

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Primeira Secção Alargada)

18 de Setembro de 1995 *

No processo T-167/94,

Detlef Nölle, agindo sob a firma «Eugen Nölle», residente em Remscheid (Alemanha), representado por Frank Montag e Hans-Joachim Prieß, advogados, Bruxelas,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Jorge Monteiro e Jürgen Huber, consultores jurídicos, na qualidade de agentes, assistidos por Hans-Jürgen Rabe e Georg Berrisch, advogados, Hamburgo e Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

* Língua do processo: alemão.

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eric White, membro do Serviço Jurídico, assistido por Claus-Michael Happe, funcionário nacional colocado à disposição da Comissão, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandados,

que tem por objecto uma acção, proposta ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, destinada à reparação do prejuízo alegadamente sofrido pela empresa demandante em resultado da adopção do Regulamento (CEE) n.º 725/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que introduz um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de escovas e pincéis para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes originários da República Popular da China e que determina a cobrança definitiva do direito *antidumping* provisório introduzido sobre essas importações, declarado inválido pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Outubro de 1991, Nölle (C-16/90, Colect., p. I-5163),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção Alargada),

composto por: J. L. Cruz Vilaça, presidente, D. P. M. Barrington, H. Kirschner, A. Kalogeropoulos e V. Tiili, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 18 de Maio de 1995,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 Com base numa denúncia apresentada em Abril de 1986 pela Federação Europeia da Indústria de Escovas e Pincéis (a seguir «FEIEP»), foi aberto um processo *anti-dumping* relativo às importações de determinados tipos de escovas e pincéis originários da China. O inquérito efectuado pela Comissão foi provisoriamente encerrado na sequência de um compromisso de limitação das exportações para a Comunidade assumido pela empresa chinesa China National Native Produce & Animal By-Products Import & Export Corporation (a seguir «China National»). Este compromisso foi aceite pela Decisão 87/104/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1987 (JO L 46, p. 45, a seguir «Decisão 87/104»).

- 2 O processo assim provisoriamente encerrado foi reaberto pela Comissão na sequência de uma nova denúncia da FEIEP, feita com base no desrespeito dos termos do compromisso assumido pela China National. Disso foram as partes interessadas informadas pela publicação de um aviso que anunciou o reinício de um processo de medidas *antidumping* relativo às importações na Comunidade de certas escovas para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes, originárias da República Popular da China (JO 1988, C 257, p. 5). Tendo verificado que as importações para a República Federal da Alemanha e para o Reino Unido dos produtos em causa provenientes da China tinham ultrapassado consideravelmente, só por si, a quantidade global das importações fixada no compromisso, a Comissão, através do Regulamento (CEE) n.º 3052/88, de 29 de Setembro de 1988, que instituiu um direito *antidumping* provisório sobre as importações de certas escovas para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes originárias da República Popular da China (JO L 272, p. 16, a seguir «Regulamento n.º 3052/88»), instituiu um direito *antidumping* provisório fixado à taxa *ad valorem* de 69% do preço líquido, por peça, dos produtos em causa.

- 3 Em 20 de Março de 1989, o Conselho confirmou o direito *antidumping* provisório instituído pela Comissão e, através do Regulamento (CEE) n.º 725/89, da mesma data, que introduz um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de escovas e pincéis para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes originários da República Popular da China e que determina a cobrança definitiva do direito *antidumping* provisório introduzido sobre essas importações (JO L 79, p. 24, a seguir «Regulamento n.º 725/89»), instituiu um direito definitivo cuja taxa é idêntica à do direito provisório.
- 4 Em 21 de Novembro de 1988, 8 de Fevereiro e 14 de Fevereiro de 1989, a empresa Eugen Nölle (a seguir «Nölle») colocou em livre prática na Comunidade três lotes de escovas e pincéis para pintar e limpar, em relação aos quais o Hauptzollamt Bremen-Freihafen (a seguir «Hauptzollamt») reclamou o pagamento do direito *antidumping* provisório estabelecido pelo Regulamento n.º 3052/88. De acordo com o artigo 1.º, n.º 4, do referido regulamento, a Nölle constituiu uma garantia igual ao montante devido, que era de 52 400 DM. Por três decisões de 14 de Abril de 1989, o Hauptzollamt exigiu da Nölle o pagamento da quantia de 51 217,40 DM, equivalente ao direito *antidumping* definitivo instituído pelo Regulamento n.º 725/89.
- 5 Considerando que estas três decisões eram ilegais, uma vez que o regulamento em que se baseavam fora adoptado em violação de normas comunitárias de nível superior, a Nölle começou por apresentar uma reclamação ao Hauptzollamt, que foi indeferida, e posteriormente interpôs recurso de anulação dessas decisões para o Finanzgericht Bremen.
- 6 Em 22 de Janeiro de 1990, o órgão jurisdicional nacional submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à validade do Regulamento n.º 725/89. Esta actuação judicial, tida ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, foi acompanhada da suspensão da execução das decisões impugnadas.
- 7 No seu acórdão proferido em 22 de Outubro de 1991, o Tribunal de Justiça declarou inválido o Regulamento n.º 725/89, com o fundamento de que o valor normal dos produtos em causa não havia sido determinado «por uma forma adequada e

razoável» na acepção do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 2423/88 do Conselho, de 11 de Julho de 1988, relativo à defesa contra as importações que são objecto de *dumping* ou de subvenções por parte de países não membros da Comunidade Económica Europeia (JO L 209, p. 1, a seguir «regulamento de base»). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que a Nölle carreará, no decurso do processo *antidumping*, elementos suficientes para «criar dúvidas quanto ao carácter adequado e razoável da escolha do Sri Lanka como país de referência» no que se refere à determinação do valor normal, e que a Comissão e o Conselho não fizeram «esforços sérios e suficientes para examinar se Taiwan podia ser considerado um país de referência adequado», como tinha sido proposto pela Nölle (acórdão Nölle, C-16/90, Colect. 1991, p. I-5163).

- 8 Na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça, o Finanzgericht de Bremen pôs termo à instância por despacho de 21 de Janeiro de 1992 e, por despacho de 31 de Julho de 1992, condenou o Hauptzollamt nas despesas do processo. Tais despesas foram fixadas, de acordo com as disposições aplicáveis do direito alemão, em 10 941,40 DM, acrescidos de juros à taxa de 4%, contados a partir da data da apresentação do pedido.
- 9 Por carta datada de 30 de Junho de 1992, dirigida ao Conselho e à Comissão, a Nölle solicitou a reparação do prejuízo que alega ter sofrido em razão da adopção do Regulamento n.º 725/89, declarado inválido. O prejuízo alegadamente sofrido terá consistido, por um lado, no pagamento de juros bancários, no montante de 50 188,15 DM, sobre as quantias que terá obtido de empréstimo para pagar o direito *antidumping*, na sequência de outras decisões da administração aduaneira que por ela não foram impugnadas judicialmente, e, por outro, nas despesas de representação em juízo, calculadas em 30 424,88 DM. Por cartas datadas, respectivamente, de 22 de Julho e de 30 de Novembro de 1992, o Conselho e a Comissão indeferiram este pedido.
- 10 Foi nestas circunstâncias que, em 25 de Junho de 1993, a Nölle intentou perante o Tribunal de Justiça a presente acção, nele inscrita sob o número C-326/93.

