.º 1225/2009], ao determinarem o valor normal do produto em causa com base nos preços efetivamente pagos ou a pagar na União Europeia por produtos similares, sem terem demonstrado ter feito todas as diligências necessárias à fixação desse valor a partir dos preços praticados para esse mesmo produto num país terceiro com economia de mercado.

8 Na sequência do acórdão GLS, n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158), a demandante e as quatro outras sociedades requereram o reembolso dos direitos cobrados a título do Regulamento n.º 1355/2008. Os serviços aduaneiros alemães reembolsaram os direitos indevidamente cobrados.

9 A demandante e as quatro outras sociedades requereram também, por um lado, aos serviços aduaneiros de Hamburg-Stadt, de Duisbourg e de Krefeld (Alemanha) o pagamento de juros à taxa de 0,5% por ano sobre os direitos antidumping pagos, durante o período compreendido entre a data de pagamento desses direitos e a do seu reembolso. Estes pedidos, datados de 6 e 7 de novembro de 2012, foram indeferidos por decisões dos serviços aduaneiros em causa, de 8 e 23 de novembro, 18 de dezembro de 2013 e 3 de abril de 2013. A demandante e as quatro outras sociedades reclamaram destas decisões de indeferimento. A demandante esclareceu na audiência, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que todos estes procedimentos tinham sido suspensos enquanto se aguardava a decisão do Finanzgericht Hamburg (Tribunal Fiscal de Hamburgo) no processo que opunha a Hüpeden & Co. (GmbH & Co.) KG às autoridades aduaneiras.

10 Por outro lado, a demandante requereu ao Conselho e à Comissão, por cartas de 10 de dezembro de 2013, a reparação do prejuízo de 345 644 euros, correspondente aos juros dos empréstimos que teve de subscrever por causa do Regulamento n.º 1355/2008. Estes pedidos foram indeferidos, por carta do Conselho de 31 de janeiro de 2014 e por carta da Comissão de 14 de fevereiro de 2014.

11 Após o acórdão GLS, n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158), a Comissão decidiu, por outro lado, reabrir o procedimento antidumping, incidindo essa reabertura unicamente sobre a aplicação das conclusões do referido acórdão. Na sequência deste processo, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) n.º 158/2013, de 18 de fevereiro de 2013, que reinstitui um direito antidumping definitivo sobre as importações de determinados citrinos preparados ou conservados (nomeadamente mandarinas, etc.) originários da República Popular da China (JO L 49, p. 29), a partir de 23 de fevereiro de 2013. Foram submetidas ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais de apreciação da validade deste regulamento (processos apensos C-283/14, CM Eurologistik, e C-284/14, GLS).

Tramitação processual e pedidos das partes

12 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 27 de março de 2014, a demandante propôs a presente ação.

13 A Comissão pediu a suspensão do presente processo, por um lado, até que as autoridades nacionais se pronunciassem definitivamente sobre os recursos mencionados no n.º 9, *supra*, bem como, por outro e a título subsidiário, até que o Tribunal de Justiça se pronunciasse sobre as questões prejudiciais relativas à validade do Regulamento n.º 158/2013, submetidas nos processos apensos C-283/14 e C-284/14 acima referidos. A demandante e o Conselho não levantaram objeções a estes pedidos de suspensão.

14 A demandante conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— condenar a União a pagar-lhe uma indemnização no valor de 345 644 euros, acrescida de juros à taxa de 8% por ano a contar do dia da notificação do acórdão, ou declarar que existe um direito à indemnização a seu favor;

— condenar a Comissão e o Conselho nas despesas.

15 Na audiência, conforme consta da ata da audiência, a demandante pediu ao Tribunal, a título subsidiário, que declare, por acórdão interlocutório, que a sua ação é admissível e que o Conselho e a Comissão cometeram uma ilegalidade suscetível de gerar a responsabilidade da União, e que seguidamente suspenda o presente processo até à prolação de uma decisão definitiva no processo instaurado no Finanzgericht Hamburg referido acima no n.º 9.

16 O Conselho e a Comissão concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— julgar a ação inadmissível ou, a título subsidiário, improcedente;

— condenar a demandante nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade da ação

17 O Conselho e a Comissão alegam nos seus articulados que a presente ação deve ser julgada inadmissível, na medida em que a demandante não esgotou as vias de recurso internas suscetíveis de permitir a reparação do prejuízo alegado.

