

LUCIANO BENETTI TIMM
MARIA CAROLINA FRANÇA
COORDENADORES

AMANDA ATHAYDE LINHARES MARTINS RIVERA • ANA PAULA ANDRADE DE MELO • CAIO MARIO
DA SILVA PEREIRA NETO • CARLOS ARI SUNDFELD • ELISA AMORIM BOAVENTURA • EMANUELE
PEZZATI FRANCO DE MORAES • FERNANDO B. MENEGUIN • HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES •
JOÃO VICTOR PORTO JARSKIE • JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES • LUCIANA VEUNG

A NOVA REGULAÇÃO ECONÔMICA

MARCELO CESAR GUIMARÃES • MARCO IORIO ARANHA • MARCUS VINICUS DE ABREU SCHIMIDT •
MATEUS PIVA ADAMI • PATRICIA ARANTES DE PAIVA MEDEROS • PATRICIA PESSÔA VALENTE • PAULO
BURNIER DA SILVEIRA • PETRA DANELUZZI QUINELATO • RAFAEL BOECHAT ALVES MACHADO •
RODRIGO DUFLÔTH



A NOVA REGULAÇÃO ECONÔMICA

1ª Edição – Copyright© 2022 CEDES

Todos os Direitos Reservados.

Diagramação | Diego de Andrade

Capa e Projeto Gráfico | Diego de Andrade

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Elaborado por | CEDES

A nova regulação econômica; TIMM, Luciano B. e FRANÇA, Maria Carolina. - São Paulo: 1ª ed., 2022, 414p., 23 cm.

ISBN: 978-65-86577-12-9

1. Direito 2. Economia I. Título. II. Autor

CDD: 340 (1.ed) CDU: 34.346

Centro de Estudos de Direito Econômico e Social (CEDES)

Fone: (11) 2309-2279

Av. Nove de Julho, 4559

01407-100 – São Paulo, SP

www.cedes.org.br

The logo for CEDES consists of a vertical line on the left that descends into the letter 'C' of the word 'CEDES'. The letters 'E', 'D', 'E', and 'S' are positioned to the right of the vertical line, all in a bold, sans-serif font.

REGULAÇÃO E COMÉRCIO INTERNACIONAL: NOTAS SOBRE OS AVANÇOS RECENTES E OS NOVOS DESAFIOS EM DEFESA COMERCIAL E INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL

Amanda Athayde Linhares Martins Rivera¹

Elisa Amorim Boaventura²

RESUMO: Longe de ser consensual, defesa comercial é um tema altamente conflitivo. E o conflito é natural, pois advém da própria natureza instrumento, com a participação de partes interessadas com interesses econômicos antagônicos. Nesse contexto, o presente artigo visa a verificar se diante dos avanços recentes e dos novos desafios em defesa comercial e interesse público no Brasil é possível compreender defesa comercial e interesse público não mais como antagônicos, mas como políticas públicas convergentes. Para tanto, faz-se uma breve retrospectiva histórica sobre os fundamentos da defesa comercial e do interesse público no Brasil. Em seguida, são apresentados dados empíricos dos últimos anos (2019-2020) sobre defesa comercial e interesse público

1 Amanda Athayde é Professora Doutora Adjunta de Direito Empresarial na UnB, bem como de Direito Concorrencial, Comércio Internacional e Compliance, e Doutora em Direito Comercial pela USP. É servidora pública de carreira do executivo federal e desde 2019 é subsecretária de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Economia. É co-fundadora do *Women in Antitrust* (WIA) e mãe do Pedro e do Lucas.

2 Elisa Amorim Boaventura é Graduada em Direito na Universidade de Brasília (UnB). É editora-associada do *2020 International Review of Constitutional Reform* (2020 IRCR); membra do *Women Inside Trade Starters* (WIT Starters); membra do Grupo de Estudos Constitucionais Comparados (CECC) da FD/UnB e pesquisadora voluntária do ProIC 2020/2021.

que explicitam, com evidências, que não é apenas possível, mas sim necessário compreender defesa comercial e interesse público como políticas públicas convergentes no Brasil, para benefício de toda a sociedade brasileira.