- 11 Por aplicação do artigo 4.º da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21), o processo foi remetido, por despacho do Tribunal de Justiça de 18 de Abril de 1994, ao Tribunal de Primeira Instância, onde foi inscrito sob o número T-167/94.
- 12 Por decisão do Tribunal de Primeira Instância de 2 de Junho de 1994, o juiz-relator foi afectado à Primeira Secção Alargada, à qual, em consequência, o processo foi atribuído. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. As partes foram no entanto convidadas pelo Tribunal a responder a determinadas perguntas escritas. Todas acederam ao convite do Tribunal, tendo a demandante procedido à entrega das suas respostas em 19 de Abril de 1994, e os demandados, em 20 de Abril de 1994. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas orais do Tribunal no decurso da audiência pública que decorreu em 18 de Maio de 1995.

Pedidos das partes

- 13 A demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- condenar a Comunidade Económica Europeia no pagamento da quantia de 79 834,45 DM, acrescida de juros à taxa de 8%, a contar de 3 de Julho de 1992;
- condenar os demandados nas despesas.

14 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar a demandante nas despesas.

15 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar a acção inadmissível;

— a título subsidiário;

— condenar a demandante nas despesas do processo.

Quanto à admissibilidade

Exposição sumária da argumentação das partes

16 Nas suas contestações respectivas, tanto a Comissão como o Conselho sustentam que a acção é inadmissível.

17 Segundo o Conselho, a petição inicial não dá cumprimento aos requisitos do artigo 19.º do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça e do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do

seu Regulamento de Processo, que determinam que a petição deve, entre outras coisas, indicar o objecto do litígio e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados.

- 18 O Conselho invoca o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 1990, Automec/Comissão (T-64/89, Colect., p. II-367), no qual o Tribunal declarou que uma petição destinada à reparação de prejuízos causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar o comportamento que a parte demandante censura à instituição, bem como as razões pelas quais considera que existe um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo que alega ter sofrido. O Conselho considera que a presente acção não explicita claramente em que acção ou omissão das instituições comunitárias a demandante fundamenta o seu pedido de indemnização, nem o nexo de causalidade entre a pretensa acção ou omissão e o prejuízo sofrido. Mais especialmente, a petição não esclarece de modo claro e preciso se o alegado prejuízo é devido à adopção do regulamento anulado, à escolha errónea do Sri Lanka como país de referência ou, ainda, ao facto de a Comissão não ter verificado se Taiwan seria eventualmente um país de referência mais adequado.
- 19 O Conselho considera, por fim, que a petição não contém o menor elemento destinado a demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento das instituições comunitárias e o prejuízo alegadamente sofrido, e que foi só na fase da réplica, em violação do artigo 42.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que a demandante invocou circunstâncias justificativas da existência de um tal nexo, de modo que a petição deve ser julgada inadmissível.
- 20 A Comissão considera, ainda, que a petição não cumpre os requisitos do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. De acordo com a Comissão, a demandante, em parte alguma da petição, esclarece em que é que a violação da regra de direito que fundamentou a declaração, pelo Tribunal de Justiça, da invalidade do Regulamento n.º 725/89, precisamente, causou o prejuízo alegado. Realça que a demandante só na fase da réplica é que invocou circunstâncias justificativas da existência de um nexo de causalidade entre o prejuízo alegado e os

comportamentos culposos que atribuiu aos demandados, contrariamente ao que se determina no artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

- 21 A Comissão aduz um segundo fundamento contra a admissibilidade da acção, argumentando que os montantes indicados pela demandante como prejuízo por ela sofrido não podem ser reclamados no âmbito de uma acção intentada ao abrigo do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE. Segundo a Comissão, uma acção de indemnização baseada neste artigo só pode ser admissível se a parte demandante tiver anteriormente esgotado as vias de direito previstas na ordem jurídica nacional. A Comissão considera que assim se deve entender, *a fortiori*, quando o direito comunitário remete em definitivo para o direito nacional, o que, segundo ela, se verifica no caso vertente.
- 22 Mais especialmente, no que respeita ao pedido de reembolso das despesas formulado pela Nölle perante o órgão jurisdicional nacional, a Comissão invoca o artigo 104.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que determina que compete ao órgão jurisdicional nacional decidir sobre as despesas do reenvio prejudicial. A Comissão sustenta que a questão das despesas foi assim definitivamente regulada pelo órgão jurisdicional alemão. Sublinha que, como resulta do processo, a demandante obteve, de facto, do Hauptzollamt, um reembolso de despesas que ascendeu a 10 941,40 DM, de modo que as despesas excedentárias, não reembolsadas de acordo com a lei aplicável no processo judicial nacional, não podem constituir um prejuízo susceptível de ser invocado no âmbito de uma acção de indemnização baseada no artigo 215.º do Tratado, sob pena de o artigo 104.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça ficar sem conteúdo.
- 23 A Comissão considera que o mesmo raciocínio se aplica, ainda, ao prejuízo consistente nos juros que a demandante teve de pagar ao seu banco pelas facilidades de crédito que este pôs à sua disposição para o pagamento do direito *antidumping* instituído pelo Regulamento n.º 725/89. Como resulta do Regulamento (CEE) n.º 1430/79 do Conselho, de 2 de Julho de 1979, relativo ao reembolso ou à dispensa de pagamento dos direitos de importação ou de exportação (JO L 175, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1430/79»), é o direito nacional que regula, de modo exclusivo, qualquer questão relativa ao pagamento dos juros relativos ao reembolso das

somas ilegalmente cobradas. Segundo a Comissão, esta disposição legislativa fundamental constitui um exemplo do caso em que o exercício do mesmo direito deixa de ser possível a nível comunitário. Não prevendo o Regulamento n.º 1430/79 o pagamento de juros, a Comissão considera que, na ausência de disposições específicas do direito comunitário, são as disposições do direito nacional as aplicáveis no caso vertente (acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Junho de 1980, *Express Dairy Foods*, 130/79, *Recueil*, p. 1887).

24 Finalmente, segundo a Comissão, o interesse geral opõe-se a que a demandante possa, no caso vertente, recorrer aos tribunais. O facto de a acção de indemnização ter sido intentada em 25 de Junho de 1993, quase seis meses após a Comissão ter rejeitado o seu pedido de reparação do alegado prejuízo (carta recebida em 17 de Dezembro de 1992), levanta, com efeito, dúvidas sobre a admissibilidade do pedido, face às disposições do artigo 43.º do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça. A Comissão sublinha que, embora o Tribunal de Justiça tenha, no passado, dado uma diferente interpretação ao referido artigo 43.º (acórdão de 5 de Abril de 1973, *Giordano/Comissão*, 11/72, *Colect.*, p. 185), a jurisprudência mais recente sublinhou, no entanto, com vigor, o carácter formal e regulamentar das disposições relativas ao prazo de propositura das acções (despachos de 15 de Maio de 1991, *Emsland-Stärke/Comissão*, C-122/90, não publicado na *Colectânea*, e de 5 de Fevereiro de 1992, *França/Comissão*, C-59/91, *Colect.*, p. I-525). Considera que da aplicação conjugada do artigo 43.º do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça e do artigo 173.º, terceiro parágrafo, do Tratado CEE resulta a estipulação de um prazo de dois meses para a interposição de um recurso de anulação, o que tem como consequência a preclusão do direito da demandante. Esta solução está em conformidade com o princípio da segurança jurídica, uma vez que coloca a demandante em situação de igualdade com qualquer outro importador cujo pedido de reembolso de direitos *antidumping* seja rejeitado pela Comissão com base no artigo 16.º do regulamento de base, o qual só pode impugnar essa decisão de indeferimento, perante o tribunal comunitário, no prazo de dois meses estabelecido no artigo 173.º, terceiro parágrafo, do Tratado.