18 Segundo jurisprudência constante, a ação de indemnização nos termos dos artigos 268.° e 340.°, segundo parágrafo, TFUE, deve ser apreciada à luz do sistema de proteção jurisdicional dos particulares instituído pelo Tratado. Assim, quando uma pessoa se considere lesada pela aplicação regular de uma regulamentação da União que considera ilegal e o facto gerador do prejuízo alegado seja, por isso, exclusivamente imputável à União, a admissibilidade dessa ação de indemnização pode, todavia, estar sujeita, em determinados casos, ao esgotamento das vias de recurso internas. Para que assim seja, é ainda necessário que essas vias de recurso nacionais assegurem de modo eficaz a proteção dos direitos dos particulares interessados e sejam suscetíveis de conduzir à reparação do prejuízo alegado (v. acórdãos de 30 de maio de 1989, Roquette frères/Comissão, 20/88, Colet., EU:C:1989:221, n.º 15 e jurisprudência referida, e de 23 de novembro de 2004, Cantina sociale di Dolianova e o./Comissão, T-166/98, Colet., EU:T:2004:337, n.º 115 e jurisprudência referida).

19 Partindo do princípio de que a exigência do esgotamento das vias de recurso internas possa ser aplicável no caso vertente, caracterizado por ações nacionais com vista a obter o pagamento de juros sobre direitos antidumping restituídos e a presente ação de indemnização perante o juiz da União com vista a obter a reparação do prejuízo sofrido em resultado do pagamento de juros bancários sobre os empréstimos contraídos por causa das perdas de liquidez devidas ao pagamento desses direitos, e independentemente do acórdão de 18 de setembro de 2014, Holcim (Romania)/Comissão (T-317/12, Colet., em fase de recurso, EU:T:2014:782, n.ºs 73 a 77), que limitou os casos de inadmissibilidade devidos ao não esgotamento das vias de recurso internas, há que considerar, em todo o caso, que o não esgotamento das vias de recurso nacionais pela demandante não conduz à inadmissibilidade da ação.

20 Com efeito, não pode considerar-se que os recursos administrativos e judiciais interpostos ou suscetíveis de serem interpostos perante as autoridades nacionais no presente caso asseguram de forma eficaz a proteção dos direitos da demandante no sentido da jurisprudência recordada no n.º 18, *supra*, e, portanto, não tinham de ser esgotadas para efeitos da admissibilidade da presente ação.

21 Tendo em conta a análise necessariamente prospetiva da eficácia das vias de recurso nacionais, sendo a exceção de inadmissibilidade em causa por definição suscitada contra um demandante que não esgotou as vias de recurso nacionais, o juiz da União negou provimento a esta exceção quando o resultado das vias de recurso internas era «especialmente aleatório» (acórdão de 30 de maio 1984, Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft/Comissão, 62/83, Colet., EU:C:1984:197, n.º 15; v. também, neste sentido, acórdão de 26 de fevereiro de 1986, Krohn Import-Export/Comissão, 175/84, Colet., EU:C:1986:85, n.º 28) ou essas vias de recurso eram «excessivamente difíceis» de acionar (acórdão Cantina sociale di Dolianova e o./Comissão, n.º 18, *supra*, EU:T:2004:337, n.º 117). Daqui se deduz que o ónus da prova atribuído à demandante, contra a qual é alegado o não esgotamento das vias de recurso internas, não pode ir além da apresentação de indícios capazes de suscitar dúvidas sérias quanto ao caráter eficaz da proteção assegurada pelas vias de recurso nacionais (v., neste sentido e por analogia, acórdãos de 26 de outubro de 1993, Caronna/Comissão, T-59/92, Colet., EU:T:1993:91, n.º 35, de 9 de março de 2005, L/Comissão, T-254/02, ColetFP, EU:T:2005:88, n.º 148).

22 Ora, no caso presente, a demandante apresentou tais indícios.

23 Esta apresentou, assim, de forma pormenorizada as disposições aplicáveis e evidenciou o facto, aliás confirmado pelo Conselho na sua contestação, de que essas disposições não permitiam o reembolso dos juros pedidos no caso dos autos.