Palavras-chave: interesse público; defesa comercial; regulação; comércio internacional; avanços e desafios

1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE DEFESA COMERCIAL E INTERESSE PÚBLICO

Longe de ser consensual, defesa comercial é um tema altamente conflitivo. E o conflito é natural, pois advém da própria natureza instrumento, com a participação de partes interessadas com interesses econômicos antagônicos. Cordovil³ entende que “a medida de defesa comercial é a garantia que um país tem de que, diante de uma abertura ao comércio leal, a preços esperados, em volumes razoáveis, ele terá armas para se proteger das exportações que constituírem exceções a estas regras”. Neste sentido, a autora compara as medidas de defesa comercial a uma “peneira” utilizada diante do fluxo de importações, para identificar a prática de *dumping* e subsídios aplicáveis pelos países exportadores.

Essa natureza conflitiva da defesa comercial advém do embate entre duas visões de mundo bastante diversas. Por um lado, a indústria doméstica beneficiada pela aplicação do instrumento de defesa comercial tende a ser favorável à defesa comercial, normal-

3 CORDOVIL, Leonor. *O interesse público no antidumping*. Tese doutorado, disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>. Acesso em: 1 jul. 2021. p. 17

mente aduzindo argumentos de que levam praticamente a um “direito adquirido” à sua aplicação, caso preenchidos os requisitos da legislação multilateral e nacional. Qualquer argumento no sentido contrário, ou seja, no sentido da não aplicação, tende a ser refutado com contra-argumentos de que se estaria fazendo “abertura comercial” pelas vias transversas, ou que o governo estaria sendo “permissivo” com práticas desleais de comércio. Sobre esse ponto, inclusive, é preciso desmistificar e esclarecer de uma vez por todas que defesa comercial não se confunde com abertura comercial. São políticas públicas ortogonais, ou seja, não se misturam, podem caminhar em paralelo. A existência de um viés governamental liberalizante, inclusive, demanda a existência de um sistema de defesa comercial ativo no país, justamente de modo a sensibilizar os setores produtivos da relevância da inserção nas cadeias globais de valor, bem como dar a segurança de que, caso identificadas práticas desleais de comércio, o país poderá aplicar os remédios comerciais daí decorrentes. A defesa comercial, portanto, serve como uma válvula de escape em um contexto de maior integração e liberalização comercial.

No outro lado do embate estão os produtores/exportadores afetados pela medida e os usuários do produto afetado pela medida de defesa comercial (como as indústrias nos elos a jusante na cadeia produtiva e os consumidores finais), que serão afetados pelo consequente aumento dos preços recorrentes da medida adicional, e que tendem a ser contrários à defesa comercial, praticamente “demonizando” o instrumento em qualquer circunstância. Ainda com mais nitidez se vê a natureza conflitiva da defesa comercial. Com efeito, a medida de defesa comercial resulta, em termos amplos, em um adicional, de natureza não tarifária, ao imposto de importação do produto, de modo que a aplicação tende a ser

aplaudida pela indústria brasileira, dado que neutraliza uma prática desleal de comércio (no caso de investigações *antidumping* e *antisubsídios*) e tende a reduzir as importações daquele produto. Qualquer argumento em sentido contrário (ou seja, favorável a defesa comercial), tende a ser refutado com argumentos de que se estaria implementando um “protecionismo disfarçado”.

É por isso que argumentos pró ou contra defesa comercial, sem qualquer “tempero”, devem ser vistos com cautela. A cautela é ainda mais importante quando se trata de um caso específico. E ainda mais cuidado deve se ter quando se trata de um argumento, em tese, genérico, mas cujo contexto está permeado por um caso específico. É assim que os argumentos pró ou contra defesa comercial devem ser sempre analisados pela lente do “lugar de fala”⁴ daquele interlocutor, a fim de se entender se há um viés prévio, implícito ou explícito, sobre defesa comercial. Há que se atentar, ainda, com o argumento da exceção ou da particularidade. Ou seja, todas as medidas de defesa comercial aplicadas estão certas ou todas estão erradas, exceto aquela que envolve o interesse econômico específico do interlocutor. Ou aquela que diz que a regra está sim certa, mas que há uma particularidade no setor que justificaria uma exceção.