25 A demandante sustenta que a sua petição é desprovida de qualquer ambiguidade quanto à determinação do acto culposo das autoridades comunitárias. Resulta claramente da petição, segundo ela, que o acto culposo alegado tem a ver com a adopção do Regulamento n.º 725/89, declarado inválido pelo Tribunal de Justiça. No que se refere ao nexo de causalidade, a demandante argumenta que, na sua petição, se referiu de modo claro e não ambíguo à existência de um nexo de causalidade entre o acto culposo alegado e o prejuízo sofrido.

- 26 Além disso, a questão de saber se as circunstâncias expostas na sua petição são suficientes para demonstrar a existência de um nexo de causalidade é uma questão que releva do mérito e não da admissibilidade.
- 27 No que respeita ao fundamento invocado pela Comissão, destinado a obter a declaração de inadmissibilidade do pedido de reembolso das despesas efectuadas pela demandante e dos juros bancários que pagou, por motivo de o juiz nacional já se ter pronunciado sobre esse ponto, a demandante replica que se trata, no caso vertente, de uma questão de mérito e não de admissibilidade. De qualquer modo, o direito nacional não pode regulamentar de modo definitivo os direitos que a demandante invoca com base no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado.
- 28 Além disso, na sua réplica, a demandante sublinha que as quantias por ela reclamadas como indemnização de modo algum podem ser qualificadas exclusivamente como despesas de representação em juízo, na medida em que resulta das facturas juntas à petição que os seus advogados intervieram ainda junto de grande número de estâncias aduaneiras.
- 29 Quanto ao fundamento baseado na propositura tardia da acção, a demandante recorda que, como a própria Comissão reconheceu, este fundamento está em contradição com a jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria, pelo que deve ser rejeitado.

Apreciação do Tribunal

- 30 No que respeita, em primeiro lugar, ao fundamento de inadmissibilidade invocado pela Comissão, baseado no facto de a demandante não poder intentar a presente acção seis meses após ter sido rejeitado o pedido de reparação do prejuízo que considera ter sofrido, o Tribunal recorda que, de acordo com o artigo 43.º do Estatuto

(CEE) do Tribunal de Justiça, as acções contra a Comunidade em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto que lhe tenha dado origem. A prescrição interrompe-se quer pela apresentação do pedido no Tribunal quer através de pedido prévio dirigido pelo lesado à instituição competente da Comunidade, sob reserva, neste último caso, de o pedido ser apresentado no prazo de dois meses previsto no artigo 173.º ou no prazo de quatro meses previsto no artigo 175.º do Tratado CEE. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o artigo 43.º tem, com efeito, unicamente por fim diferir a expiração do prazo de cinco anos quando uma petição ou um pedido prévio, apresentados dentro desse prazo, iniciam a contagem dos prazos previstos nos artigos 173.º ou 175.º, não tendo a finalidade de reduzir o prazo de prescrição de cinco anos estabelecido por este artigo, no caso de, como no presente processo, o pedido de indemnização de um prejuízo formulado às instituições comunitárias não ter sido seguido de um recurso de anulação interposto ou de uma acção por omissão intentada nos prazos previstos para esse efeito nos artigos 173.º e 175.º do Tratado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1967, Kampffmeyer e o./Comissão, 5/66, 7/66 e 13/66 a 24/66, Colect., p. 637, e Giordano/Comissão, já referido).

- 31 Tendo o facto que deu origem à presente acção ocorrido em 20 de Março de 1989, data da adopção do Regulamento n.º 725/89, isto é, menos de cinco anos antes da propositura da acção, esta é pois admissível no que respeita ao prazo da sua propositura (acórdãos Kampffmeyer e o./Comissão, já referido, p. 642, e Giordano/Comissão, já referido, n.º 6).
- 32 No que respeita, em segundo lugar, ao fundamento assente na violação do artigo 19.º, primeiro parágrafo, do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, aplicável ao Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 46.º, primeiro parágrafo, do referido Estatuto, bem como do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Tribunal de Primeira Instância recorda que, segundo esta disposição, a petição deve conter, designadamente, o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido. Em especial, para cumprir estes requisitos, uma petição destinada à reparação de prejuízos causados por uma instituição comunitária deve conter os elementos que permitam identificar o comportamento que o demandante censura à instituição, as razões pelas quais considera que existe um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo que pretende ter sofrido, bem como a natureza e a extensão desse prejuízo (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375, e Automec/Comissão, já referido, n.º 73).

- 33 O Tribunal verifica que, no caso vertente, a demandante esclareceu na sua petição, de modo juridicamente suficiente, que o comportamento ilegal censurado aos demandados tem origem na adopção do Regulamento n.º 725/89, declarado inválido pelo Tribunal de Justiça, e que foi ele a causa do prejuízo invocado. Com efeito, deve salientar-se que a demandante argumentou, na sua petição, que o regulamento em questão constituiu a causa adequada do prejuízo alegado. Deste modo, esclareceu, ainda que de modo sumário, em que consistia o nexo de causalidade invocado para justificar o seu pedido de indemnização. Em consequência, deve ser rejeitado o fundamento de inadmissibilidade, invocado pelo Conselho, baseado no facto de, por um lado, a demandante não ter precisado a que acção ou omissão das instituições comunitárias se deveu o prejuízo invocado e, por outro, não ter referido qualquer elemento que permita demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento em causa e o prejuízo sofrido.
- 34 No que respeita, em terceiro lugar, ao fundamento aduzido pela Comissão contra a admissibilidade do recurso, baseado no facto de os montantes reclamados pela demandante a título de prejuízo sofrido não poderem ser indemnizados no âmbito do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, o Tribunal considera que se deve fazer uma distinção entre, por um lado, o prejuízo resultante para a demandante do pagamento de despesas judiciais não integralmente reembolsadas na sequência da decisão do juiz nacional que pôs termo à instância perante ele tramitada e, por outro, o prejuízo resultante para a demandante do pagamento de juros bancários sobre as quantias que afirma ter pedido emprestadas a fim de pagar o direito *antidumping* instituído pelo Regulamento n.º 725/89.
- 35 No que respeita à admissibilidade do pedido de indemnização do prejuízo consistente nas despesas judiciais que ficaram a cargo da demandante na sequência da decisão do juiz nacional que julgou o processo que a opôs ao Hauptzollamt, o Tribunal recorda que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, embora a acção de indemnização ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º do Tratado tenha sido instituída como uma via autónoma, com uma função particular no quadro do sistema das vias de recurso, e esteja subordinada a condições de exercício concebidas com vista ao seu objectivo específico, deve no entanto ser apreciada tendo em consideração o conjunto do sistema de protecção jurisdicional dos particulares instaurado pelo Tratado. No caso de um particular se considerar lesado pela aplicação de um acto normativo comunitário que considera ilegal, dispõe da possibilidade, quando a execução do acto está confiada às autoridades nacionais, de contestar, na altura de

