Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ĆAPETA
apresentadas em 17 de novembro de 2022[1]

Processo C-123/21 P

Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — *Dumping* — Determinação do valor normal — "Metodologia do país análogo" — Artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2016/1036 — Secção 15 do Protocolo de Adesão da República Popular da China à OMC — Fiscalização jurisdicional — Acórdão de 7 de maio de 1991, Nakajima/Conselho»

I. Introdução

1. O presente processo tem por objeto um recurso interposto pela Changmao Biochemical Enginering Co. Ltd (a seguir «recorrente»), no qual esta última pede ao Tribunal de Justiça a anulação do Acórdão do Tribunal Geral de 16 de dezembro de 2020, Changmao Biochemical Engineering/Comissão[2] (a seguir «acórdão recorrido»). Nesse acórdão, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso de anulação do Regulamento de Execução (UE) 2018/921 (a seguir «regulamento impugnado»)[3], que manteve direitos *antidumping* sobre as exportações da recorrente de ácido tartárico proveniente da República Popular da China.

2. Na parte do recurso que interessa às presentes conclusões[4], a recorrente contesta, no essencial, a conclusão do Tribunal Geral segundo a qual não podia fiscalizar a legalidade do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2016/1036 (a seguir «Regulamento de Base»)[5], à luz dos acordos da Organização Mundial do Comércio (a seguir «OMC»), e mais especificamente a Secção 15 do Protocolo de Adesão da China à OMC[6] (a seguir «Protocolo de Adesão»). O presente recurso suscita, portanto, questões importantes quanto aos limites da fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça dos atos das instituições da União à luz do direito da OMC.

1 Língua original: inglês.

2 T-541/18, não publicado, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2020:605.

3 Regulamento de Execução de 28 de junho de 2018, que institui um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de ácido tartárico originário da República Popular da China na sequência de um reexame da caducidade nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/1036 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2018, L 164, p. 14).

4 O Tribunal de Justiça pediu que as minhas conclusões se centrassem apenas no primeiro fundamento de recurso.

5 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).

6 Organização Mundial do Comércio, Protocolo de Adesão da República Popular da China (WT/L/432, 23 de novembro de 2001).

II. Antecedentes do litígio

3. Em 7 de dezembro de 1995, o Governo chinês pediu a sua adesão ao Acordo que institui a OMC, nos termos do artigo XII desse acordo. No mesmo dia, foi criado um Grupo de Trabalho sobre a Adesão à OMC a fim de se chegar a um acordo quanto às condições de adesão aceitáveis para a China e para todos os membros da OMC. A Comissão Europeia, em nome da União Europeia e dos seus Estados-Membros, participou nessas negociações.

4. Em 1 de dezembro de 2001, a China aderiu à OMC. No âmbito do seu processo de adesão, este país aceitou uma série de compromissos, que estão consagrados no Protocolo de Adesão. Entre outros aspetos, esse protocolo prevê um regime para o cálculo do valor normal nos inquéritos *antidumping* que difere das regras contidas no Acordo *Antidumping* da OMC (a seguir «AAD»).

5. Mais especificamente, a secção 15, alínea a), do Protocolo de Adesão contém regras relativas à determinação do valor normal nos processos *antidumping* que permitem à autoridade responsável pelo inquérito a um membro da OMC utilizar uma metodologia que não se baseia numa comparação rigorosa com os preços e os custos internos chineses. Na prática, o recurso a essa metodologia é importante na medida em que significa que os preços e custos de um produtor chinês podem ser ignorados pela autoridade responsável pelo inquérito, não dando assim uma imagem exata do valor normal real do respetivo produto.

6. No entanto, por força da secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão, uma parte deste regime deveria cessar quinze anos após a data da adesão da China à OMC, ou seja, 11 de dezembro de 2016.

7. Em 19 de abril de 2017 e, portanto, como é pacífico entre as partes, após o termo do prazo de quinze anos previsto no Protocolo de Adesão[7], a Comissão publicou um aviso de início de um reexame da caducidade das medidas *antidumping* aplicáveis às importações de ácido tartárico originário da China[8].

8. Nesse aviso, a Comissão informou os interessados de que, por aplicação do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento de Base, o valor normal seria determinado com a utilização da chamada «metodologia do país análogo»[9]. Foi possível recorrer a essa metodologia nesse inquérito, dada a classificação estatutária da China, no artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do Regulamento de Base, conjuntamente com «todos os países sem economia de mercado que sejam membros da OMC».

9. Na prática, a utilização da metodologia do «país análogo» permite que o valor normal das importações seja calculado com base nos preços praticados num país com economia de mercado adequada e não com base nos preços e nos custos internos no país de exportação, cujos preços e custos são considerados não estabelecidos nas condições de uma economia de mercado[10]. Esta metodologia é exigida pelo artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do Regulamento de Base, a menos que os produtores sujeitos ao inquérito consigam demonstrar a prevalência da economia de mercado no

[7] Esclareço que, embora, na audiência, todas as partes tenham chegado a acordo sobre o facto de o inquérito ter sido aberto após o período de quinze anos previsto no protocolo de adesão, não existia nenhuma linha clara de argumentação quanto aos efeitos desse termo, nem sequer entre as instituições da União.

[8] Aviso de início de um reexame da caducidade das medidas *antidumping* aplicáveis às importações de ácido tartárico originário da República Popular da China (JO 2017, C 122, p. 8).

[9] Aviso de início de um reexame da caducidade das medidas *antidumping* aplicáveis às importações de ácido tartárico originário da República Popular da China, n.º 5.2.2.

[10] Sobre os problemas práticos da aplicação da metodologia do «país análogo», v. Zang, M.Q., «The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?», *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, 2009, pp. 321 a 351, a pp. 326 a 330.

que diz respeito ao fabrico e à venda do produto similar em causa. A metodologia do «país análogo» distingue-se assim da metodologia padrão, contida no artigo 2.º, n.ºs 1 a 6, do Regulamento de Base, segundo a qual o valor normal é calculado com base nos preços e nos custos internos no país de exportação.

10. A Comissão informou a recorrente, outros produtores-exportadores na China, bem como o Governo chinês, do início desse reexame de caducidade e da sua intenção de recorrer à metodologia que figura no artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento de Base. Nenhuma dessas partes colaborou nesse reexame.

11. Em 28 de junho de 2018, a Comissão adotou o regulamento impugnado, que mantém os direitos *antidumping*[11]. No que diz respeito à existência de *dumping*, a Comissão calculou o valor normal nos termos do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento de Base[12].

III. Tramitação processual no Tribunal Geral

12. Por petição de 12 de setembro de 2018, a recorrente interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação do regulamento impugnado. Entre outros argumentos, a recorrente afirmou, em substância, que o valor normal das importações do seu ácido tartárico deveria ter sido calculado com base no artigo 2.º, n.ºs 1 a 6 do Regulamento de Base, porque o artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do mesmo [e, por conseguinte, a utilização da metodologia do «país análogo» que figura no artigo 2.º, n.º 7, alínea a)] deixou de ser aplicável às importações provenientes da China após o termo do período de quinze anos previsto na secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão.

13. O argumento era, portanto, que, sendo contrário ao Protocolo de Adesão, o artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do Regulamento de Base não poderia ser aplicado às importações provenientes da China após 11 de dezembro de 2016. Por conseguinte, a recorrente alega que a Comissão não poderia ter recorrido à metodologia do «país análogo» porque «carec[ia] [da] base jurídica para a aplicação do artigo 2.º, n.º 7» no inquérito subjacente.

14. Em 16 de dezembro de 2020, o Tribunal Geral proferiu o acórdão recorrido. Recordou que «dada a sua natureza e finalidade, os acordos OMC não se encontram, em princípio, entre as regras à luz das quais a legalidade das medidas adotadas pelas instituições da União pode ser fiscalizada»[13].

15. A recorrente não contesta este fundamento «no seu princípio». Pelo contrário, argumenta que a sua situação é abrangida pelo que designa como «primeira exceção» à referida regra, tal como desenvolvida no Acórdão Nakajima[14] do Tribunal de Justiça.

16. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral reconheceu a existência, na jurisprudência, de duas situações em que a fiscalização da legalidade de um ato da União à luz dos acordos OMC foi considerada possível. A primeira é aquela em que «a União pretendeu dar execução a uma obrigação específica assumida no âmbito desses acordos»[15] (como foi reconhecido no processo

[11] Regulamento impugnado, considerando 181.

[12] *Ibidem*, considerando 45.

[13] Acórdão recorrido, n.º 58.

[14] Acórdão de 7 de maio de 1991, Nakajima/Conselho (C-69/89, EU:C:1991:186, n.ºs 29 a 32; a seguir «Acórdão Nakajima»), embora, incontestavelmente, o atual entendimento do Acórdão Nakajima se baseie na reafirmação desse acórdão no Acórdão de 5 de outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, EU:C:1994:367, n.º 111).

[15] Acórdão recorrido, n.º 60.

que deu origem ao Acórdão Nakajima) e a segunda «quando o ato da União em causa remete expressamente para disposições específicas desses acordos» [16] (como resulta das circunstâncias que deram origem ao Acórdão Fediol) [17].