A este respeito cumpre esclarecer que uma das autoras deste artigo possui trajetória no serviço público, e que seu “lugar de fala”, explicitamente, é situado na autoridade brasileira de defesa comercial e interesse público. Justamente por isso, o principal objetivo de uma das autoras deste artigo em sua atuação profissional

4 Aqui as autoras realizam intencionalmente da expressão “lugar de fala”, do livro da autora Djamila Ribeiro, para que se tenha sempre em mente o contexto ao qual cada autor pró ou contra defesa comercial está inserido. RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. 112 p. (Feminismos Plurais).

e acadêmica é a busca pela justa medida, sem os vieses inerentes dos segmentos produtivos beneficiados ou prejudicados pelas respectivas medidas. É por isso que ambas as autoras, em suas visões acadêmicas, convergem sobre a necessidade de que haja racionalidade nas argumentações referentes a defesa comercial e a interesse público, bem como racionalidade nas aplicações de ambos, sem permear-se com as paixões – naturais –, que advém daqueles que estão diretamente envolvidos na disputa.

É justamente nesse contexto de conflito de visões de mundo que surge a cláusula de interesse público, que traz ao país usuário do instrumento de defesa comercial a possibilidade de avaliar a repercussão mais ampla da aplicação do instrumento de defesa comercial para a sociedade. Ou seja, longe de ser um contraponto obrigatório aos argumentos da indústria doméstica favoráveis à defesa comercial, e longe de ser uma concordância imediata com os argumentos daqueles contrários à defesa comercial, a cláusula de interesse público tem a difícil missão de ser a “fiel da balança” quando da aplicação ou não de uma medida de defesa comercial. Retirando as lentes míopes de um ou de outro setor diretamente afetado, a cláusula de interesse público deve almejar o efeito em toda a sociedade, incluindo aqueles setores ou consumidores dispersos, que não têm voz em disputas altamente complexas como as de defesa comercial. O interesse difuso, portanto, não só pode, como deve ser ouvido, ainda que seu som seja, normalmente, pouco vocal, justamente pela baixa capacidade de organização. Igualmente os setores usuários dos produtos afetados pelas medidas de defesa comercial, que podem se ver diante “da cruz e da espada”, pois dependem do fornecedor para adquirir sem insumos e, por isso mesmo, podem ter receio em manifestar-se contrariamente em uma investigação.

Neste sentido, Cordovil⁵ explica que o interesse público serve de justificativa para se negar a aplicação de mecanismos de defesa comercial nos casos em que “se entender que os benefícios gerados, por estas medidas, à indústria doméstica, são menores do que os prejuízos provocados aos agentes diversamente afetados (consumidores, usuários industriais do produto, importadores, sociedade em geral, etc.)”. A autora destaca que o termo “interesse público” é considerado indeterminado, e justamente devido a sua indeterminação, passou a ser utilizado de forma ampla, pois possibilita a sua constância ao longo dos anos e a sua adaptação as mudanças. Ademais, Cordovil⁶ destaca que “a maioria dos países adota o termo [interesse público], ou alguma outra semelhante, em suas legislações nacionais. Em todos eles, há um interesse ou vontade maior do que as vontades individuais, que forma o caminho pelo qual deve seguir o Estado na realização de suas políticas e princípios”, configurando outro motivo pelo qual utiliza-se o “interesse público” para justificar a suspensão ou revogação de medida de defesa comercial. Assim, além de ser uma expressão quase que universal, possui definição indeterminada, de modo que pode se adaptar em relação as mudanças.