tal execução, a validade do acto, perante um órgão jurisdicional nacional, no âmbito de um litígio que o oponha à autoridade nacional. Este órgão jurisdicional pode, ou deve mesmo, nas condições do artigo 177.º do Tratado, submeter ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à validade do acto comunitário em causa. No entanto, esta acção judicial só pode garantir, de modo eficaz, a protecção dos particulares interessados, se for susceptível de levar à reparação do prejuízo alegado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Outubro de 1972, Haegeman/Comissão, 96/71, Colect., p. 353; de 12 de Abril de 1984, Unifrex/Comissão e Conselho, 281/82, Recueil, p. 1969; de 29 de Setembro de 1987, De Boer Buizen/Conselho e Comissão, 81/86, Colect., p. 3677; e de 13 de Março de 1992, Vreugdenhil/Comissão, C-282/90, Colect., p. I-1937).

36 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância recorda que o Tribunal de Justiça declarou que, quando a acção de indemnização perante o juiz comunitário esteja, como pode estar em certos casos, subordinada ao esgotamento prévio das vias de recurso internas destinadas a contestar a validade de uma decisão comunitária, os litígios que relevam da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais devem ser decididos por estes em aplicação do seu direito nacional, na medida em que o direito comunitário não disponha sobre a matéria, e que, na falta de disposições comunitárias sobre tal ponto, compete às autoridades nacionais decidir todas as questões acessórias que estejam relacionadas com o processo principal (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Maio de 1976, Roquette frères/Comissão, 26/74, Colect., p. 295).

37 Resulta da jurisprudência referida que a questão do reembolso das despesas, que é uma questão acessória face ao litígio principal que opôs a demandante ao Hauptzollamt a propósito do pagamento do direito *antidumping* instituído pelo Regulamento n.º 725/89, declarado inválido, releva da competência exclusiva do juiz nacional, devendo este, na ausência de medidas comunitárias de harmonização neste domínio, decidir tal questão, como aliás fez, no caso vertente, por aplicação das disposições do direito nacional aplicável.

38 Deve acrescentar-se que, de qualquer modo, segundo o artigo 104.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, compete ao órgão jurisdicional nacional decidir sobre as despesas do reenvio prejudicial. No caso vertente, trata-se

de um pedido de indemnização do prejuízo que consistiu no encargo correspondente à parte não reembolsada das despesas, de acordo com a decisão do juiz nacional que pôs fim à instância perante ele tramitada, na sequência da resposta dada pelo Tribunal de Justiça à questão prejudicial que lhe fora submetida ao abrigo do artigo 177.º do Tratado. O Tribunal considera, portanto, que, na medida em que a demandante não argumentou no sentido de que o recurso às vias de direito nacional não era susceptível de lhe oferecer uma protecção eficaz dos direitos que lhe são conferidos pelo direito comunitário, não lhe compete pôr em causa, por meio de uma acção de indemnização perante si intentada, a existência e o exercício da competência exclusiva de que goza o juiz nacional na matéria por força do artigo 104.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, e, assim, privar esta disposição de todo o seu efeito útil.

- 39 Em consequência, na medida em que visa a reparação do prejuízo consistente no encargo correspondente à parte não reembolsada das despesas, na sequência da decisão do Finanzgericht Bremen que pôs fim ao litígio sobre a legalidade do Regulamento n.º 725/89, a acção da demandante é inadmissível, não sendo o Tribunal competente para decidir, ao abrigo do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, sobre tal pedido.
- 40 Quanto às despesas efectuadas pela demandante no âmbito das diversas intervenções dos seus advogados junto de grande número de estâncias aduaneiras, mesmo supondo que é admissível que a demandante possa pedir a indemnização de tais prejuízos na fase da réplica, o Tribunal considera que se deve reservar o exame de tal pedido para a fase do exame de mérito da presente acção.
- 41 No que respeita ao pedido da demandante destinado à reparação do prejuízo consistente no pagamento de juros bancários sobre os montantes que afirma ter pedido emprestados para pagar o direito *antidumping* instituído pelo Regulamento n.º 725/89, o Tribunal realça que, tal como a demandante expôs na petição e no decurso da audiência de 18 de Maio de 1995, sem a este respeito ser contraditada

pelos demandados, nenhuma via de direito interno lhe teria permitido obter a reparação do prejuízo em causa. Com efeito, estando a responsabilidade das autoridades públicas na República Federal da Alemanha subordinada à determinação da prática de um acto culposo pela autoridade responsável, e sendo a declaração, pelo Tribunal de Justiça, da invalidade do Regulamento n.º 725/89, devida ao comportamento culposo das instituições comunitárias e não ao das autoridades públicas alemãs, o prévio esgotamento das vias de direito interno não poderia, no caso vertente, garantir de modo eficaz a protecção dos direitos subjectivos que à demandante são concedidos pelo direito comunitário (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça, Unifrex/Comissão e Conselho, já referido, n.º 12, e de 6 de Junho de 1990, AERPO e o./Comissão, C-119/88, Colect., p. I-2189, n.º 13).

- 42 Nestas condições, e como já foi julgado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Vreugdenhil/Comissão, já referido (n.ºs 11 a 15), na medida em que foi o Conselho o autor do regulamento declarado inválido que alegadamente está na origem do invocado prejuízo, o Tribunal tem competência exclusiva para decidir, ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º do Tratado, uma acção de indemnização destinada à reparação de um prejuízo imputável à Comunidade. Assim, a acção da demandante, na medida em que se destina a obter a reparação do prejuízo resultante do pagamento de juros bancários sobre os montantes que lhe foram emprestados no âmbito da aplicação do Regulamento n.º 725/89, declarado inválido, deve ser declarada admissível (v. ainda o acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Abril de 1992, Cato/Comissão, C-55/90, Colect., p. I-2533, n.º 17).

- 43 Resulta do que precede que a acção deve ser declarada admissível na medida em que se destina a obter a reparação do prejuízo que a demandante alega ter sofrido devido aos juros bancários que afirma ter pago no âmbito do pagamento do direito *anti-dumping* instituído pelo Regulamento n.º 725/89, e que deve julgada inadmissível quanto ao restante.