17. A aplicabilidade do Acórdão Fediol não foi contestada pela recorrente, uma vez que os atos da União em causa não remetem expressamente para o direito da OMC.

18. Baseando-se no Acórdão Rusal Armenal [18], o Tribunal Geral considerou que o Acórdão Nakajima não era aplicável, uma vez que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base resulta da intenção do legislador de introduzir «um regime especial que estabelece regras pormenorizadas para a determinação do valor normal para as importações de países que não têm uma economia de mercado, incluindo a República Popular da China» [19].

19. A título subsidiário, no Tribunal Geral, a recorrente invocou um segundo argumento, segundo o qual, na hipótese de o Acórdão Nakajima não se aplicar, deveria poder beneficiar de uma «terceira exceção» [20]. A recorrente alegou que devia poder «invocar diretamente disposições de um acordo internacional, […] quando o acordo internacional em causa permite uma derrogação à regra geral e o direito da União faz uso desse poder, como sucede no caso em apreço» [21]. O Tribunal Geral rejeitou esta argumentação, por um lado, porque não concluiu que diferia da situação existente no Acórdão Nakajima e, por outro, porque não considerava oportuno reconhecer a existência dessa «nova» situação [22].

20. Por conseguinte, o Tribunal Geral declarou que a recorrente não podia invocar o Protocolo de Adesão para se opor à aplicação do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base [23]. Com este fundamento, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da recorrente.

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

21. No seu recurso para o Tribunal de Justiça, interposto em 26 de fevereiro de 2021, a recorrente pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, dê provimento aos seus pedidos no Tribunal Geral e anule o regulamento impugnado na parte em que lhe diz respeito e que condene a Comissão e as sociedades Distillerie Bonollo SpA, Industria Chimica Valenzana (ICV) SpA e Caviro Distillerie Srl (a seguir «intervenientes») a pagar as despesas da recorrente no presente recurso e no processo T-541/18.

22. O primeiro fundamento de recurso visa essencialmente três números do acórdão recorrido. São eles, respetivamente, o n.º 64 (que nega a aplicabilidade do Acórdão Nakajima à presente situação), o n.º 65 (que aplica o Acórdão Rusal Armenal para concluir que o artigo 2.º, n.º 7, do

16 Acórdão recorrido, n.º 60.

17 Acórdão de 22 de junho de 1989, Fediol/Comissão (70/87, EU:C:1989:254, n.ºs 19 a 23; a seguir «Fediol») (neste processo, um ato da União referia-se explicitamente a regras de direito internacional baseadas no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), razão pela qual o Tribunal de Justiça considerou que podia exercer a sua competência para interpretar as disposições pertinentes do GATT).

18 Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494; a seguir «Acórdão Rusal Armenal»).

19 Acórdão recorrido, n.º 65.

20 A recorrente referiu-se à situação tal como existia no Acórdão Nakajima como «primeira exceção «e à situação tal como existia no Acórdão Fediol como «segunda exceção». Sobre o uso indevido da palavra «exceção» tal como foi usada nos Acórdãos Nakajima e Fediol, v. n.º 46 e seguintes das presentes conclusões.

21 Acórdão recorrido, n.º 74.

22 Acórdão recorrido, n.º 74.

23 Acórdão recorrido, n.º 67.

Regulamento de Base constitui uma abordagem independente do direito da União para as importações de países que não têm uma economia de mercado, incluindo a China) e o n.º 74 (que rejeita os argumentos da recorrente relacionados com a existência de uma «terceira exceção»).

23. Por seu turno, a Comissão, apoiada pelos intervenientes, pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a recorrente nas despesas.

24. Na audiência de 8 de setembro de 2022, a recorrente, os intervenientes, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão apresentaram observações.

V. Argumentos das partes

25. O principal argumento da recorrente é que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base constitui uma intenção de dar execução, no direito da União, na aceção do Acórdão Nakajima, às consequências do termo do prazo estabelecido na secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão.

26. Para sustentar este argumento, a recorrente baseia-se essencialmente nos n.ºs 54 e 55 da exposição de motivos da proposta da Comissão sobre a decisão do Conselho relativa à adesão da China à OMC, de 2001 (a seguir «Proposta de 2001») [24]. Estes dois números dizem respeito à metodologia de cálculo do valor normal para importações provenientes da China, precisando este último número que os «procedimentos específicos para fazer face a alegados casos de *dumping* por parte dos exportadores chineses […] que […] podem ainda não estar a funcionar em condições normais de economia de mercado, continuarão em vigor pelo prazo de quinze anos após a adesão da China à OMC».

27. A recorrente considera essa exposição como constituindo uma expressão da clara intenção do legislador da União, na aceção do Acórdão Nakajima, de limitar a utilização da metodologia do «país análogo» que figura no artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base no que respeita à China a um período de apenas quinze anos. Por essa razão, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que não podia fiscalizar a legalidade do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base à luz da secção 15 do Protocolo de Adesão por falta de intenção de execução.

28. A recorrente alega igualmente que o Acórdão Rusal Armenal não se aplica à sua situação. Segundo a recorrente, esse acórdão dizia unicamente respeito à aplicação do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base à situação específica da Arménia. Assim, a conclusão do Tribunal de Justiça, no Acórdão Rusal Armenal, de que «o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base constitui a expressão da vontade do legislador da União de adotar, neste domínio, uma abordagem própria da ordem jurídica da União» [25], diz respeito apenas à situação dos países que não têm uma economia de mercado que não sejam membros da OMC. Por conseguinte, segundo a recorrente, o Tribunal Geral errou ao estender a aplicação desse acórdão à situação das importações provenientes da China após o termo do Protocolo de Adesão chinês.

[24] Proposta de decisão do Conselho que estabelece a posição da Comunidade no seio da Conferência Ministerial criada pelo Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio sobre a adesão da República Popular da China à Organização Mundial do Comércio [COM (2001) 517 final]. Esta proposta foi adotada por decisões do Conselho que definem a posição comunitária, no seio da Conferência Ministerial criada pelo Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio, relativo à adesão da República Popular da China e do Território Aduaneiro Distinto de Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu («Taipé Chinês») à Organização Mundial do Comércio (Bull. 10-2001, n.º 1.6.26).

[25] Acórdão Rusal Armenal, n.º 48.

29. A título subsidiário, a recorrente alega que o Tribunal Geral não reconheceu a existência de circunstâncias que permitam o reconhecimento de uma «terceira exceção», distinta das que estão em causa nos Acórdãos Nakajima e Fediol. Na audiência, desenvolveu esta posição. Explicou que as circunstâncias do presente processo diferem da situação no Acórdão Nakajima, dado que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base foi introduzido antes da adesão da China à OMC. Por conseguinte, a redação específica dos n.os 54 e 55 da exposição de motivos da Proposta de 2001 deve ser entendida no sentido de que o recurso à «metodologia do país análogo» já não é possível quinze anos após a data de adesão da China à OMC.

30. A Comissão e os intervenientes, apoiados pelo Parlamento e pelo Conselho na fase oral do processo, contestam este raciocínio. No essencial, salientam que o presente processo não se enquadra nas circunstâncias evocadas no Acórdão Nakajima. Alegam que as explicações contidas na Proposta de 2001 são irrelevantes para avaliar a intenção do legislador da União de adotar, no artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base, uma abordagem própria da ordem jurídica da União, como foi reconhecido no Acórdão Rusal Armenal. Na sua opinião, as únicas fontes pertinentes para determinar a vontade de dar execução, por parte do legislador da União, a uma obrigação específica decorrente dos acordos OMC seriam os considerandos ou outros documentos relativos ao processo de adoção ou de alteração do próprio Regulamento de Base.

31. Como explicou o Conselho na audiência, esta instituição, em substância, é capaz de «usar dois chapéus diferentes»; um, quando atua enquanto parte do legislador da União e, outro, quando participa em negociações ao nível internacional. Assim, as afirmações feitas durante as negociações internacionais não podem servir para explicar a intenção legislativa dos atos adotados nessa base e ainda menos dos atos adotados ou alterados que não se relacionem com aquele instrumento de direito internacional.

32. Nesta base, a Comissão, apoiada pelo Parlamento e pelo Conselho na audiência, considerou que a aplicação do Acórdão Nakajima exige uma intenção clara e expressamente declarada do legislador da União de dar execução a uma obrigação específica assumida ao abrigo dos Acordos OMC. Só nessa situação é que o legislador da União estaria a assinalar a sua intenção de se submeter à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça. Por conseguinte, uma vez que tal intenção não está presente no artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base, esta disposição não é a expressão da vontade do legislador da União de dar execução à secção 15 do Protocolo de Adesão. Daqui resulta, segundo afirmam, que o Tribunal Geral não é competente para fiscalizar um ato das instituições à luz desse protocolo.

VI. Apreciação

A. Observações preliminares

33. Os acordos internacionais em que a União seja parte, como os acordos OMC, fazem parte da ordem jurídica da União e vinculam as suas instituições. Como parte dessa ordem jurídica, esses acordos internacionais primam sobre o direito derivado da União. Tal resulta do artigo 216.º,

n.º 2, TFUE e da jurisprudência do Tribunal de Justiça [26].