24 Com efeito, o artigo 241.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1), conforme alterado (a seguir «Código Aduaneiro Comunitário»), aplicável à data dos factos do processo, como confirmaram o Conselho e a Comissão na audiência, dispõe:

«O reembolso pelas autoridades aduaneiras de montantes de direitos de importação ou de exportação, bem como dos juros de crédito ou de mora eventualmente cobrados quando do pagamento desses direitos não implica qualquer pagamento de juros por parte das referidas autoridades. Todavia, serão pagos juros:

— sempre que uma decisão de deferimento de um pedido de reembolso não seja executada no prazo de três meses a contar da adoção da referida decisão,

— sempre que estiver previsto nas disposições nacionais.

[...]»

25 Ora, no caso vertente, não resulta de nenhum elemento do processo nem é alegado por nenhuma das partes que a decisão que ordenou o reembolso não tenha sido executada no prazo previsto pelo artigo 241.º, primeiro parágrafo, primeiro travessão, do Código Aduaneiro Comunitário. Além disso, a disposição nacional aplicável no sentido do artigo 241.º, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Código Aduaneiro Comunitário, isto é, o artigo 236.º do Abgabenordnung (Código Tributário alemão), apenas prevê o pagamento de juros quando o reembolso dos direitos em causa tenha sido decretado por uma decisão judicial nacional, o que não é o caso.

26 Ademais, a demandante enviou, em anexo à ação e a uma carta em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, as decisões das autoridades nacionais que recusaram a atribuição dos juros pedidos, com base nas disposições referidas no número anterior do presente acórdão, bem como numa carta do Presidente da Quarta Secção do Finanzgericht Hamburg, de 5 de fevereiro de 2015, que confirmou

perfunctoriamente esse indeferimento no processo designado como «processo piloto» no contencioso nacional relativo ao pagamento de juros referentes aos direitos antidumping restituídos (v. n.º 9, *supra*).

27 Estas decisões afastaram nomeadamente a aplicabilidade ao caso em apreço da solução constante do acórdão de 27 de setembro de 2012, Zuckerfabrik Jülich e o. (C-113/10, C-147/10 e C-234/10, Colet., EU:C:2012:591, n.os 65 a 67; v. também acórdão de 18 de abril 2013, Irimie, C-565/11, Colet., EU:C:2013:250, n.os 21 e 22). Segundo esse acórdão, os particulares que têm direito ao reembolso de montantes indevidamente pagos a título de quotizações de produção no setor do açúcar fixadas por um regulamento inválido têm igualmente direito ao pagamento dos juros correspondentes (acórdão Zuckerfabrik Jülich e o., já referido, EU:C:2013:250, n.º 67), tendo o Tribunal de Justiça consagrado nesta matéria o princípio da obrigação de os Estados-Membros restituírem com juros os montantes de taxas recebidos em violação do direito da União (acórdão Zuckerfabrik Jülich e o., já referido, EU:C:2012:591, n.º 66).

28 Assim, ainda que, como sublinha a Comissão, não possa ser totalmente excluído, com base no acórdão Zuckerfabrik Jülich e o., referido no n.º 27, *supra* (EU:C:2012:591), que a prossecução das vias de recurso do direito nacional leve ao pagamento dos juros reclamados, os elementos trazidos pela demandante no caso concreto são suficientes para suscitar uma dúvida séria acerca de tal desfecho.

29 Resulta do exposto que a demandante provou de forma suficiente a ineficácia das vias de recurso nacionais, sem que haja que aguardar o desfecho dos processos nacionais pendentes.

30 Consequentemente, deve ser negado provimento à exceção de inadmissibilidade baseada no não esgotamento das vias de recurso nacionais, e ao pedido de suspensão do processo até à conclusão dos processos nacionais acima referidos, apresentado pela Comissão.

Quanto à procedência da ação

31 Resulta de jurisprudência constante que a constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, por comportamento ilícito dos seus órgãos, está sujeita à reunião de uma série de requisitos, a saber, a ilicitude do comportamento imputado às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado (v. acórdãos de 19 de abril de 2012, Artegodan/Comissão, C-221/10 P, Colet., EU:C:2012:216, n.º 80 e jurisprudência referida, e de 16 de maio de 2013, Gap granen & producten/Comissão, T-437/10, EU:T:2013:248, n.º 16 e jurisprudência referida).