Quanto ao mérito

Quanto à origem da responsabilidade extracontratual da Comunidade

Exposição sumária da argumentação das partes

- 44 A demandante faz uma distinção entre actos comunitários de natureza legislativa, por um lado, e de carácter administrativo, por outro, e considera que as medidas *antidumping*, se bem que tomadas sob a forma de um regulamento, se situam, de facto, entre estas duas categorias. Segundo a demandante, deve fazer-se uma distinção análoga no que respeita à origem da responsabilidade da Comunidade em razão da adopção de medidas *antidumping* ilegais. Assim, a demandante argumenta que, quando a ilegalidade de um regulamento *antidumping* é devida à violação das regras inerentes à apreciação de factos económicos complexos, são aplicáveis as condições mais estritas da responsabilidade da Comunidade, isto é, as que regem a responsabilidade resultante de actos normativos. Pelo contrário, quando a ilegalidade é devida à violação de regras processuais ou de natureza administrativa, são aplicáveis as condições ditas «simples». Segundo a demandante, o presente processo inclui-se, em princípio, no segundo caso. O acto culposos da Comissão consistiu na violação da regra processual estabelecida no artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base, relativo à determinação do país de referência.
- 45 A este respeito, a demandante sublinha que, embora, segundo o acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Novembro de 1989, *Epicheiriseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon e o./Comissão e Conselho (C-122/86, Colect., p. 3959)*, sejam as condições mais estritas da responsabilidade da Comissão em razão de actos normativos, que implicam escolhas de política económica, as aplicáveis aquando da execução do regulamento de base, não é menos exacto que esse processo respeitava a uma decisão da Comissão de pôr fim a um processo *antidumping*, cuja natureza de acto que implica uma escolha de política económica não pode ser negada. No presente processo, pelo contrário, a aplicação do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base não implica de modo algum o exercício de um poder de apreciação em matéria de política económica, mas apenas o respeito pelas regras processuais

administrativas, tais como o princípio de diligência, a obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.º do Tratado CEE e a proibição do desvio de poder.

- 46 Com base nestas considerações, a demandante só a título subsidiário examina as condições de responsabilidade da Comunidade em razão de um acto normativo.
- 47 A Comissão observa que a demandante tenta estabelecer a existência de um critério em matéria de responsabilidade extracontratual diferente do que vigora quando estão em causa actos normativos. Segundo a Comissão, no domínio das medidas *anti-dumping*, os interessados só são abrangidos pelo regulamento *antidumping* definitivo, devendo qualquer erro na elaboração desse regulamento reflectir-se nele para que possa ter sucesso uma acção de indemnização (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1988, *Technintorg/Comissão e Conselho*, 294/86 e 77/87, *Colect.*, p. 6077). Uma vez que apenas o regulamento definitivo pode ser causa de prejuízo, a responsabilidade da Comunidade só pode existir, no caso vertente, em razão de um acto normativo.
- 48 O Conselho alega que, uma vez que a demandante pede a reparação do prejuízo que pretende ter sofrido devido à adopção do Regulamento n.º 725/89, a questão da responsabilidade da Comunidade só pode ser apreciada à luz dos princípios da responsabilidade resultante de actos normativos. Sublinha que a tese da demandante, que pretende que a responsabilidade da Comunidade não seja determinada em função da natureza do acto que causou o prejuízo alegado, mas em função da natureza da violação alegada, está em contradição com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 19 de Maio de 1992, *Mulder e o./Conselho e Comissão*, C-104/89 a C-37/90, *Colect.*, p. I-3061). O Conselho admite, no entanto, que, se, no âmbito do processo administrativo que precede a adopção de um regulamento *antidumping*, as instituições comunitárias cometem uma violação particular das regras aplicáveis, a pessoa lesada tem a possibilidade de intentar uma acção de indemnização, na condição, no entanto, de o comportamento irregular ter, só por si, causado o prejuízo invocado. Segundo o Conselho, a demandante não sustentou, no entanto, no caso vertente, que foi a própria escolha do Sri Lanka como país de referência ou a omissão das instituições comunitárias de examinar mais precisa-

mente se Taiwan podia ser um país de referência mais adequado que acarretou, em si, o prejuízo alegado.

- 49 Finalmente, o Conselho sublinha que, se a responsabilidade da Comunidade devesse, no caso vertente, resultar da responsabilidade pela prática de um acto administrativo, se estaria perante um comportamento culposamente imputável unicamente à Comissão, de modo que a presente acção não poderia ter sido intentada contra ele.

Apreciação do Tribunal

- 50 O Tribunal realça que a demandante pede a reparação do prejuízo que alega ter sofrido em virtude da adopção do Regulamento n.º 725/89, declarado inválido pelo Tribunal de Justiça.
- 51 A este respeito, deve recordar-se que, como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão *Epicheiriseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon e o./Comissão e Conselho*, já referido, os actos do Conselho e da Comissão relacionados com um processo destinado à eventual adopção de medidas *antidumping* são actos normativos que implicam escolhas de política económica, e que, segundo jurisprudência constante, a responsabilidade da Comunidade só pode resultar, em razão de tais actos, se se estiver em presença de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito que proteja os particulares (acórdãos do Tribunal de Justiça, *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho*, já referido; de 2 de Junho de 1976, *Kampffmeyer e o./Conselho e Comissão*, 56/74 a 60/74, *Colect.*, p. 315, n.º 13; de 25 de Maio de 1978, *HLN e o./Conselho e Comissão*, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, *Recueil*, p. 1209, n.º 4; e de 4 de Outubro de 1979, *Ireks-Arkady/Conselho e Comissão*, 238/78, *Recueil*, p. 2955, n.º 9; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1994, *Unifruit Hellas/Comissão*, T-489/93, *Colect.*, p. II-1201, n.º 35, e de 21 de Fevereiro de 1995, *Campo Ebro e o./Conselho*, T-472/93, *Colect.*, p. II-421).

- 52 Nestas condições, o Tribunal considera que a tese da demandante, de que a responsabilidade da Comunidade deve, no caso vertente, ser determinada em função da natureza da violação alegada (violação das regras processuais) e não em função da natureza do acto comunitário que está na origem do prejuízo alegado, não tem fundamento, e que, portanto, se deve averiguar se foi cometida pelas instituições demandadas uma violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito que proteja os particulares.

Quanto à determinação da responsabilidade da Comunidade em razão de actos normativos

Quanto ao acto culposo

- 53 A demandante censura as instituições comunitárias por terem cometido, na aplicação do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base, quatro actos culposos susceptíveis de implicar a responsabilidade da Comunidade, a saber, em primeiro lugar, uma violação do artigo 190.º do Tratado, em segundo lugar, uma violação dos direitos da defesa, em terceiro lugar, um desvio de poder e, em quarto lugar, uma violação dos princípios da solicitude e da boa administração.

Quanto à pretensa violação do artigo 190.º do Tratado

— Exposição sumária da argumentação das partes

- 54 A demandante sustenta que, no acórdão Nölle, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que as informações das instituições relativas às características do mercado de Taiwan não foram apoiadas pela indicação de qualquer precisão nem pela apresentação de qualquer elemento de facto. A demandante reporta-se ainda às conclusões do advogado-geral no mesmo processo, o qual considerou, além disso, que o Regulamento n.º 725/89 não estava suficientemente fundamentado, pois não

se pronunciava sobre se os produtores comunitários teriam ou não, também eles, contribuído para o prejuízo da indústria comunitária, vendendo escovas provenientes da China.