Assim, Cordovil ainda destaca que, por mais que sejam criadas normas e parâmetros técnicos para averiguar a ocorrência ou não de prática em face da qual é possível aplicar medida de defesa comercial, em última instância, cabe à autoridade decidir se esta é aplicável. Em alguns casos, a aplicação de medidas de defesa comercial não é considerada benéfica para o mercado nacional, op-

5 CORDOVIL, Leonor. *O interesse público no antidumping*. Tese doutorado, disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>. Acesso em: 1 jul. 2021. p. 48.

6 CORDOVIL, Leonor. *O interesse público no antidumping*. Tese doutorado, disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>. Acesso em: 1 jul. 2021. p. 94.

tando-se por sua suspensão ou revogação, sendo que a autoridade muitas vezes justifica sua decisão informando que age conforme o interesse público. Tendo isto em consideração, Cordovil⁷ entende que há certa discricionariedade na aplicação ou não de medidas de defesa comercial, assim como a sua manutenção, pois a autoridade, em consonância com o caso concreto, pode optar ou não por aplicá-las, tendo em vista a sua natureza facultativa.

Cumprido esclarecer que a discricionariedade administrativa na aplicação ou não das medidas de defesa comercial origina-se diretamente das normas multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC), e não se configura uma “jabuticaba” brasileira. O que o normativo multilateral traz é a possibilidade, não a obrigação de se utilizar uma medida de defesa comercial. Nesse sentido, registre-se que a viabilidade de se realizar uma avaliação de interesse público no bojo das medidas *antidumping* advém do próprio artigo 9.1 do Acordo *Antidumping*⁸, que prevê expressamente que o membro “poderá” aplicar a medida de defesa comercial, mas não é obrigado a fazê-lo. Os Acordos *Antidumping*, de Subsídios e Medidas Compensatórias e de Salvaguardas, portanto, sinalizam que, preenchidas determinadas condições, os países “podem” aplicar uma medida, sem a obrigação de, ao final, implementá-la. A fim de que haja, portanto, redução do escopo da discricionariedade administrativa, e jamais resulte em arbitrariedade administrativa, estas autoras entendem que são essenciais os esforços em incremento da previsibilidade e da segurança jurídica, tanto pelo lado da defesa

7 Ibidem. p. 49.

8 Artigo 9 - Imposição e Cobrança de Direitos *Antidumping* (1) São da competência das autoridades do Membro importador a decisão sobre a imposição ou não de direito *antidumping*, quando estiverem preenchidos os requisitos necessários, e a decisão, sobre se o montante do direito *antidumping* a ser imposto será a totalidade da margem de *dumping* ou menos do que esse valor. E desejável que o direito seja facultativo no território de todos os Membros e que seu montante seja menor do que a margem de *dumping*, caso tal valor inferior seja suficiente para eliminar o dano à indústria nacional.

comercial, quanto do lado do interesse público.

Diante do exposto, pretende-se com o presente artigo responder à seguinte pergunta: diante dos avanços recentes e dos novos desafios em defesa comercial e interesse público no Brasil nos últimos anos (2019-2020), é possível compreender defesa comercial e interesse público como políticas públicas convergentes ou antagônicas? A hipótese de pesquisa é que, por meio da regulação econômica no comércio internacional realizada pela Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SCCOM) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT) do Ministério da Economia, tem sido possível garantir a convergência entre ambas as políticas públicas, que apesar de serem naturalmente conflituosas, não são mais antagônicas. E isso por meio dos resultados positivos alcançados em prol do incremento de previsibilidade, segurança jurídica e transparência, que garantem que defesa comercial e interesse público sejam utilizados, ambos, com racionalidade, de modo que a própria aplicação da defesa comercial passa a ser vista como atendimento ao interesse público nacional.

Para tanto, é preciso fazer uma breve retrospectiva histórica, sobre os fundamentos da defesa comercial e do interesse público no Brasil, a fim de se evidenciar que se trata de políticas plenamente convergentes (II). A partir destas considerações, passa-se à análise dos dados empíricos sobre defesa comercial e o interesse público no Brasil ao longo dos últimos anos (2019-2020) (III). Ao final, são apresentadas as conclusões (IV).