Quanto à ilicitude do comportamento das instituições

32 A demandante alega que resulta do acórdão GLS, n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158), que a Comissão e o Conselho violaram o seu dever de solicitude, bem como o princípio da boa administração, na medida em que, desrespeitando as exigências do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base, determinaram o valor normal do produto em causa com base nos preços efetivamente pagos ou a pagar na União por um produto similar, sem terem provado ter atuado com toda a diligência necessária para fixar esse valor a partir dos preços praticados para esse mesmo produto num país terceiro com economia de mercado.

33 No seu acórdão GLS, n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158, n.º 36), o Tribunal considerou que a Comissão e o Conselho, na medida em que determinaram o valor normal do produto em causa com base nos preços efetivamente pagos ou a pagar na União por um produto similar, sem terem provado ter

atuado com toda a diligência necessária para fixar esse valor a partir dos preços praticados para esse mesmo produto num país terceiro com economia de mercado, desrespeitaram o disposto no artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base.

34 Em primeiro lugar, resulta do referido acórdão que a invalidade do Regulamento n.º 1355/2008 e, portanto, o comportamento alegadamente ilícito no caso vertente são imputáveis tanto à Comissão, que conduziu o procedimento antidumping e adotou o regulamento antidumping provisório, como ao Conselho, que adotou o regulamento antidumping definitivo que veio confirmar o regulamento provisório.

35 Daqui resulta, em segundo lugar, que é censurada às duas instituições uma violação do seu dever de diligência, que corresponde em substância ao dever de solicitude e ao princípio da boa administração cujo desrespeito é alegado pela demandante na aplicação do disposto no artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base, que fixa o método de cálculo do valor normal.

36 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, apenas uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares gera responsabilidade extracontratual da União e que, para apreciar a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica, importa ter em conta a margem de apreciação de que dispõe a instituição que emitiu o ato. Assim, quando as instituições dispõem de um poder de apreciação, o critério para considerar que uma violação do direito da União é suficientemente caracterizada é o da violação manifesta e grave dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Em contrapartida, quando estas apenas dispõem de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infração do direito da União pode ser suficiente para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (v. acórdãos de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colet., EU:C:2000:361, n.ºs 42 a 44 e jurisprudência referida, e de 2 de março de 2010, Arcelor/Parlamento e Conselho, T-16/04, Colet., EU:T:2010:54, n.º 141 e jurisprudência referida).

37 Assim, há que determinar previamente o âmbito da margem de apreciação de que as instituições dispunham ao aplicar do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base.

– Quanto à margem de apreciação das instituições

38 A fim de estabelecer o âmbito da margem de apreciação de que as instituições dispunham, há que determinar previamente o comportamento que lhes é especificamente censurado ao aplicar do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base e, no caso vertente, a ilegalidade que justificou a declaração de invalidade do Regulamento n.º 1355/2008. Esta abordagem explica-se pelo facto de a aplicação de uma disposição poder implicar diferentes atos para os quais a instituição encarregada da sua aplicação não disponha necessariamente da mesma margem de apreciação. É designadamente o caso das disposições que preveem o método de cálculo de um valor, como o valor normal que é utilizado no cálculo da margem de dumping (v., para uma abordagem análoga relativamente ao método de cálculo do preço de importação no setor dos cereais, acórdão Gap granen & producten/Comissão, n.º 31, *supra*, EU:T:2013:248, n.ºs 30 a 41).

39 No caso vertente, contrariamente ao alegado pela demandante, a ilegalidade apontada às instituições não consiste no facto de estas terem optado pelo método de cálculo subsidiário, baseado nos preços praticados na União, em vez daquele que se baseia nos preços praticados por um país terceiro com economia de mercado, escolha relativamente à qual as mesmas não dispunham de qualquer margem de apreciação (v., neste sentido, acórdão GLS, n.º 7, *supra*, EU:C:2012:158, n.º 26, e conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo GLS, C-338/10, Colet., EU:C:2011:636, n.º 97).