- 55 A Comissão sustenta que a argumentação da demandante não tem fundamento, dado que, segundo jurisprudência bem estabelecida do Tribunal de Justiça, a violação do artigo 190.º do Tratado não é susceptível de acarretar a responsabilidade da Comunidade (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, Recueil, p. 2885).
- 56 O Conselho afirma que, no seu acórdão Nölle, já referido, o Tribunal de Justiça não declarou, contrariamente ao que a demandante sustenta, que o Regulamento n.º 725/89 viola o artigo 190.º do Tratado ou que não está suficientemente fundamentado.

— Apreciação do Tribunal

- 57 O Tribunal realça que, no seu acórdão Nölle, já referido, o Tribunal de Justiça não julgou que as instituições comunitárias tivessem violado o artigo 190.º do Tratado ou que o regulamento litigioso não estivesse suficientemente fundamentado. Além disso, mesmo supondo que tal violação pudesse deduzir-se do acórdão referido, o Tribunal recorda que, de qualquer modo, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, a falta de fundamentação de um acto regulamentar não é susceptível de acarretar a responsabilidade da Comunidade (acórdãos Kind/CEE, já referido, n.º 14; AERPO e o./Comissão, já referido, n.º 20; e Unifruit Hellas/Comissão, já referido, n.º 41).
- 58 Assim, o primeiro fundamento, baseado na insuficiente fundamentação do Regulamento n.º 725/89, deve ser rejeitado.

Quanto à pretensa violação dos direitos da defesa

— Exposição sumária da argumentação das partes

59 Segundo a demandante, resulta claramente das conclusões do advogado-geral apresentadas no processo Nölle, já referido, que as violações do princípio da solicitude, do artigo 190.º do Tratado e da proibição do abuso de poder constituem, em última análise, uma violação do direito dos particulares a uma defesa justa, sendo esta uma disposição fundamental, inscrita no artigo 6.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Observa, a este respeito, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os direitos fundamentais fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é garantido pelo Tribunal de Justiça (acórdão de 27 de Junho de 1991, Al Jubail Fertilizer/Conselho, C-49/88, Colect., p. I-3187).

60 A Comissão sustenta que as partes interessadas num processo *antidumping* não beneficiam todas da mesma protecção dos direitos da defesa, pois a amplitude da protecção tem estreita relação com a sua situação processual. Recorda que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, apenas as pessoas prejudicadas por um determinado acto podem invocar a protecção desses direitos. Ora, num processo *antidumping*, esses actos só são adoptados contra os exportadores e não contra os importadores, como a demandante.

61 O Conselho contesta que a demandante tivesse estado em situação de gozar da protecção dos direitos da defesa e argumenta que a obrigação de as instituições comunitárias respeitarem os princípios gerais de boa administração não se destina, no caso vertente, a proteger os interesses da demandante, mas sim os da colectividade. Acrescenta que o facto de a violação deste princípio poder levar à anulação de um acto não significa que tais princípios tenham por objecto a protecção dos particulares.

— Apreciação do Tribunal

- 62 O Tribunal recorda que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o processo *antidumping* e as medidas de defesa eventualmente adoptadas na sua sequência se dirigem apenas contra os produtores e exportadores estrangeiros ou de países terceiros, bem como, sendo caso disso, contra os importadores a eles vinculados, e não contra os importadores independentes, como a demandante (acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Novembro de 1991, BEUC/Comissão, C-170/89, Colect., p. I-5709).
- 63 O Tribunal verifica que, no caso vertente, o processo *antidumping* não foi aberto contra a demandante e que, em consequência, não podia terminar por um acto que a prejudicasse, dado que não foi formulada qualquer acusação contra ela. Assim, o fundamento da demandante baseado na alegada violação dos direitos da defesa, no que a ela respeita, não tem razão de ser e deve, em consequência, ser rejeitado (acórdãos do Tribunal de Justiça, BEUC/Comissão, já referido, n.ºs 20 a 23; e de 10 de Julho de 1986, Bélgica/Comissão, 234/84, Colect., p. 2263, e 40/85, Colect., p. 2321, n.º 28).

Quanto ao alegado desvio de poder

— Exposição sumária da argumentação das partes

- 64 A demandante sustenta que, na medida em que o Tribunal declarou, no n.º 36 do acórdão Nölle, já referido, que as instituições comunitárias não fizeram uma escolha adequada e razoável no âmbito da determinação do valor normal, ficou também provado que este mesmo comportamento das instituições comunitárias constituiu, ainda, um desvio de poder.
- 65 Os demandados não apresentaram observações a este respeito.

— Apreciação do Tribunal

- 66 O Tribunal recorda que resulta de jurisprudência constante que uma decisão ou um acto comunitário só está viciado por desvio de poder se se mostrar, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, que foi adoptado para atingir fins diferentes dos invocados (acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 1989, Kerzmann/Tribunal de Contas, 198/87, Colect., p. 2083, n.º 2 do sumário do acórdão; e de 11 de Julho de 1990, Sermes, C-323/88, Colect., p. I-3027, n.º 33).
- 67 O Tribunal realça que a demandante se limitou a uma única e simples afirmação, sem mesmo tentar demonstrar a sua procedência e sem a apoiar em qualquer argumento ou em qualquer prova. Nestas condições, o Tribunal considera que o fundamento baseado no desvio de poder não é procedente e deve, em consequência, ser rejeitado (v. acórdão Sermes, já referido, n.ºs 35 e 36).

Quanto à alegada violação do princípio da solicitude e dos princípios da boa administração

— Exposição sumária da argumentação das partes

- 68 A demandante recorda que, no acórdão Nölle, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que as instituições comunitárias não tomaram em consideração elementos essenciais e não examinaram o processo com a urgência requerida. Segundo a demandante, esse comportamento constituiu uma violação do princípio da solicitude, o qual figura entre as garantias conferidas pela ordem jurídica comunitária nos processos administrativos (acórdão de 21 de Novembro de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Colect., p. I-5469), e uma violação do princípio da «Offizialmaxime», existente no direito alemão, segundo o qual a autoridade em causa decide a tramitação do processo, de modo que, no caso vertente, a Comissão tinha a obrigação, aquando da aplicação do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base, de respeitar as garantias processuais dos particulares. Além disso, a violação do princípio da solicitude constitui, no caso vertente, uma violação do direito de

ser ouvido, previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), n.º 2, alínea a), e n.ºs 4 e 5 do regulamento de base, uma vez que a Comissão ignorou a sua argumentação relativa à escolha do país de referência.