34. Por conseguinte, os acordos internacionais em que a União seja parte não vinculam apenas as suas instituições à luz do direito internacional e do seu princípio *pacta sunt servanda*, mas também à luz do direito constitucional da União. A sua força vinculativa para as instituições é a opção constitucional da União [27].

35. A segunda opção constitucional pertinente diz respeito ao poder de fiscalização jurisdicional atribuído ao Tribunal de Justiça. Na ordem jurídica da União, cabe ao Tribunal de Justiça «declarar o direito» [28] e certificar-se de que as instituições cumprem a lei. Os Tratados conferiram ao Tribunal de Justiça o poder de fiscalização jurisdicional dos atos das instituições desde os primeiros dias do projeto europeu [29]. Atualmente, esse poder é exercido quer diretamente, através de ações de anulação (artigo 263.º TFUE), quer indiretamente, através do processo prejudicial (artigo 267.º TFUE) e da exceção de ilegalidade (artigo 277.º TFUE). É importante notar que, desde o Acórdão Foto-Frost [30], é claro que o Tribunal de Justiça da União Europeia, entendido simultaneamente como o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça, dispõe, na ordem jurídica da União, da competência exclusiva para fiscalizar a legalidade dos atos das instituições da União [31].

36. Se estas duas características da ordem constitucional da União estiverem reunidas, resultam na competência do Tribunal de Justiça para fiscalizar se as instituições da União, incluindo nas suas escolhas legislativas, respeitam as obrigações da União decorrentes dos acordos OMC, que fazem parte da ordem jurídica da União e assim as vinculam.

[26] Já em 1974, o Tribunal de Justiça tinha declarado que os acordos internacionais adotados pela União fazem parte da sua ordem jurídica; v. Acórdão de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, n.ºs 4 e 5) (admitindo que um acordo de associação celebrado pela (então) Comunidade com a Grécia «constitui assim, no que diz respeito à Comunidade, um ato adotado por uma das instituições […] [e que] [a]s disposições do acordo constituem parte integrante da ordem jurídica comunitária»). Mais tarde, o Tribunal de Justiça confirmou também a sua força vinculativa sobre as instituições e o primado sobre o direito derivado da União. V., por exemplo, Acórdão de 3 de junho de 2008, Intertanko e o. (C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 42) (relativo ao caráter vinculativo da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, assinada em Londres a 2 de novembro de 1973, conforme alterada pelo protocolo de 17 de fevereiro de 1978).

[27] É esta opção constitucional que está em causa no presente processo. Por essa razão, os argumentos apresentados por algumas das instituições na audiência, tais como que só o Órgão de Resolução de Litígios da OMC tem jurisdição e pode decidir se os atos da União estão ou não em conformidade com o direito da OMC, são irrelevantes para efeitos do presente processo. Neste recurso, estamos apenas preocupados com a questão da competência do Tribunal de Justiça, dentro da ordem constitucional da União, para determinar tais discrepâncias.

[28] Para utilizar a expressão do Acórdão do Supremo Tribunal, Estados Unidos da América, no processo Marbury v Madison [5 U.S. (1 Cranch) 137] (1803), n.º 177.

[29] V. artigo 34.º, CECA.

[30] V. Acórdão de 22 de outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, n.º 17).

[31] Recordo aqui as conclusões do advogado-geral F. Jacobs no processo Países Baixos/Parlamento e Conselho (C-377/98, EU:C:2001:329, n.º 147), em que o advogado-geral sublinhou que, «[m]ais genericamente, pode pensar-se que, em qualquer caso, é desejável, por uma questão de orientação, que o Tribunal de Justiça possa fiscalizar a legalidade da legislação comunitária à luz dos Tratados vinculativos para a Comunidade. Não há outro órgão jurisdicional que esteja em posição de fiscalizar a legislação comunitária, pelo que, se ao Tribunal de Justiça for negada esta competência, os Estados-Membros podem ficar sujeitos a obrigações em conflitos e sem meios para as resolver».

37. No entanto, devido à realidade política do sistema de comércio internacional, o Tribunal de Justiça tem, desde cedo [32], hesitado em exercer a sua competência de fiscalização jurisdicional quando se trata da fiscalização da conformidade da legislação da União com o GATT [33], e, posteriormente, com os acordos OMC [34].

38. O Tribunal de Justiça já explicou as razões desse autocontrolo jurisdicional no Acórdão International Fruit Company [35]. Recordou, em primeiro lugar, o caráter específico e a estrutura do GATT, que é «baseado [...] no princípio das negociações empreendidas "numa base de reciprocidade e de vantagens mútuas"», e que é «caracterizado pela grande maleabilidade das suas disposições, nomeadamente das que se referem às possibilidades de derrogação, às medidas que podem ser tomadas perante dificuldades excecionais e à resolução dos diferendos entre as partes contratantes» [36].

39. O Tribunal de Justiça desenvolveu ainda o caráter flexível do GATT no Acórdão Alemanha/Conselho [37], e mais tarde estendeu o mesmo raciocínio aos acordos OMC no Acórdão Portugal/Conselho [38]. Neste último caso, o Tribunal de Justiça explicou que, não obstante o reforço do sistema de resolução de litígios ao abrigo dos acordos OMC, em comparação com o disponível ao abrigo do GATT, o seu mecanismo de resolução de litígios [39], atribuía no entanto um papel importante à negociação entre as partes. Assim, embora as RPRL demonstrem uma «preferência» pela execução plena de uma recomendação de adequação de uma medida com o direito da OMC, permitem no entanto diferentes soluções negociadas com base numa compensação que seja aceitável por ambas as partes [40].

40. Dada esta estrutura do sistema da OMC, o Tribunal de Justiça considerou que os órgãos legislativos da União seriam privados da possibilidade de encontrarem tais soluções negociadas, ou de oferecer compensações aceitáveis por ambas as partes em vez de tornar o direito da União conforme com o direito da OMC, se os tribunais pudessem impor-lhes a obrigação de se absterem de aplicar regras da União que sejam incompatíveis com os acordos OMC [41].

41. Por conseguinte, era necessário que o Tribunal de Justiça se abstivesse de exercer os seus poderes de fiscalização jurisdicional a fim de não impedir o legislador da União de utilizar a margem de apreciação que lhe é conferida pelos acordos OMC. Com esta medida, o Tribunal de Justiça respeitou o equilíbrio institucional tal como resulta do sistema da OMC. Em seu entender,

[32] No seu Acórdão de 12 de dezembro de 1972, International Fruit Company e o. (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115), após ter confirmado que o GATT vincula as instituições (n.º 18), o Tribunal de Justiça considerou que as disposições desse acordo são de natureza tal que não são suscetíveis de conferir direitos aos particulares (n.º 27). Devido à inexistência de efeito direto dessas disposições, os particulares não podiam, portanto, invocar o GATT num órgão jurisdicional nacional para questionarem a validade do direito da União.

[33] No seu Acórdão de 5 de outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, EU:C:1994:367, n.º 109), o Tribunal de Justiça concluiu não só que os particulares não podem invocar diretamente o GATT (sendo este acordo, em princípio, desprovido de efeito direto), mas também que os Estados-Membros não podem invocá-lo no âmbito de recursos interpostos ao abrigo do artigo 260.º TFUE. Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou-se impedido de tomar em consideração o GATT para apreciar a legalidade de um regulamento da União.

[34] No seu Acórdão de 23 de novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:574, n.º 47), o Tribunal de Justiça considerou que a criação da OMC não alterou nada em relação à sua conclusão de que, em princípio, não pode apreciar o direito da União à luz do GATT, e, de uma forma mais geral, do direito da OMC.

[35] Acórdão de 12 de dezembro de 1972 (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115).

[36] Acórdão de 12 de dezembro de 1972 (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115, n.º 21).

[37] Acórdão de 5 de outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, EU:C:1994:367, n.ºs 106 a 109).

[38] Acórdão de 23 de novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:574).

[39] Esse mecanismo é baseado no Memorando de entendimento relativo às Regras e Processos que regem a Resolução de Litígios (a seguir «RPRL»).

[40] Acórdão de 23 de novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:574, n.ºs 36 a 39).

[41] V., para este efeito, Acórdão de 23 de novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:574, n.º 40).

os acordos OMC deixam às instituições políticas as decisões sobre como executar uma determinada obrigação assumida no âmbito da OMC, ou mesmo não executar algumas das suas obrigações.

42. A necessidade de autocontrolo jurisdicional foi ainda corroborada pelo facto de os parceiros comerciais mais importantes da União não terem submetido os seus órgãos legislativos e executivos a uma fiscalização jurisdicional no seio da OMC [42].

43. Estas duas razões a flexibilidade do próprio sistema da OMC e a realidade política de que os parceiros comerciais da União não restringem judicialmente as suas instituições de recorrerem a esta flexibilidade- levaram, em seguida, à conclusão de que «os acordos OMC não figuram, em princípio, entre as normas tomadas em conta pelo Tribunal de Justiça para fiscalizar a legalidade dos atos das instituições [da UE]» [43].

44. Devo clarificar as consequências que decorrem dessa jurisprudência. O poder de apreciação que daí resulta para as instituições políticas da União, que inclui a possibilidade de escolher uma certa interpretação das disposições dos acordos OMC e, após ter apreciado as respetivas consequências, decidir, se for caso disso, afastar-se das obrigações que incumbem à União por força dos acordos OMC [44], não deve ser mal interpretado como uma decisão do Tribunal de Justiça de se subtrair completamente à sua prerrogativa de assegurar que as obrigações internacionais da União sejam respeitadas.