40 Contrariamente ao que alegou a demandante na audiência, também não é censurado à Comissão ter omitido por completo o exame dos dados fornecidos pelo Eurostat para efeitos do cálculo do valor normal do produto em causa. Com efeito, o Tribunal censurou à Comissão, como resulta do acórdão GLS n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158, n.ºs 34 a 36; v. também as conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo GLS, n.º 39, *supra*, EU:C:2011:636, n.ºs 107 a 119), o facto de esta não ter examinado com toda a diligência exigida os dados do Eurostat, isto é, de não ter explorado suficientemente esses dados estatísticos e prosseguido a sua investigação num país terceiro com economia de mercado com base nos referidos dados.

41 Ora, a Comissão dispõe a este respeito de uma margem de apreciação, tanto no que diz respeito à análise dos dados do Eurostat como relativamente ao prosseguimento das suas investigações com base nessa análise.

42 Por um lado, a margem de apreciação das instituições no exame dos dados do Eurostat é comprovada pelo facto, salientado pela Comissão, de os dados recolhidos para determinar um país terceiro com economia de mercado na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base, serem necessariamente dados económicos que dão lugar a avaliações complexas, tais como a determinação da existência ou da importância da produção no referido país do produto em causa ou de um produto semelhante (v., neste sentido, acórdãos de 22 de outubro de 1991, Nölle, C-16/90, Colet., EU:C:1991:402, n.ºs 11 a 17; de 29 de maio de 1997, Rotexchemie, C-26/96, Colet., EU:C:1997:261, n.º 10; e de 28 de setembro de 1995, Ferchimex/Conselho, T-164/94, Colet., EU:T:1995:173, n.º 66).

43 Por outro, a margem de apreciação de que as instituições dispõem na prossecução das investigações a partir das primeiras análises efetuadas é comprovada pelas disposições do regulamento de base que preveem que a Comissão determina um país terceiro com economia de mercado com base nas «informações fiáveis disponíveis» [artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base], deixando-lhe simultaneamente uma margem de apreciação na determinação da disponibilidade dos dados, uma vez que os meios de inquérito previstos são-no a título facultativo e são mais difíceis de aplicar na prática no caso vertente por dizerem respeito a dados relativos a países (artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base), bem como uma margem de apreciação na determinação da fiabilidade dos dados recolhidos, devendo a verificação da sua exatidão ser efetuada apenas «na medida do possível» (artigo 6.º, n.º 8, do regulamento de base).

44 Estas considerações não são postas em causa pela afirmação do Tribunal de Justiça, no n.º 32 do acórdão GLS, n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158; v. também conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo GLS, n.º 39, *supra*, EU:C:2011:636, n.ºs 101 e 102), de que a Comissão tem a obrigação de examinar oficiosamente todas as informações disponíveis, já que o seu papel num inquérito antidumping não é o de um árbitro, cuja competência se limitaria a decidir tomando unicamente em consideração as informações e os elementos de prova fornecidos pelas partes. Com efeito, com esta afirmação, o Tribunal de Justiça clarificou as fontes de «dados disponíveis» nas quais a Comissão deve fundar a sua análise, não limitadas aos elementos fornecidos pelas partes, e entendeu não restringir a margem de apreciação da Comissão na determinação da disponibilidade dos dados provenientes dessas fontes, tanto mais que o Tribunal de Justiça fez referência, no mesmo número do acórdão GLS, n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158), aos poderes de inquérito previstos no artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base.

45 Por conseguinte, dispondo a Comissão no caso presente de um poder de apreciação, a demandante deve provar uma violação manifesta e grave desse poder para efeitos de gerar a responsabilidade da União.

– Quanto à violação manifesta e grave dos limites do seu poder de apreciação pelas instituições

46 A título preliminar, há que esclarecer que a falta de diligência é um dos critérios adotados pela jurisprudência para considerar que a irregularidade ou o erro cometido por uma instituição é constitutivo de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União (v. acórdão Gap granen & producten/Comissão, n.º 31, *supra*, EU:T:2013:248, n.º 28 e jurisprudência referida). A este título, o dever de diligência serve para «caracterizar» a violação de um outro princípio ou de uma outra regra do direito da União. Em contrapartida, no caso vertente, o dever de diligência constitui o princípio cuja violação foi alegada e declarada pelo Tribunal de Justiça.