- 69 Quanto à extensão da protecção conferida pelos princípios alegadamente violados, a demandante invoca, nomeadamente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância (acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Fevereiro de 1987, Bouteiller/Comissão, 324/85, Colect., p. 529; de 11 de Outubro de 1990, FUNOC/Comissão, C-200/89, Colect., p. I-3669; e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Fevereiro de 1992, BASF e o./Comissão, T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89, Colect., p. II-315), segundo a qual as normas do direito comunitário que não só regem as modalidades de funcionamento interno das instituições mas também garantem o respeito pelos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa administração, susceptíveis de ser invocadas pelas pessoas singulares e colectivas, são «criadoras de direitos» e factor de segurança jurídica para as pessoas em causa, daqui concluindo que as instituições comunitárias, ao fazerem uma aplicação errónea do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base, infringiram normas que visam o respeito das garantias processuais dos particulares (princípio da solicitude) e que constituem o fundamento dos direitos subjectivos que os particulares podem fazer valer contra a administração.
- 70 A Comissão contesta que a alegada violação do princípio da solicitude constitua uma violação de uma regra de direito destinada a proteger individualmente a demandante e considera que a referência da demandante ao acórdão Technische Universität München, já referido, não tem pertinência no caso vertente, por motivo de o papel de um importador, quando da determinação do país de referência, ser diferente do do importador de aparelhos científicos, uma vez que o importador independente não tem um papel determinante no processo *antidumping* e não é directamente abrangido pela decisão adoptada.
- 71 A Comissão admite que o princípio da «Offizialmaxime» implica que está obrigada a respeitar o dever de solicitude, mas argumenta que, para que o princípio do respeito pelo dever de solicitude possa fazer nascer direitos subjectivos, é necessário examinar se, no âmbito da aplicação do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento

de base, o particular tem o direito de apresentar um pedido que lhe permita orientar a actividade da administração no sentido solicitado, ou se é a própria administração que decide a tramitação do processo em causa («Offizialmaxime»). Segundo a Comissão, é certamente só a autoridade administrativa que decide da aplicação da disposição em causa, de modo que a demandante não tem, no caso concreto, qualquer direito subjectivo. A Comissão contesta ainda que o artigo 7.º do regulamento de base ofereça garantias processuais à demandante, sublinhando que tal disposição apenas determina, aliás, de modo não exaustivo, as fontes de informação a que podem recorrer as instituições comunitárias aquando da abertura e da tramitação de um inquérito *antidumping*, sendo os importadores, a este respeito, apenas uma dessas fontes, e só beneficiando, assim, dos direitos previstos no regulamento de base (acórdão BEUC/Comissão, já referido).

- 72 O Conselho adere à argumentação da Comissão e sustenta que, mesmo admitindo que o Tribunal de Justiça tenha reconhecido que as instituições violaram o princípio da solicitude, daí não resulta que tenham violado uma regra de direito destinada a proteger os interesses da demandante. A este respeito, o Conselho argumenta que, para saber se o princípio da solicitude é uma norma que protege os particulares, se deve começar por determinar se a disposição, cuja aplicação está na origem da alegada violação desse princípio, tem um carácter protector. Conclui daqui que, na medida em que o artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base, que é a disposição em causa, não protege os interesses da demandante, estes também não são protegidos pelo princípio da solicitude.

— Apreciação do Tribunal

- 73 O Tribunal recorda que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder de apreciação, o cumprimento das garantias conferidas pela ordem jurídica comunitária nos processos administrativos reveste uma importância particularmente importante, e que, entre tais garantias, figuram, nomeadamente, a obrigação de a instituição competente examinar com cuidado e imparcialidade todos os elementos pertinentes do caso em questão, o direito de o administrado dar a conhecer o seu ponto de vista, bem como de obter suficiente fundamentação da decisão (acórdão Technische Universität München, já referido, n.º 14).

- 74 O Tribunal verifica que resulta dos n.ºs 30 a 32 do acórdão Nölle, já referido, que o Tribunal de Justiça declarou inválido o Regulamento n.º 725/89, por motivo de a Comissão não ter tomado em consideração elementos essenciais destinados a mostrar o carácter adequado do país de referência escolhido e não ter examinado de modo mais aprofundado a proposta formulada pela demandante relativamente à escolha de Taiwan, bem como os seus argumentos relativos ao carácter erróneo da escolha do Sri Lanka como país de referência. Em especial, o Tribunal de Justiça constatou, no n.º 34 do acórdão citado, que as afirmações da Comissão, de que Taiwan não fora tomado em conta como país de referência por as características físicas e os custos de produção dos produtos em causa serem diferentes e de os produtores de Taiwan abordados terem recusado colaborar, não tinham sido apoiadas por qualquer precisão nem pela apresentação de qualquer elemento de facto.
- 75 Face a estas constatações, o Tribunal de Primeira Instância considera que o comportamento das instituições comunitárias relativamente à determinação do país de referência, que levou o Tribunal de Justiça, no acórdão Nölle, já referido, a declarar a invalidade do Regulamento n.º 725/89, pode considerar-se como tendo constituído uma violação do princípio da solicitude.
- 76 O Tribunal considera, aliás, que o carácter protector do princípio assim violado não pode ser posto em causa no caso vertente. Com efeito, se bem que os direitos conferidos às partes implicadas num processo *antidumping* sejam função da fase do processo, da qualidade em que elas nele participam (exportador em causa, importador a ele vinculado, importador independente), bem como das diferentes disposições do regulamento de base, não é menos exacto que, quando o importador independente invoca com sucesso um interesse suficiente, enquanto «parte interessada», para efeitos da sua participação no processo *antidumping*, e que a Comissão, apesar das dúvidas que a argumentação dele suscita quanto à escolha do país de referência adequado, se abstém, em violação da obrigação que sobre ela incide, de examinar de modo sério e aprofundado a justeza dos seus argumentos ou propostas, comete uma violação do princípio da solicitude, que é uma regra que protege os particulares.

- 77 O Tribunal considera que há que examinar seguidamente a questão de saber se, no caso vertente, se tratou de uma violação manifesta e grave dessa regra, sem que seja necessário apurar se o princípio da solicitude constitui uma regra superior de direito.

Quanto à natureza manifesta e grave da violação do princípio da solicitude e dos princípios da boa administração

— Exposição sumária da argumentação das partes

- 78 A demandante recorda que, no acórdão Nölle, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que, no decurso do processo relativo à determinação do país de referência, a demandante fornecera à Comissão elementos susceptíveis de fazer nascer dúvidas manifestas sobre a escolha do Sri Lanka como país de referência. Na medida em que a Comissão preferiu ignorar estas informações sem dar uma justificação adequada, o comportamento das instituições comunitárias terá assim sido erróneo e indesculpável e constituiu um excesso de poder flagrante, resultando a gravidade desta violação do facto de os princípios assim violados constituírem princípios fundamentais (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Junho de 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comissão*, T-120/89, Colect., p. II-279, n.º 111).
- 79 Além disso, segundo a demandante, a gravidade da violação resulta ainda do âmbito do poder de apreciação que as instituições comunitárias dispõem no domínio da aplicação do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base, dado que o cumprimento das regras processuais, no número das quais figuram os princípios da solicitude e da boa administração, se impõem tanto mais quanto as instituições comunitárias gozam, no caso vertente, de um amplo poder de apreciação. Se, portanto, se deve atribuir às regras violadas aquando da adopção do Regulamento n.º 725/89 uma hierarquia particularmente elevada, por motivo de o artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base conferir às instituições comunitárias um amplo poder de apreciação, daqui decorre, segundo a demandante, que as violações dos princípios da solicitude e da boa administração devem ser qualificadas de graves. Finalmente, a demandante sustenta que, segundo a jurisprudência mais recente do

Tribunal de Justiça, o facto de a violação em causa se aproximar do arbitrário não constitui uma condição necessária para acarretar a responsabilidade da Comunidade (acórdão de 18 de Maio de 1993, Comissão/Stahlwerke Peine-Salzgitter, C-220/91 P, Colect., p. I-2393).