2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE OS FUNDAMENTOS DA DEFESA COMERCIAL E DO INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL

Os instrumentos de defesa comercial estão previstos na legislação brasileira desde 1994, quando da internalização no Brasil da normativa multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal se deu por meio do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, que promulgou a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT (Acordo *Antidumping*) após a sua aprovação pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e pela Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995. A legislação brasileira, em conformidade com o disposto pela OMC, distingue os instrumentos de defesa comercial entre as medidas *antidumping*, as medidas compensatórias e as salvaguardas.

As medidas *antidumping*, inicialmente regulamentadas pelo Decreto nº 1602, de 23 de agosto de 1995, posteriormente revogado pelo Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, são aplicadas quando (i) é constatada a prática de dumping por um país; (ii) há dano à indústria doméstica; e (iii) há nexo de causalidade entre a prática de *dumping* e o dano à indústria; em conformidade com o previsto no art. 1º do Decreto nº 8.058/2013⁹. Este decreto define *dumping* como “a introdução de um produto no mercado doméstico brasileiro, inclusive sob as modalidades de *drawback*, a um preço de exportação inferior ao seu valor normal”.

Barral e Brogini¹⁰ entendem que a prática de *dumping* não é uma

9 Art. 1º Poderão ser aplicadas medidas antidumping quando a importação de produtos objeto de dumping causar dano à indústria doméstica.

10 BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. *Manual Prático de Defesa Comercial*. São Paulo, Aduaneiras: Imprensa, 2007. p. 37.

medida condenável *per se*, pois, é preciso identificar se esta prática de fato causa danos à indústria doméstica. Deste modo, quando é verificada a prática de *dumping* e o nexo de causalidade desta com o prejuízo ao mercado doméstico, que produz produto similar aquele importado, e após o início e a condução da devida investigação, em conformidade com a legislação vigente, uma medida *antidumping*, que consiste na cobrança de valores adicionais para a importação do produto, poderia ser aplicada medida *antidumping* pelo governo brasileiro. Ressalte-se, aqui, novamente, o caráter discricionário da aplicação da medida de defesa comercial, já que não há obrigação na normativa multilateral ou nacional de se aplicar a medida *antidumping* ao final da investigação.

Visando ao incremento de previsibilidade, segurança jurídica e transparência, que garantem que defesa comercial e interesse público sejam utilizados, ambos, com racionalidade, em 2020 foi publicado o Guia de Investigações *Antidumping*¹¹, elaborado pela SDCOM/SECEX/SECINT/ME. Tal Guia foi lançado como instrumento de orientação para a condução e análise de processos administrativos que versem sobre a temática. Este Guia aborda os principais conceitos e metodologias; os aspectos formais e termos processuais; e o passo a passo das investigações *antidumping*, sem possuir caráter vinculante para a SDCOM, uma vez que a autoridade deve levar em consideração as especificidades do caso concreto.

As medidas compensatórias, por sua vez, regulamentadas pelo Decreto nº 1751, de 19 de dezembro de 1995, objetivam a proteção da indústria nacional em face de subsídios adotados pelo país

11 MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM. *Guia de Investigações Antidumping (consolidado)*. Brasília: mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guia-ad-consolidado-final.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

que exporta produtos ao Brasil, devendo haver uma contribuição financeira, seja pública ou privada, que beneficie empresa ou setor industrial específico. Destaca-se que nem sempre os subsídios adotados são considerados ilegais, sendo que é efetuada análise do caso concreto, levando em conta o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC.