47 A este respeito, resulta da jurisprudência que, para que a violação do dever de diligência possa ser qualificado de violação manifesta e grave dos limites do poder de apreciação de uma instituição, o dever de diligência deve ter sido totalmente desrespeitado, não bastando uma simples apreciação errada do alcance das obrigações decorrentes deste dever (v., relativamente aos princípios da boa administração e da solicitude, acórdão de 18 de setembro de 1995, Nölle/Conselho e Comissão, T-167/94, Colet., EU:T:1995:169, n.º 89 e jurisprudência referida).

48 Há, portanto, que determinar se, no caso vertente, o comportamento da Comissão constitui um desrespeito total das obrigações decorrentes do dever de diligência ou apenas uma má apreciação do alcance das referidas obrigações.

49 Como resulta do n.º 40, *supra*, no seu acórdão GLS, n.º 7, *supra* (EU:C:2012:158), o Tribunal de Justiça declarou o Regulamento n.º 1355/2008 inválido por a Comissão ter violado seu dever de diligência ao não prosseguir as suas investigações com base nos dados do Eurostat relativos às importações para a União do produto em causa a partir de países terceiros com economia de mercado.

50 Ora, ao agir deste modo, as instituições não desrespeitaram totalmente as suas obrigações decorrentes do dever de diligência.

51 Com efeito, a Comissão não se absteve, na ausência de uma proposta das partes quanto a um país terceiro com economia de mercado, de proceder a medidas de inquérito a fim de procurar tal país, comportamento que teria constituído um desrespeito manifesto e grave do seu dever de diligência (v., por analogia, acórdãos Nölle/Conselho e Comissão, n.º 47, *supra*, EU:T:1995:169, n.º 88, e de 16 de setembro de 2013, ATC e o./Comissão T-333/10, Colet., EU:T:2013:451, n.ºs 88 e 91).

52 Como resulta do considerando 40 do Regulamento n.º 642/2008 e como foi clarificado na audiência, a Comissão levou a cabo um inquérito oficioso durante o procedimento antidumping. Mais precisamente, tendo em conta o facto de este procedimento ter sido aberto na sequência da queixa de uma associação espanhola, a Comissão pediu às autoridades espanholas que procedessem aos controlos e verificações necessários para determinar os países terceiros com economia de mercado que exportavam o produto em causa para a União. Graças a este inquérito, a Comissão descobriu a existência de dois produtores tailandeses do produto em causa, aos quais enviou questionários.

53 Como sublinhou o advogado-geral Y. Bot, não pode ser censurado à Comissão de, ao agir deste modo, não ter atuado com diligência relativamente às duas empresas em questão. As condições em que esta as contactou e o prazo dentro do qual as mesmas foram convidadas a preencher o formulário ter-lhes-ia permitido responder-lhe, pelo que a sua inação lhes é inteiramente imputável, tanto mais que a Comissão não dispõe de nenhum meio de pressão relativamente a empresas de países terceiros que lhe permitam obrigá-las a colaborar (conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo GLS, n.º 39, *supra*, EU:C:2011:636, n.ºs 115 e 116).

54 Em contrapartida, na sequência da falta de resposta das duas empresas tailandesas, a Comissão deveria ter prosseguido as suas investigações, tanto mais que dispunha do tempo necessário para o fazer, uma vez que o fracasso das suas diligências junto das referidas empresas datava de dezembro de 2007 e o

regulamento provisório tinha sido adotado em julho de 2008. Ao não prosseguir as suas investigações, a Comissão não realizou um esforço sério e suficiente (v., neste sentido, acórdão GLS, n.º 7, *supra*, EU:C:2012:158, n.º 34, e conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo GLS, n.º 39, *supra*, EU:C:2011:636, n.ºs 117 e 119; v. igualmente, por analogia, acórdão Nölle/Conselho e Comissão, n.º 47, *supra*, EU:T:1995:169, n.º 88).

55 Consequentemente, a Comissão apreciou de forma incorreta o alcance das suas obrigações decorrentes do dever de diligência, mas não desrespeitou totalmente as obrigações dele decorrentes.

56 Resulta de todo o exposto que não pode ser censurado às instituições no caso vertente nenhum ato ou comportamento suscetível de gerar a responsabilidade da União.