45. Fazê-lo não é constitucionalmente possível, porque perturbaria o equilíbrio interinstitucional entre o poder judicial da União e as suas instituições políticas [45].

46. Tal leva-me ao aparente equívoco expresso pela Comissão na audiência durante a qual esta pareceu apoiada pelo Parlamento e pelo Conselho. Contrariamente à posição destas instituições, as situações presentes nos Acórdãos Nakajima e Fediol, em que o Tribunal de Justiça decidiu efetuar uma fiscalização da validade dos atos da União à luz do direito da OMC, não constituem «exceções» a uma aparente inexistência do poder de fiscalização jurisdicional nesse domínio [46]. O poder de fiscalização jurisdicional exercido nesses processos pelo Tribunal de Justiça não decorre da decisão legislativa benevolente das instituições políticas da União de devolver ao Tribunal de Justiça a competência para fiscalizar os seus atos contra o direito da OMC. Como já expliquei,

[42] Acórdão de 23 de novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:574, n.º 43).

[43] Acórdão de 23 de novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:574, n.º 47). Devido a esta mesma flexibilidade, o Tribunal de Justiça também considerou inútil permitir uma fiscalização de validade dos atos derivados das instituições contra recomendações ou decisões do Órgão de Resolução de Litígios da OMC que considerem que as regras da OMC foram violadas. V. Acórdãos de 1 de março de 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, n.ºs 41 a 48); de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão (C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, n.ºs 127 a 133), e de 18 de outubro de 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, n.º 52).

[44] Uma situação, que, observo, não é nova para a União ao nível do GATT/OMC. Entre 1997 e 2012, a União violou abertamente as suas obrigações no âmbito da OMC relativas ao seu regime de importação, venda e distribuição de bananas. Isto apesar de múltiplas implementações insatisfatórias dos relatórios do painel e de conformidade, bem como de concessões suspensas por múltiplos membros da OMC. Só depois de se encontrar uma solução acordada é que esta questão foi (parcialmente) regulada. V. OMC, Notification of a Mutually Agreed Solution (WT/DS27, WT/DS361, WT/DS364, WT/DS16, WT/DS105, WT/DS158, WT/L/616 e WT/L/625, 8 de novembro de 2012). Do mesmo modo, recordar o longo e acrimonioso diferendo comercial entre os Estados Unidos e a União sobre a decisão desta última de proibir a carne tratada com hormonas, a partir de 1981 (com a Diretiva 81/602/CEE, JO 1981, L 222, p. 32). Só em 2019 é que a União chegou a um acordo com os Estados Unidos sobre a carne de bovino tratada com hormonas, resolvendo assim (temporariamente) o diferendo. V. Acordo entre os Estados Unidos da América e a União Europeia sobre a atribuição aos Estados Unidos de uma parte do contingente pautal para a carne de bovino de alta qualidade, a que se refere o memorando de entendimento revisto relativo à importação de carne de bovinos não tratados com certas hormonas de crescimento e ao aumento dos direitos aplicados pelos Estados Unidos a certos produtos da União Europeia (2014) (JO 2019, L 316, p. 3).

[45] A exigência deste equilíbrio está refletida no artigo 13.º, n.º 2, TUE.

[46] Para ser claro, não só as instituições mas também a recorrente e os intervenientes se referiram às situações evocadas nos Acórdãos Nakajima e Fediol como «exceções».

dentro da «normalidade» constitucional da União, tal não pode ser aceite uma vez que o poder de fiscalização jurisdicional atribuído ao Tribunal de Justiça decorre diretamente dos Tratados. Mais propriamente, estas duas situações são casos em que o Tribunal de Justiça decidiu que não prejudicaria o poder de apreciação político necessário ao nível da OMC, se procedesse a uma fiscalização da validade dos atos das instituições políticas da União.

47. Os acórdãos do Tribunal de Justiça criam abundante jurisprudência e as regras explicitadas no acórdão inicial são seguidamente reaplicadas em acórdãos posteriores em situações semelhantes mas não idênticas. O indesejado efeito secundário desse processo é que, com o tempo, a jurisprudência se desprende do seu contexto original e, mais importante ainda, da justificação subjacente. Esse tipo de afastamento, embora invulgar, é uma característica inerente a um sistema jurídico baseado no precedente [47].

48. Por conseguinte, é por vezes necessário rever os processos em que muitas vezes nos baseamos. Nesta perspetiva, ao reler o Acórdão Nakajima, tenho dificuldade em discernir qualquer raciocínio que indique que o Tribunal de Justiça pretendia introduzir uma «exceção» a um poder de fiscalização jurisdicional que de outra forma não existiria. Estavam em causa direitos *antidumping* sobre certas impressoras do Japão, que o produtor-exportador em questão procurou impugnar baseando-se diretamente no código *antidumping* do GATT. O Conselho contestou a competência do Tribunal de Justiça para fiscalizar a validade do (então) regulamento de base com o fundamento de que poderia estar a violar o referido código. Alegou que isso resultava da jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça que nega o efeito direto do GATT [48]. O Tribunal de Justiça começou por responder ao argumento relativo ao efeito direto. Explicou que a recorrente, Nakajima, não se baseava no efeito direto das disposições do código *antidumping*, mas que esta parte contestava, a título incidental, através da exceção de ilegalidade, a aplicabilidade do (então) novo regulamento de base [49]. Assim, a questão do efeito direto das disposições da OMC pode e deve ser separada da questão do exercício da fiscalização jurisdicional dos atos das instituições da União pelo Tribunal de Justiça [50].

49. Há que salientar que a situação que deu origem ao Acórdão Nakajima é semelhante à do presente processo. Com base no quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, a recorrente contesta diretamente o regulamento impugnado. Ao mesmo tempo, a título subsidiário, alega que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base não é aplicável às importações provenientes da China porque não está em conformidade com o Protocolo de Adesão.

50. Para rejeitar o segundo argumento do Conselho relativo à exclusão da fiscalização jurisdicional, o Tribunal de Justiça no Acórdão Nakajima baseou-se nas partes do Acórdão International Fruit Company que sublinhavam o efeito vinculativo do GATT em relação à

[47] Embora não exista um sistema formal de precedentes, o Tribunal de Justiça fundamentará, no entanto, o seu raciocínio por referência a acórdãos anteriores, e só se afastará de acórdãos anteriores em circunstâncias excecionais. A este propósito, v. Arnuls, A., «Owning up to Fallibility: Precedent and the Court», *Common Market Law Review*, Vol. 30(2), 1993, pp. 247-266; Tridimas, T., «Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt?», *in* Dickinson, J., Eleftheriadis, P. (eds.), *Philosophical Foundations of EU Law*, OUP, Oxford, 2012, pp. 307-330.

[48] Acórdão Nakajima, n.º 27.

[49] Acórdão Nakajima, n.º 28.

[50] O que é corroborado pelo Acórdão de 5 de outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, EU:C:1994:367, n.º 109). Após avaliar o possível efeito direto do GATT, o Tribunal de Justiça concluiu que «[e]stas particularidades do [GATT], assinaladas pelo Tribunal para declarar que um particular da Comunidade não pode invocá-las em juízo para contestar a legalidade de um ato comunitário, opõem-se também a que o Tribunal tome em consideração as disposições do [GATT] para apreciar a legalidade de um regulamento». Sublinhado meu. V. também as conclusões do advogado-geral A. Saggio no processo Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:92, n.º 18) [que distingue a negação do efeito direto do GATT do direito à fiscalização da legalidade de um (então) ato comunitário].

(então) Comunidade [51]. Em seguida, procurou as possíveis razões para se abster da fiscalização, mas concluiu, pelo contrário, que os considerandos do (então) regulamento de base explicavam que «foi adotado em conformidade com as obrigações internacionais existentes, nomeadamente as que decorrem do artigo VI do acordo geral e do código *antidumping*» [52]. Nesta base, o Tribunal de Justiça concluiu que o então «novo regulamento de base, impugnado pela recorrente, foi aprovado para cumprir as obrigações internacionais da Comunidade, à qual nestas circunstâncias compete, de acordo com jurisprudência constante, assegurar o respeito das disposições do acordo geral e das suas medidas de execução» [53].

51. «Nestas condições» [54], nada impedia o Tribunal de Justiça de exercer o seu poder de fiscalização jurisdicional.

52. Na jurisprudência que se seguiu, que se baseou no Acórdão Nakajima, a expressão «nestas condições» transformou-se em «em duas situações» ou «em duas situações excecionais» [55].

53. Na minha opinião, seria inaceitável qualificar a situação em causa no Acórdão Nakajima de «exceção» a uma alegada regra geral de falta de competência do Tribunal de Justiça para fiscalizar os atos da União no domínio do direito da OMC [56].

[51] Acórdão Nakajima, n.º 29, referindo-se ao n.º 18 do Acórdão International Fruit Company (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115, n.º 18).

[52] Acórdão Nakajima, n.º 30.

[53] Acórdão Nakajima, n.º 31.

[54] Acórdão Nakajima, n.º 32.