- 80 A Comissão precisa que, no acórdão Nölle, o Tribunal de Justiça se referiu unicamente ao facto de a Nölle ter levado ao conhecimento da Comissão elementos suficientes para suscitar dúvidas sobre a natureza apropriada e razoável da escolha do Sri Lanka como país de referência. Para que a responsabilidade da Comunidade, por adopção de um acto normativo, exista, é necessário, segundo a Comissão, que haja uma violação suficientemente caracterizada, isto é, grave e manifesta e próxima do arbitrário. Ora, segundo a Comissão, o que é duvidoso é o contrário do que é manifesto e arbitrário.
- 81 A Comissão opõe-se ainda a que a violação alegada do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base seja qualificada de grave. Recorda que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o âmbito da protecção dos direitos processuais dos particulares implicados num processo *antidumping* depende da sua posição processual. A Comissão considera que a demandante não pode alegar uma violação grave dos seus direitos processuais, invocando a existência de uma relação estreita entre as margens de apreciação de que a Comissão goza na aplicação das disposições do regulamento de base e o estrito respeito que deve aos direitos processuais das partes em causa, uma vez que a demandante não deve ser considerada uma parte interessada de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão BEUC/Comissão, já referido).
- 82 O Conselho sustenta que a tese da demandante, de que um comportamento próximo do arbitrário já não é uma condição necessária para acarretar a responsabilidade da Comunidade, não tem, de facto, qualquer apoio na jurisprudência.

83 O Conselho observa que as instituições comunitárias não agiram de modo arbitrário, mas que, simplesmente, avaliaram mal o âmbito dos seus deveres de investigação aquando da aplicação do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base.

84 O Conselho rejeita ainda a tese da demandante de que a violação de uma regra de direito que implique o exercício de um poder de apreciação relativamente amplo deve, automaticamente, ser considerada grave. Segundo o Conselho, tal apreciação depende das circunstâncias particulares do caso concreto. Ora, a demandante não explicou por que razão a violação do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base se deveria considerar grave. Finalmente, o Conselho declara que também não se pode concluir pela gravidade da violação da disposição em causa com base na violação dos princípios fundamentais que a sua aplicação pressupõe, uma vez que, no caso vertente, não houve qualquer violação de tais princípios.

— Apreciação do Tribunal

85 O Tribunal recorda que, segundo jurisprudência constante, uma violação suficientemente caracterizada de uma disposição implica, num contexto normativo como o do caso vertente, caracterizado pelo exercício de um amplo poder de apreciação que é indispensável à aplicação de uma política comercial comum, que a responsabilidade da Comunidade só possa resultar do facto de a instituição em causa violar, de modo manifesto e grave, os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes (v. os acórdãos HLN e o./Conselho e Comissão; Mulder e o./Conselho e Comissão; e Campo Ebro e o./Conselho, já referidos).

86 O Tribunal realça que, no seu acórdão Nölle, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que a «Nölle apresentou elementos suficientes, já conhecidos da Comissão e do Conselho no decurso do processo *antidumping*, para criar dúvidas quanto ao carácter adequado e razoável da escolha do Sri Lanka como país de referência», e que, «embora as instituições não sejam obrigadas a tomar em consideração todos

os países de referência propostos pelas partes no âmbito de um processo *antidumping*, as dúvidas surgidas, no caso concreto, quanto à escolha do Sri Lanka, deviam ter levado a Comissão a examinar de modo mais aprofundado a proposta formulada pelo demandante» (n.ºs 30 e 32 do acórdão referido).

87 Deve pois declarar-se que, como resulta destas considerações formuladas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Nölle, já referido, o Tribunal de Justiça não julgou que a escolha do Sri Lanka como país de referência tivesse sido uma escolha errónea em si, tendo declarado simplesmente que, face às dúvidas levantadas pela demandante, a Comissão deveria ter efectuado um inquérito mais aprofundado, a fim de examinar se, tal como a demandante aduzira, Taiwan podia ser uma escolha mais adequada. Ora, como a Comissão sublinha, aliás justamente, o que é duvidoso está longe de ser manifesto e arbitrário.

88 Com efeito, deve realçar-se, a este respeito, que, face às dúvidas suscitadas pelos argumentos da demandante quanto à escolha apropriada do Sri Lanka como país de referência, a Comissão não se absteve de examinar se Taiwan podia, pelo contrário, ser um país de referência mais adequado, comportamento que, em tal caso, teria sido susceptível de constituir uma violação grave das suas obrigações de boa administração para com as partes que participavam no processo, mas que ela não fez um esforço sério e suficiente a esse respeito. Isto resulta claramente do n.º 34 do acórdão Nölle, em que o Tribunal de Justiça declarou que a carta que a Comissão dirigira aos dois principais produtores de Taiwan no âmbito da determinação do país de referência não podia ser considerada uma tentativa suficiente para obter informações, tendo em consideração o teor dessa carta e a extrema brevidade do prazo de resposta fixado, que tornavam praticamente impossível a cooperação dos produtores em questão.

89 Daqui resulta que, na medida em que as instituições comunitárias não ignoraram completamente o seu dever de solicitude e de boa administração no que se refere à demandante, mas, simplesmente, apreciaram mal o âmbito das suas obrigações decorrentes desse princípio, a violação do princípio da solicitude não pode ser qualificada, no caso vertente, como uma violação suficientemente caracterizada ou uma violação manifesta e grave na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. os acórdãos HNL e o./Conselho e Comissão, já referido; e de 5 de Dezembro

de 1979, Amylum e Tunnel Refineries/Conselho e Comissão, 116/77 e 124/77, Recueil, p. 3497, e Koninklijke Scholten-Honig/Conselho e Comissão, 143/77, Recueil, p. 3583).

- 90 De qualquer modo, deve acrescentar-se que, mesmo que a Comissão tivesse efectuado um exame mais sério da questão de saber se Taiwan podia ser um país de referência adequado, nada poderia impedir que, na sequência de um tal exame, o Sri Lanka pudesse revelar-se uma escolha apropriada e razoável na acepção do artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base.
- 91 Assim, na ausência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito destinada a proteger a demandante, e sem que seja necessário examinar se as demais condições necessárias para acarretar a responsabilidade da Comunidade estão verificadas no presente caso, há que negar julgar improcedente a acção tanto no que se refere ao pedido de indemnização relativo aos juros bancários que a demandante teve de pagar sobre os montantes que pediu emprestados no âmbito do pagamento do direito *antidumping* instituído pelo Regulamento n.º 725/89, como no que respeita ao pedido de indemnização relativo às despesas efectuadas no âmbito das diversas intervenções dos seus advogados junto das instâncias aduaneiras.

Quanto às despesas

- 92 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a demandante sido vencida, deve ser condenada a suportar as suas próprias despesas bem como as efectuadas pelo Conselho e a Comissão, que apresentaram pedido nesse sentido.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção Alargada)

decide:

- 1) A acção é julgada improcedente.

- 2) A demandante é condenada nas despesas.

Cruz Vilaça

Barrington

Kirschner

Kalogeropoulos

Tiili

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Setembro de 1995.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. L. Cruz Vilaça