57 Não há, assim, lugar a responsabilidade da União, na medida em que basta que uma das três condições constitutivas desta responsabilidade não se encontre verificada para que seja negado provimento ao pedido de indemnização, sem que seja necessário examinar se as duas outras condições estão reunidas (acórdão de 20 de fevereiro de 2002, Förde-Reederei/Conselho e Comissão, T-170/00, Colet., EU:T:2002:34, n.º 37; v. igualmente, neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colet., EU:C:1994:329, n.º 81).

58 Importa, no entanto, por uma questão de exaustividade, examinar se existe um nexo de causalidade suficientemente direto e certo entre o comportamento ilícito alegado e o prejuízo alegadamente sofrido.

Quanto ao nexo de causalidade entre o facto ilícito e o dano

59 Segundo jurisprudência constante, o prejuízo alegado deve resultar de modo suficientemente direto do comportamento censurado, devendo este último ser a causa determinante do prejuízo, na medida em que não há uma obrigação de reparar toda e qualquer consequência danosa, mesmo distante, de uma situação ilegal (acórdão de 4 de outubro de 1979, Dumortier e o./Conselho, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Colet., EU:C:1979:223, n.º 21; v. também acórdão de 10 de maio de 2006, Galileo International Technology e o./Comissão, T-279/03, Colet., EU:T:2006:121, n.º 130 e jurisprudência referida). Cabe ao demandante apresentar a prova da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento censurado e o prejuízo invocado (v. acórdão de 30 de setembro de 1998, Coldiretti e o./Conselho e Comissão, T-149/96, Colet., EU:T:1998:228, n.º 101 e jurisprudência referida).

60 Ora, este nexo de causalidade não foi provado pela demandante no caso em apreço.

61 Com efeito, os elementos de prova fornecidos pela demandante não permitem demonstrar que os juros alegadamente constitutivos do seu prejuízo correspondem a empréstimos contratados em razão da perda de liquidez devida ao pagamento dos direitos antidumping controvertidos.

62 O único elemento de prova produzido, que consiste no anexo A4 da petição, intitulado «Relação das despesas de juros suplementares suportados», apresenta sob a forma de quadros dos montantes de juros devidos por período (coluna intitulada «Gesamtzinsen», isto é, «Total dos juros»), especificando as taxas de juro (coluna «Zinssatz»), bem como os montantes a que estas se reportam (coluna «Betrag»). No entanto, além do facto de esse anexo não clarificar a natureza desses montantes, à exceção de uma referência com a menção «Aviso de liquidação» («Steuerbescheid»), seguida de um número, importa salientar que este foi redigido pela demandante para efeitos da presente ação, conforme por ela confirmado na audiência. O anexo não é, pois, suficiente enquanto tal para estabelecer o nexo alegado entre os juros, os empréstimos e os direitos antidumping indevidamente cobrados pelo Regulamento n.º 1355/2008, na falta de elementos de prova provenientes de uma fonte externa ou de qualquer outro documento oficial suscetível de os corroborar. (v., relativamente ao

reconhecimento da fraca força probatória de um documento redigido pela demandante, despacho de 3 de setembro de 2014, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Comissão, T-261/12, EU:T:2014:755, n.º 38).

63 Além disso, mesmo supondo que os anexos C2 e C3 da réplica pudessem ser considerados admissíveis, apesar de terem sido apresentados tardiamente, sem justificação para tal apresentação tardia, estes também não permitem demonstrar o nexo de causalidade invocado.

64 É certo que, pelos dados nele contidos (extratos de contas bancárias, avisos de liquidação e de reembolso emitidos pelas autoridades aduaneiras, declarações aduaneiras e pedidos de reembolso apresentados pela demandante e as quatro outras sociedades), o anexo C2 comprova o pagamento e reembolso dos direitos antidumping, bem como os montantes em causa. O anexo C3, que contém os comprovativos do banco da demandante, que recordam as principais condições dos seus contratos de crédito (montantes mutuados, taxas de juros, montantes dos juros, duração), demonstra, por outro lado, o pagamento dos juros. Mediante uma análise que é, contudo, difícil, nomeadamente devido à apresentação pouco clara de diversos documentos do anexo C2, pode ainda concluir-se que determinados montantes ou determinados montantes adicionais referidos no anexo C2 correspondem a montantes mencionados no anexo A4 como quantias mutuadas e que as taxas de juro que figuram no anexo C3 correspondem às referidas no anexo A4.