[55] Embora não pareça claro por que razão o Tribunal de Justiça utiliza alternadamente estas expressões. De um modo geral, as alterações linguísticas parecem rastreáveis através de uma longa linha jurisprudencial em que as circunstâncias do Acórdão Nakajima (e Fediol) foram descritas conjuntamente numa frase, que foi posteriormente reproduzida noutros processos. Assim, no Acórdão Alemanha/Conselho (C-280/93, EU:C:1994:367), o Tribunal de Justiça referiu-se ao Acórdão Nakajima (e Fediol) do seguinte modo: depois de afirmar que a aplicabilidade direta do GATT não pode decorrer dos seus espírito, economia ou termos, o Tribunal de Justiça explicou que: [n]ão existindo tal obrigação que decorra do próprio acordo, *só* na hipótese de a Comunidade ter pretendido dar execução a uma obrigação particular assumida no âmbito do GATT, ou na hipótese de o ato comunitário remeter expressamente para disposições determinadas do Acordo Geral, é que cabe ao Tribunal fiscalizar a legalidade do ato comunitário em causa à luz das normas do GATT [citando os Acórdãos Fediol e Nakajima]» (Acórdão Alemanha/Conselho, n.º 111; sublinhado meu). No Acórdão Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:92, n.ºs 47 e 49), a mesma citação seguiu a afirmação de que os acordos OMC não figuram, «em princípio», entre as normas tomadas em conta pelo Tribunal de Justiça para fiscalizar a legalidade dos atos das instituições comunitárias. (No Acórdão Rusal Armenal, o Tribunal de Justiça referiu-se pela primeira vez aos dois casos como «duas situações *excecionais*». (Acórdão Rusal Armenal, n.º 40; sublinhado meu). Em seguida, acrescentou que, «para que essa *exceção* seja admitida num caso particular, ainda é necessário que seja juridicamente demonstrado de forma bastante que o legislador manifestou a vontade de dar execução no direito da União a uma determinada obrigação assumida no âmbito dos acordos OMC» (Acórdão Rusal Armenal, n.º 45; sublinhado meu). Posteriormente, no entanto, o Tribunal de Justiça pareceu alternar entre «em duas situações» (v., p. exemplo, Acórdãos de 4 de fevereiro de 2016, C & J Clark International e Puma (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74, n.º 87) (que acrescenta «por exceção» após a referência indireta aos Acórdãos Nakajima e Fediol) e de 15 de novembro de 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, n.º 67) (que acrescenta «excecionais» no mesmo número) e «em duas situações excecionais» (Acórdãos de 18 de outubro de 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, n.º 47), de 9 de julho de 2020, Donex Shipping e Forwarding (C-104/19, EU:C:2020:539, n.º 46), e de 5 de maio de 2022, Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comissão (C-718/20 P, EU:C:2022:362, n.º 85). Por último, saliento que o argumento da «exceção» também entrou na jurisprudência relativa a outros acordos internacionais, como a Convenção de Aarhus. V., a este respeito, Acórdão de 13 de janeiro de 2015, Conselho e o./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (401/12 P a C 403/12 P, EU:C:2015:4, n.º 57).

[56] A redação usada pelo Tribunal de Justiça por vezes puxa para esse sentido. Por exemplo, no Acórdão Rusal Armenal, verificou-se que «o Tribunal de Justiça, em certos casos, reconheceu que o sistema *antidumping* da OMC podia constituir uma exceção ao princípio geral segundo o qual o juiz da União não pode fiscalizar a legalidade dos atos das instituições da União à luz da sua conformidade com as regras dos acordos OMC» (Acórdão Rusal Armenal, n.º 44; sublinhado meu).

54. A competência do Tribunal de Justiça para fiscalizar os atos da União assenta nos Tratados e as instituições não podem, através de um ato de direito derivado, limitar a competência do Tribunal de Justiça[57]. Fazer depender o poder de fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça do consentimento prévio destas instituições, que este mesmo Tribunal está encarregado de monitorizar, tornaria o poder de fiscalização jurisdicional desprovido de sentido.

55. Além disso, raciocinar nesse sentido equivaleria a presumir que as instituições políticas da UE não têm a intenção de cumprir as suas obrigações internacionais, a menos que o indiquem claramente, por exemplo ao adotar medidas que declarem expressamente a sua intenção de cumprir as obrigações internacionais da União. Tal seria dificilmente conciliável com o quadro constitucional criado pelo artigo 216.º, n.º 2, TFUE, bem como com os objetivos políticos declarados das relações da União com o mundo em geral, tal como resultam do artigo 3.º, n.º 5, TUE.

56. Pelo contrário, a posição de partida deve ser sempre a de que a União, em princípio, quis respeitar os seus compromissos internacionais, independentemente do instrumento jurídico adotado pelas suas instituições. Partindo desta premissa, o Tribunal de Justiça pode então decidir se, devido à natureza e à estrutura do acordo internacional em causa, bem como às preocupações políticas mais importantes que envolvem as ações da União em matéria de política comercial, o Tribunal de Justiça deve, excecionalmente, restringir os seus poderes de fiscalização jurisdicional num caso concreto.

57. Tendo em conta o reconhecimento das realidades do sistema de comércio internacional, é, portanto, inteiramente possível do ponto de vista jurídico, e de facto, por vezes, oportuno, que as instituições políticas da União tenham a possibilidade de interpretar uma obrigação assumida pela União no âmbito da OMC sem fiscalização do Tribunal de Justiça e, se necessário, tomar uma decisão consciente de se afastar dessa obrigação. Todavia, este poder de apreciação é excecional e apenas possível porque o acordo internacional específico em causa o permite. Ora, os acordos OMC são acordos internacionais deste tipo.

58. Assim, ao examinar os acordos OMC e a sua natureza e estrutura flexíveis, foi possível ao Tribunal de Justiça criar uma presunção ilidível[58] de que deveria restringir os seus poderes de fiscalização jurisdicional. Daí a utilização da expressão «em princípio» quando o Tribunal de Justiça decide não fiscalizar um ato da União à luz do direito da OMC. Só neste contexto específico é que o Acórdão Nakajima pode ser interpretado no sentido de que cria uma «exceção».

59. De facto, o próprio Acórdão Nakajima pode ser objeto de uma interpretação mais ampla ou mais estrita. Pode facilmente limitar-se, como alegaram as instituições na audiência, às situações em que o legislador da União enviou uma mensagem clara de que tencionava aplicar o direito da OMC. Nestas circunstâncias, não há razão para que o Tribunal de Justiça limite os seus poderes de

[57] A este respeito, v. Conclusões do advogado-geral A. Saggio no processo Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:92, n.º 20) [que remete para o último considerando da Decisão do Conselho 94/800/CE, de 22 de dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) (JO 1994, L 336, p. 1) relativo à celebração, pela União, dos acordos OMC, que parece ter «pretendido […] limitar os efeitos do acordo», antes de concluir que, por força da obrigação do Tribunal de Justiça de velar pelo respeito dos acordos que vinculam a União, «o Conselho não [pode], através de um ato de direito derivado, limitar esta competência do Tribunal, nem decidir excluir a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais para aplicarem as mesmas fontes»].

[58] V., a este respeito, Ruiz Fabri, H., «Is There a Case — Legally and Politically — for Direct Effect of WTO Obligations?», *European Journal of International Law*, Vol. 25(1), 2014, pp. 151–173, p. 152.

fiscalização jurisdicional, uma vez que não existe «potencial constrangimento de uma multiplicidade de declarações de vários órgãos sobre uma questão» [59]. Eu diria que existem, de facto, algumas provas de que o Tribunal de Justiça interpreta esse acórdão de forma estrita [60].

60. No entanto, o Acórdão Nakajima poderia igualmente ser interpretado de forma mais lata, de modo a significar que o Tribunal de Justiça deveria proceder a uma fiscalização do direito derivado em qualquer situação em que estivesse em condições de concluir que o legislador não pretendia afastar-se das suas obrigações no âmbito da OMC. Existem, igualmente, na jurisprudência, indícios que sugerem que se trata de uma interpretação correta do Acórdão Nakajima [61].

61. Se a aplicabilidade do Acórdão Nakajima for restringida, deve existir, a meu ver, espaço para situações adicionais em que o Tribunal de Justiça possa decidir fiscalizar os atos das instituições à luz dos compromissos da União no âmbito dos acordos OMC. Os Acórdãos Nakajima e Fediol poderiam então ser considerados como não sendo as «únicas» situações em que o Tribunal de Justiça pode decidir exercer os seus poderes de fiscalização à luz do direito da OMC.

62. Um caso em que o Tribunal de Justiça considerou que o Acórdão Nakajima, independentemente de ser interpretado de forma ampla ou estrita, não era aplicável foi a situação em causa no processo que deu origem ao Acórdão Rusal Armenal. Nesse processo, o Tribunal de Justiça concluiu que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base representa uma abordagem própria da ordem jurídica da União (pelo menos em relação à questão de saber como tratar os países sem economia de mercado no que respeita, entre outros elementos, ao cálculo do valor normal para efeitos dos inquéritos *antidumping*) [62].