65 Não obstante, a leitura combinada dos três anexos em causa não permite estabelecer, enquanto tal, que a demandante contratou empréstimos por causa dos direitos antidumping indevidamente pagos e não unicamente para financiar de maneira geral a sua atividade, independentemente dos direitos antidumping. Por um lado, como bem sublinhou o Conselho na audiência, os anexos C2 e C3 não apresentam qualquer ligação entre si, na medida em que os montantes mutuados, conforme constam do anexo C3, representam quantias bem mais elevadas do que os montantes dos direitos antidumping indevidamente pagos que resultam do anexo C2. Por outro, os anexos C2 e C3 permitem, quando muito, fornecer dados probatórios relativos aos montantes dos direitos antidumping em causa e às taxas de juro (v. n.º 62, *supra*), porque emanados de fontes externas e/ou redigidos sob a forma de documentos oficiais, mas não compensam a força probatória insuficiente do anexo A4 (v. n.º 62, *supra*) e, assim, não são suficientes, mesmo em conjugação com o referido anexo A4, para demonstrar o nexo entre os direitos indevidamente pagos, os empréstimos contratados e o pagamento dos juros correspondentes (v., neste sentido, acórdão de 1 de fevereiro de 2001, T. Port/Comissão, T-1/99, Colet., EU:T:2001:36, n.ºs 72 e 73).

66 A necessidade da demandante de subscrever os empréstimos acima mencionados devido aos direitos antidumping controvertidos é tão mais duvidosa quanto a mesma reconheceu, na réplica, conforme sublinharam o Conselho e a Comissão, ter repercutido esses direitos nos seus clientes. Assim, a demandante viu-se, quando muito, obrigada a recorrer ao empréstimo para financiar as suas compras, na expectativa da venda dos seus produtos e da repercussão correlativa dos direitos antidumping nos seus clientes, mas não estava obrigada a pedir essas quantias emprestadas por períodos de empréstimo muito mais longos, conforme resulta do anexo A4 da petição, concretamente durante o período compreendido entre o pagamento dos direitos antidumping em causa e o seu reembolso pelas autoridades aduaneiras. Além do mais, como sublinhou o Conselho sem ter sido contraditado pela demandante, a atividade sujeita aos direitos antidumping representava no máximo 6% do volume de negócios dos importadores sujeitos ao inquérito antidumping, como a demandante, tornando pouco credível, na falta de prova e mesmo de argumentação da demandante em sentido contrário, uma perda de liquidez decorrente do pagamento dos direitos antidumping controvertidos que originasse a necessidade do recurso ao empréstimo.

67 Resulta de todo o exposto que a demandante não demonstrou a existência de um nexo de causalidade entre o facto ilícito e o prejuízo invocados.

68 Esta condição constitutiva da responsabilidade da União não está, assim, verificada, sem que seja necessária este Tribunal pronunciar-se sobre as alegações do Conselho e da Comissão de que a rutura desse nexo de causalidade foi devida ao comportamento negligente da demandante e à reintrodução dos direitos antidumping controvertidos pelo Regulamento n.º 158/2013. Daqui resulta igualmente que não é necessário dar provimento ao pedido de suspensão da presente instância feito pela Comissão, com base no facto de se encontrarem atualmente pendentes no Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais de apreciação da validade do Regulamento n.º 158/2013 (processos apensos C-283/14, CM Eurologistik e C-284/14, GLS).

69 Consequentemente, deve a presente ação ser julgada improcedente por falta de fundamento dos seus pedidos principais e subsidiários, não sendo necessário decidir, por um lado, sobre a alegada inadmissibilidade parcial da ação, na medida em que esta se reporta a juros referentes aos créditos contratados em razão dos direitos antidumping das quatro sociedades, e, por outro, sobre a exceção de inadmissibilidade decorrente de um abuso do processo, na medida em que a ação visa, na realidade, a anulação das decisões das autoridades aduaneiras nacionais.

Quanto às despesas

70 Por força do disposto no artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a demandante sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as efetuadas pelo Conselho e pela Comissão, em conformidade com os respetivos pedidos.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

decide:

1) A ação é julgada improcedente.

2) I. Schroeder KG (GmbH & Co.) é condenada nas despesas.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de setembro de 2015.

Assinaturas