63. Enquanto o Acórdão Nakajima pode ser interpretado como uma situação em que é seguro concluir que a União pretendia cumprir as regras da OMC, o Acórdão Rusal Armenal deve ser interpretado como uma situação em que a União poderia ter querido, mas também *não* ter querido, manter-se fiel aos seus compromissos com a OMC. Esta última situação justifica que o Tribunal de Justiça limite o exercício da sua fiscalização jurisdicional com base na justificação da natureza e da estrutura específicas do sistema da OMC.

64. Por conseguinte, quando é aplicável o Acórdão Rusal Armenal, o Acórdão Nakajima não é aplicável.

65. Tendo em conta o que precede, é necessário analisar se, no presente processo, existem razões para o Tribunal de Justiça se abster de fiscalizar judicialmente o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base à luz do Protocolo de Adesão.

[59] Para utilizar a expressão do Acórdão do Supremo Tribunal dos Estados Unidos Baker v. Carr 369 U.S. 186 (1962), p. 217.

[60] V., p. exemplo, Acórdão Rusal Armenal, n.ºs 45 e 46 (que declara que o requisito «de forma bastante» que decorre do Acórdão Nakajima não está preenchido quando o preâmbulo de um ato da União refere «[apenas] em termos gerais […], que houve a intenção de adotá-lo tendo em consideração obrigações internacionais da União»). Esta conclusão parece decorrer igualmente da tentativa de não aplicar o Acórdão Nakajima fora do domínio específico do direito da OMC. V., p. exemplo, Acórdão de 13 de janeiro de 2015, Conselho e o./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, n.ºs 57 e 59) (que nega a aplicabilidade do Acórdão Nakajima às obrigações particulares assumidas pela União ao abrigo da Convenção de Aarhus).

[61] V., por exemplo, Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, n.ºs 30 e 34). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça concluiu que, uma vez que as disposições do artigo 3.º do Regulamento de Base podem ser consideradas substancialmente idênticas às do artigo 3.º do AAD, o Tribunal de Justiça pode interpretar o primeiro com referência à interpretação dada ao segundo pelo Órgão de Resolução de Litígios da OMC.

[62] Acórdão Rusal Armenal (n.ºs 47 e 48).

B. Apreciação do primeiro fundamento de recurso

66. A recorrente apresenta duas linhas de argumentação em apoio da sua alegação de que o Tribunal e Justiça cometeu um erro de direito ao considerar que não podia pronunciar-se sobre a alegada incompatibilidade do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base com a secção 15 do Protocolo de Adesão.Por um lado, a recorrente invoca a aplicabilidade do Acórdão Nakajima ao caso em apreço. Por outro lado, alega que o Acórdão Rusal Armenal não se aplica.

67. Seria possível inverter a análise e apreciar, em primeiro lugar, se o Acórdão Rusal Armenal pode ser aplicável. Uma conclusão afirmativa conduziria então, como foi exposto no n.º 64 das presentes conclusões, automaticamente, à inaplicabilidade do Acórdão Nakajima. No entanto, por uma questão de exaustividade, procederei a uma apreciação separada das duas linhas de raciocínio.

68. Como primeira linha de raciocínio, a recorrente alega que a sua situação é comparável à que existia no Acórdão Nakajima. Afirma que a proposta de 2001, nomeadamente os n.os 54 e 55 da sua exposição de motivos, testemunham uma vontade clara por parte do legislador da União de aplicar o n.º 15, alínea d), do Protocolo de Adesão, ao Regulamento de Base.

69. A pertinência da proposta de 2001 pode ser afastada de forma breve. Se o Acórdão Nakajima for interpretado restritivamente, só com uma indicação expressa no próprio ato legislativo de que o legislador da União pretendeu dar execução, no direito da União, a certas obrigações assumidas no âmbito dos acordos OMC, é que o Tribunal de Justiça exerce os seus poderes de fiscalização jurisdicional [63].

70. Essa intenção de dar execução ao Protocolo de Adesão não pode ser demonstrada relativamente ao Regulamento de Base. Tal como explicaram a Comissão, os intervenientes, o Parlamento e o Conselho, tanto por escrito como na audição, a proposta de 2001 não tem nenhuma relação com o processo legislativo que conduziu à adoção do Regulamento de Base, ou, de facto com o artigo 2.º, n.º 7, do mesmo, na forma aplicável durante o inquérito subjacente. A recorrente foi incapaz de contestar esta explicação. Ao mesmo tempo, nem o texto, nem os trabalhos preparatórios deste ato legislativo referem nenhuma intenção de dar execução ao n.º 15 do Protocolo de Adesão.

71. No entanto, se o Acórdão Nakajima for entendido em sentido lato, ou seja, no sentido de exigir uma fiscalização jurisdicional sempre que o Tribunal de Justiça possa concluir que o legislador não quis afastar-se das suas obrigações no âmbito da OMC, o argumento da recorrente relativo às intenções expressas ao nível da OMC não pode ser totalmente ignorado. Ao mesmo tempo, há que reconhecer que uma pretensa vontade expressa num único documento preparatório pela Comissão, e não retomada no ato do Conselho pelo qual a União assumiu os compromissos respetivos ao abrigo do Protocolo de Adesão, ou mesmo pelo Parlamento enquanto colegislador, dificilmente é suficiente para uma conclusão definitiva a esse respeito. Como o Conselho explicou com razão na audiência, as declarações adotadas no decurso de negociações internacionais não podem, pelo menos por si só, ser utilizadas para inferir a intenção legislativa subjacente aos atos adotados internamente pelas instituições.

[63] Recorde-se que o Acórdão Nakajima dizia respeito a uma situação em que a vontade normativa de dar execução a uma obrigação de direito internacional que vinculava a União estava expressa no próprio documento que visava dar execução a essa obrigação.

72. A recorrente também não conseguiu demonstrar quaisquer outros indícios da intenção do legislador da União de não se afastar do Protocolo de Adesão. Do mesmo modo, como o Parlamento sublinhou na audiência, o Regulamento de Base foi alterado várias vezes desde 2001, ou seja, após a entrada em vigor do Protocolo de Adesão. Em nenhuma dessas ocasiões o seu texto foi alterado para refletir o termo do período de quinze anos previsto no n.º 15, alínea d), do Protocolo de Adesão, nem pode ser encontrada nenhuma indicação da intenção de ajustar em conformidade o Regulamento de Base nos considerandos ou documentos preparatórios pertinentes dos atos de alteração [64].

73. A situação do presente processo difere, portanto, da que esteve na origem do Acórdão Nakajima. Não pode concluir-se que o legislador da União pretendia executar o Protocolo de Adesão no artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base, nem pode concluir-se que não pretendia afastar-se do mesmo por meio dessa disposição.

74. Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro na sua conclusão, no n.º 64 do acórdão recorrido.

75. Isto leva-me à segunda linha de raciocínio da recorrente, segundo a qual o Tribunal Geral errou ao considerar que o Acórdão Rusal Armenal se aplica no presente processo e conduz à conclusão de que a natureza específica do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base também se aplica à China após o termo do período que figura na secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão.

76. De facto, se se puder concluir que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base constitui um regime específico, que o legislador da União adotou para o cálculo do valor normal em relação às importações da China, como se verificou em relação às importações da Arménia no Acórdão Armenal Rusal, a fiscalização jurisdicional não se justifica.

77. No Acórdão Rusal Armenal, o Tribunal de Justiça analisou a questão de saber se o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento (CE) 384/96 (na versão do Regulamento de Base então aplicável), interpretado contra os seus considerandos, deve ser entendido no sentido de que visa dar execução a certas obrigações decorrentes do AAD.

78. O raciocínio deste acórdão pode ser resumido em três fases. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça analisou se o considerando 5 do Regulamento n.º 384/96, que explica que é conveniente «transpor, na medida do possível» as «disposições» dos «novos» AAD da OMC era suficientemente preciso no sentido de constituir uma expressão da vontade do legislador comunitário de aplicar esse acordo no direito da União. Concluiu que não [65]. Em segundo lugar, o

[64] O artigo 2.º, n.º 7, alíneas a) e b), foi inserido no Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho, de 22 de dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* de países não membros da Comunidade Europeia (JO 1996, L 56, p. 1), pelo Regulamento (CE) n.º 905/98 do Conselho, de 27 de abril de 1998, que altera o Regulamento n.º 384/96 (JO 1998, L 128, p. 18). Nessa versão, o artigo 2.º, n.º 7, alínea b), já se referia expressamente à China, juntamente com a Rússia. Em 2000, através do Regulamento (CE) n.º 2238/2000 do Conselho, de 9 de outubro de 2000 (JO 2000, L 257, p. 2), foram acrescentados três outros países ao artigo 2.º, n.º 7, alínea b) — Ucrânia, Vietname e Cazaquistão. Em 2002, através do Regulamento (CE) n.º 1972/2002 do Conselho, de 5 de novembro de 2002 (JO 2002, L 305, p. 1), a Rússia foi suprimida do texto do artigo 2.º, n.º 7, alínea b). A Ucrânia seguiu o exemplo em 2005, por alteração através do Regulamento (CE) n.º 2117/2005 do Conselho, de 21 de novembro de 2005 (JO 2005, L 340, p. 17). Alterações posteriores ao (então) Regulamento de base, incluindo as codificações em 2009 [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 2009, L 343, p. 51)] e em 2016 (Regulamento 2016/1036), não introduziram alterações ao artigo 2.º, n.º 7, alínea b), ou a inclusão da China no mesmo, até que a metodologia de «distorções significativas» foi introduzida através do Regulamento (UE) 2017/2321 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/1036 relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da União Europeia e o Regulamento (UE) 2016/1037 relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da União Europeia (JO 2017, L 338, p. 1).

[65] Acórdão Rusal Armenal, n.º 52.

Tribunal de Justiça debruçou-se especificamente sobre o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento n.º 384/96. Observou que resulta do considerando 7 deste regulamento que o legislador da União pretendeu introduzir um «regime especial que estabelece regras pormenorizadas no que respeita ao cálculo do valor normal relativamente às importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado», que se afasta das regras comuns que figuram no artigo 2.º, n.ºs 1 a 6, do Regulamento n.º 384/96 para o cálculo do valor normal [66]. Por último, o Tribunal de Justiça salientou que o AAD não contém regras específicas para os países que não têm uma economia de mercado. Assim, não pode ser estabelecida nenhuma correlação entre o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento n.º 384/96 e o artigo 2.º do AAD [67]. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça concluiu que o regime previsto no artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento n.º 384/96 constitui «a expressão da vontade do legislador da União de adotar, neste domínio, uma abordagem própria da ordem jurídica da União» [68].

79. Pode este raciocínio ser automaticamente transposto para a situação do presente processo?

80. Em primeiro lugar, o Regulamento n.º 384/96, na sua versão aplicável no Acórdão Rusal Armenal, foi substituído, em primeiro lugar, pelo Regulamento n.º 1225/2009 e depois pelo Regulamento 2016/1036 (aplicável no presente processo). Em segundo lugar, o Acórdão Rusal Armenal dizia respeito a importações provenientes da Arménia e não da China. O Tribunal de Justiça avaliou, assim, a possibilidade de revisão do Regulamento n.º 384/96 à luz do AAD, mas não à luz do Protocolo de Adesão.

81. Sou da opinião de que o Acórdão Rusal Armenal não pode ser automaticamente transposto para o presente processo, mas também de que é possível que o regime de *dumping* para importações provenientes da China pode ser qualificado de opção legislativa específica da União utilizando a mesma lógica que a adotada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Rusal Armenal.

82. Quanto à primeira diferença entre estas duas situações, as disposições pertinentes do Regulamento de Base aplicáveis no Acórdão Rusal Armenal e a aplicável no presente processo não diferem, salvo em alguns aspetos que são irrelevantes para a presente discussão. Por outro lado, o considerando 5 do Regulamento n.º 384/96, que foi fiscalizado no Acórdão Rusal Armenal, afirma que procurou introduzir o AAD no direito derivado da União «na medida do possível» [69]. Em contrapartida, o considerando 3 do Regulamento 2016/1036 afirma que é conveniente transpor, «na [melhor] medida possível», as disposições do AAD para a legislação da União. Não vejo nenhuma diferença importante entre estas duas expressões. Por conseguinte, é possível concluir do mesmo modo que no Acórdão Rusal Armenal: que a União pretendia aplicar o AAD, mas não necessariamente todas as suas disposições.

83. A segunda diferença entre a situação do Acórdão Rusal Armenal e a do presente processo pode residir no facto de, desta vez, se tratar de um Protocolo de Adesão de um membro (importante) da OMC, que se pretende como critério de revisão da validade do Regulamento de Base, e não do AAD.

66 Acórdão Rusal Armenal, n.º 47.

67 Acórdão Rusal Armenal, n.º 50.

68 Acórdão Rusal Armenal, n.ºs 47 a 50 e 53.

69 Esta divergência linguística entre os dois regulamentos não existe em todas as versões linguísticas. Por exemplo, enquanto tal diferença se verifica nas versões em língua alemã, neerlandesa e italiana, não existe nas versões em língua espanhola, francesa e portuguesa.

84. Esta diferença pode ser relevante de várias maneiras. Por um lado, o argumento da Rusal Armenal segundo o qual o AAD não contém disposições relativas aos países que não têm uma economia de mercado, pelo que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base não pode ser considerado a sua execução, não é aplicável se o Protocolo de Adesão for efetivamente utilizado como critério de revisão. Mais precisamente, a secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão utiliza a expressão «economia de mercado» e prevê, na sua secção 15, alínea a), a escolha do tratamento diferenciado das importações provenientes da China sob certas condições [70]. Trata-se de um argumento a favor da determinação do artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do Regulamento de Base e da metodologia aplicada nos termos do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do mesmo, relativa ao cálculo do valor normal para os países que não têm economia de mercado, como execução do Protocolo de Adesão para o caso específico da China.

85. Por outro lado, enquanto os considerandos do Regulamento de Base (nas suas diferentes versões) apelavam a ajustamentos ao AAD «na medida do possível» ou «na [melhor] medida possível», não há nenhum considerando que mencione sequer o Protocolo de Adesão. Trata-se de um argumento que permite concluir que o regime de cálculo do valor normal para as importações provenientes da China é próprio da ordem jurídica da União e não visa aplicar o referido protocolo.

86. Se, além disso, forem tomados em consideração os argumentos das instituições presentes na audiência, segundo os quais o tratamento específico dado à China pela União é anterior à adesão daquela à OMC e não se alterou posteriormente, estou inclinada a interpretar o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base como regime próprio da União em relação à China, apesar da existência e do caráter vinculativo do Protocolo de Adesão.

87. Esta conclusão justifica a decisão do Tribunal Geral de não exercer os seus poderes de fiscalização jurisdicional.

88. Por outro lado, como o AAD, o Protocolo de Adesão faz parte integrante dos acordos OMC [71]. Como tal, deve ser tratado tal como qualquer outra parte desses acordos. Como foi confirmado tanto ao nível do Tribunal Geral [72] como na audiência do presente processo, a recorrente não o contesta. Por conseguinte, o caráter flexível do sistema da OMC utilizado como justificação da contenção jurisdicional é igualmente aplicável no que respeita ao Protocolo de Adesão.

89. Por último, existe um precedente claro e recente sobre a aplicabilidade da lógica do Acórdão Rusal Armenal às importações provenientes da China. Sem entrar em possíveis diferenças entre as posições da Arménia e da China, no seu Acórdão Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comissão, o Tribunal de Justiça baseou-se no Acórdão Rusal Armenal [73]. Perante argumentos quase idênticos

[70] Como observa Zang, «todas as adesões anteriores ao GATT 1947 por economias não mercantis, nomeadamente, Polónia, Roménia e Hungria — observaram disposições semelhantes às da secção 15; no entanto, nenhuma delas fez referência explícita às condições de uma economia de mercantil ou não mercantil. Assim […] a secção 15 é a primeira disposição da OMC que emprega explicitamente esses conceitos». Zang, M.Q., *The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring*?, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, abril de 2009 pp. 321–351 (pp.324 e 325).

[71] V., p. exemplo, n.º 1.2 da Parte I do Protocolo de Acesso da China (que afirma que o protocolo «será parte integrante do Acordo OMC». Por analogia, v. também Acórdãos de 19 de setembro de 2019, Zhejiang Jndia Pipeline Industry/Comissão (T-228/17, EU:T:2019:619, n.º 97) (que considera que o Protocolo de Adesão da China constitui uma «parte de um pacote único de acordos celebrados com a OMC») e de 5 de maio de 2021, Acron e o./Comissão (T-45/19, não publicado, EU:T:2021:238, n.º 105) (que considera o Protocolo de Adesão da Rússia como parte integrante do Acordo OMC). Importa sublinhar que este tratamento não é exclusivo dos protocolos de adesão, uma vez que o artigo II, n.º 2, do Acordo OMC precisa que os acordos e instrumentos jurídicos conexos que figuram nos anexos 1, 2 e 3 deste acordo «fazem parte integrante» dele.

[72] Acórdão recorrido, n.º 63 (que explica que «o recorrente confirmou na audiência que não alegou que os acordos OMC ou o Protocolo de Adesão tinham efeito direto em geral»).

[73] Acórdão de 5 de maio de 2022 (C-718/20 P, EU:C:2022:362).

aos invocados pela recorrente no presente processo, o Tribunal de Justiça concluiu que a secção 15 do Protocolo de Adesão não podia ser invocada para contestar a validade do regulamento de execução que aplica o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base às importações provenientes da China, uma vez que este artigo constitui a expressão de uma abordagem própria da União [74].

90. É certo que o Acórdão Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comissão dizia respeito a circunstâncias factuais um pouco diferentes das que estão em causa no presente processo. Com efeito, diferentemente do presente processo, o inquérito subjacente foi aberto antes do termo do período de quinze anos que figura na secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão [75].

91. No entanto, a conclusão a que o Tribunal de Justiça chegou nesse acórdão é mais transversal do que concreta: a lógica do Acórdão Rusal Armenal deve ser considerada aplicável ao artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base em geral [76], e não apenas em relação ao quadro factual e jurídico em que esse acórdão foi proferido. Nada indica que no Acórdão Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comissão o Tribunal de Justiça tenha considerado o momento do início do inquérito em causa como sendo de alguma relevância.

92. Na audiência, a recorrente não conseguiu explicar em que medida essa diferença de calendário levaria a uma conclusão diferente, de tal modo que, no presente processo, o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base deixaria de representar um regime específico do ordenamento jurídico da União.

93. Assim, mesmo após dezembro de 2016, o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base deve ser considerado um regime próprio da ordem jurídica da União e que prevê um tratamento diferenciado para o cálculo do valor normal das importações para um certo número de países, incluindo a China.

94. No entanto, concluir que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base, tal como aplicável às importações provenientes da China, constitui um regime específico do ordenamento jurídico da União não implica, por si só, que esse regime seja contrário à secção 15 do Protocolo de Adesão. Tal significa apenas que o Tribunal de Justiça pode decidir não exercer a fiscalização jurisdicional da conformidade do primeiro com o segundo.

95. Por conseguinte, há que concluir que o caráter específico de direito da União do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base justifica que o Tribunal de Justiça se abstenha de fiscalizar os atos das instituições relativos ao Protocolo de Adesão, anteriores ou posteriores ao termo do período referido na secção 15, alínea d), do mesmo. Por essa mesma razão, não cabe ao Tribunal de Justiça interpretar os efeitos da secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão, a fim de determinar

74 *Ibidem*, n.ºs 88, 89 e 91.

75 *Ibidem*, n.º 18 (que explica que a Comissão deu início ao reexame da caducidade das medidas em causa em 10 de dezembro de 2016).

76 Esse entendimento do Acórdão Rusal Armenal como um acórdão que qualifica o conjunto do sistema instituído pelo artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base como uma escolha legislativa própria da União relativamente aos países indicados neste artigo ajuda a afastar outras diferenças entre este processo e o presente processo. A saber, a Arménia foi incluída no artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do Regulamento de Base entre os países que não têm uma economia de mercado, nos quais a metodologia do «país análogo» foi sempre aplicada. Por seu turno, a China está incluída no artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do Regulamento de Base, que exige a utilização da metodologia do país análogo sempre que o produtor-exportador colaborante em causa não possa demonstrar que as «a prevalência de condições de economia de mercado [que figuram na alínea c) dessa disposição] para esse produtor ou produtores […] no que se refere ao fabrico e à venda do produto similar em causa».

se, e em caso afirmativo se essa disposição se manteve após 11 de dezembro de 2016, e se essas partes, se as houver, ainda permitiram à Comissão utilizar a «metodologia do país análogo» para o cálculo do valor normal para importações de produtores chineses como a recorrente [77].

96. Daqui decorre que não há razão para considerar que o Tribunal Geral errou na sua conclusão no n.º 65 do acórdão recorrido.

97. Por último, passo brevemente ao argumento subsidiário invocado pela recorrente, relativo à alegada existência de uma «terceira exceção», distinta das que decorrem dos Acórdãos Nakajima e Fediol. No que respeita a este argumento, a recorrente baseia-se novamente na proposta de 2001, alegando que é pertinente concluir que o artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base, anterior a essa proposta, devia ser entendido no sentido de que já não se aplicava às importações provenientes da China a partir de 11 de dezembro de 2016.

98. Como já expliquei, não vejo, em princípio, nenhuma razão para que o Tribunal de Justiça não decida noutras situações, diferentes das do Acórdão Nakajima ou do Acórdão Fediol, exercer a fiscalização judicial à luz do direito da OMC. Tal decisão teria de ser fundamentada por uma apreciação segundo a qual é evidente que o legislador da União não tencionava afastar-se do direito da OMC. No entanto, tenho de admitir que, mesmo com a melhor das intenções, continuo a ter dificuldade em compreender como funcionaria exatamente a proposta da recorrente de uma «terceira exceção», ou como se distinguiria da que deu origem ao Acórdão Nakajima.

99. Com alguma imaginação, a única maneira de compreender as explicações da recorrente, por escrito e na audiência, é que essa exceção não é relativa à questão da inaplicabilidade do artigo 2.º, n.º 7, do Regulamento de Base devido à sua não conformidade com o Protocolo de Adesão, mas refere-se à obrigação da interpretação conforme. No entanto, como a Comissão

[77] Para ser exaustivo, devo acrescentar que, por enquanto, não existe qualquer decisão do Órgão de Resolução de Litígios da OMC sobre o efeito do termo do período de tempo previsto na secção 15, alínea d), do Protocolo de Adesão e a possibilidade, posteriormente, de utilizar uma metodologia que não se baseie numa comparação rigorosa com os preços ou custos internos na China, seja com base no Protocolo de Adesão ou no AAD. Com efeito, embora a China tenha iniciado um litígio contra a União imediatamente após o termo do período que previsto no protocolo, em junho de 2019, pediu a suspensão desse litígio. A autoridade do Painel constituído para a disputa em *EU — Measures related to price comparison methodologies Methodologies*(WT/DS516), que dizia respeito precisamente a essa questão, cessou em 15 de junho de 2020 (v. nota do secretariado da OMC do mesmo dia, WT/DS516/14). Para mais pormenores, v. Zhou, W., e X., «Confronting the "Non-Market Economy" Treatment: The Evolving World Trade Organisation Jurisprudence on Anti-Dumping and China's Recent Practices», *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 13(3), 2022, pp. 1-22, pp. 6-7. Ao mesmo tempo, as opiniões académicas sobre os efeitos da cessação diferem. Alguns sugerem que nada mudou, dado que apenas a secção 15, alínea a) (ii) cessou, deixando intocadas a secção 15, alínea a) e a secção 15, alínea a) (i), mas invertendo assim o ónus da prova exigido para afastamento das regras de cálculo do valor normal contidas no artigo 2.º do AAD. Outros entendem que a cessação da secção 15, alínea a) (ii), afeta a totalidade da alínea a). Outros ainda, como a recorrente, consideram que a partir do termo desse período de tempo, a China deve ser incondicionalmente considerada um país com economia de mercado. V., nomeadamente, Graafsma, F., Kumashova, E., «In re China's Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification?», *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 9(4), 2014, pp. 154-159; Lee, J., «China's Nonmarket Economy Treatment and US Trade Remedy Actions», *Journal of World Trade*, Vol. 51(3), 2017, pp. 495-516; Suse, A., «Old Wine in a New Bottle: the EU's Response to the Expiry of Section 15(a)(ii) of China's WTO Protocol of Accession». *Journal of International Economic Law*, Vol. 20 (4), 2017, pp. 951-978; e «China: NME at the Gates? Article 15 of China's WTO Accession Protocol: A multi-perspective analysis», Research Paper, European Institute for Asian Studies, Brussels, 2016.

salientou corretamente na audiência, a questão da interpretação conforme, também levantada (e rejeitada) na primeira instância, não foi objeto de recurso [78]. O Tribunal de Justiça está, portanto, impedido de considerar essa linha de argumentação [79].

100. Não obstante, pretendo expressar o meu ponto de vista segundo o qual as mesmas razões que militam a favor do Tribunal de Justiça para restringir o seu poder de fiscalização jurisdicional devem igualmente aplicar-se à obrigação do Tribunal de Justiça de interpretar o direito da União (no caso em apreço, o Regulamento de Base) em conformidade com o direito da OMC (neste caso, o Protocolo de Adesão). Como é entendido no ordenamento jurídico da União, a obrigação de interpretar conforme exige que o órgão jurisdicional intérprete faça tudo o que for possível para encontrar uma solução que esteja em conformidade com a norma jurídica da União em relação à qual interpreta outra norma do direito nacional [80].

101. Numa situação como a do presente processo, a exigência de fazer tudo o que for possível para interpretar o direito da União à luz do direito da OMC incumbiria ao Tribunal de Justiça, com o único limite a esse propósito de não interpretar o direito da União *contra legem*. Se o entendimento do Tribunal de Justiça sobre o direito da OMC fosse então diferente do do legislador da União, ou se o legislador desejasse realmente afastar-se do direito da OMC, mas não o expressasse claramente (o que não deveria ser uma surpresa), a interpretação conforme fecharia a porta ao poder de apreciação necessário para que o ramo político tivesse à sua disposição todas as vertentes das RPRL que exigem manobras políticas. Tal seria contrário à lógica da justificação de restringir a fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça.

102. Consequentemente, também não encontro nenhuma falha na decisão do Tribunal Geral constante do n.º 74 do acórdão recorrido.

VII. Conclusão

103. Com base no exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente o primeiro fundamento de recurso.

[78] Acórdão recorrido, n.º 68. Dito isto, acho estranho que o Tribunal Geral considere que não é possível uma interpretação conforme antes de determinar o resultado a que tal interpretação conduziria.

[79] Como decorre do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça (que exige que um recurso indique de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido). V., também neste sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2013, EFIM/Comissão (C-56/12 P, não publicado, EU:C:2013:575, n.º 97) (que julgou inadmissível, em sede de recurso, um argumento que não põe em causa as conclusões a que chegou o Tribunal Geral).

[80] V., por exemplo, Acórdãos de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 A C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 119) e de 24 de janeiro de 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 27). No Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 73 e jurisprudência referida), o Tribunal de Justiça exigiu assim que um órgão jurisdicional nacional não aplicasse a jurisprudência nacional existente, o que exigiria a órgão jurisdicional «considerar que lhe é impossível interpretar uma disposição nacional em conformidade com o direito da União».