Neste contexto, os subsídios podem ser classificados como recorríveis – geram efeitos que não ultrapassam as fronteiras internas do Estado, mas um membro da OMC pode questioná-lo desde que demonstre o seu impacto no comércio internacional – ou proibidos – que se relacionam especificamente ao fomento à exportação ou substituição de produtos importados, de maneira a influenciar na produção doméstica, não podendo ser adotados. Após a identificação da prática de subsídios, o país, de acordo com a sua legislação e as normas internacionais, deve iniciar adequada investigação para confirmar a ocorrência desta prática e o seu impacto na indústria nacional, podendo, posteriormente, adotar uma medida compensatória. Insta ressaltar que este processo se assemelha àquele utilizado para adoção de medidas *antidumping*.

Novamente visando ao incremento de previsibilidade, segurança jurídica e transparência, que garantem que defesa comercial e interesse público sejam utilizados, ambos, com racionalidade, em 2021 foi publicada consulta pública¹² sobre uma nova Portaria SECEX que regulamente os trâmites de petição de investigação de subsídios. A proposta faz parte do esforço de atualização do arcabouço normativo vinculado às investigações sobre subsídios

12 MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM. *Consulta Pública: Portaria SECEX de Investigações de Subsídios e Medidas Compensatórias*. Jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/consultas-publicas-da-secex/consultas-publicas-abertas/consulta-publica-portaria-secex-de-investigacoes-de-subsidios-e-medidas-compensatorias>. Acesso em: 13 jul. 2021.

e medidas compensatórias, o que incluirá a revisão do Decreto nº 1.751/1995. Outros procedimentos, como redeterminação, avaliação de escopo e restituição, serão objeto de posterior consulta pública quando da publicação do novo Decreto de Subsídios e Medidas Compensatórias.

Por fim, as salvaguardas também são instrumentos de defesa comercial utilizados pelo Brasil e regulamentadas pelo Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995. Todavia, ao contrário das medidas *antidumping* e das medidas compensatórias, elas não são aplicadas a uma empresa ou país específico, mas sim a um produto, independentemente da sua origem. Isso se deve, pois, as salvaguardas são meio de proteção temporário da indústria nacional que porventura foi afetada por surto repentino de importações de produtos concorrentes. Estes mecanismos de defesa comercial são regulamentados pelo Acordo sobre Salvaguardas da OMC e pelas legislações nacionais dos países¹³.

Com efeito, Leite e Gadelha¹⁴ explicam que as salvaguardas “são, tanto pela natureza das situações necessárias para sua adoção quanto pelo alcance e contrapartidas que ensejam, mais raramente aplicadas pelos países membros da OMC do que as medidas *anti-dumping* e as medidas compensatórias”. Ademais, esclarecem que a principal diferença entre as últimas e as salvaguardas é que para a aplicação destas não é necessário que haja uma conduta desleal, mas sim um aumento qualificado das importações do produto investigado.

13 BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. *Manual Prático de Defesa Comercial*. São Paulo, Aduaneiras: Imprensa, 2007. p. 46.

14 OLIVEIRA LEITE, Victor de e GADELHA, Zahra Faheina. *Salvaguardas como medida de proteção e exposição à concorrência: do interesse público na defesa comercial e na defesa da concorrência*. In ATHAYDE, Amanda; GUIMARÃES, Marcelo e BURNIER, Paulo (Orgs). *Comércio Internacional e Concorrência Desafios e Perspectivas Atuais*, Volume 1, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3sYSsQS>. Acesso em: 30 jun. 2021. p. 289.

A avaliação de interesse público, por sua vez, também está presente na legislação brasileira desde 1995. Apesar de haver, portanto, certa comoção entre os usuários tradicionais do sistema de defesa comercial sobre o uso da cláusula de interesse público, sobretudo a partir de 2015, importante destacar que esta não é uma inovação legislativa ou mesmo uma prática recente, caracterizada por uma política governamental, mas sim uma política pública estatal. A primeira análise de interesse público foi concluída ainda em 1995 e o primeiro caso que resultou em suspensão do direito *antidumping* por razões de “interesse nacional” ocorreu em 2002, na investigação referente ao produto pêssego em conserva proveniente da Grécia.

Assim, visando ao incremento de previsibilidade, segurança jurídica e transparência, que garantem que defesa comercial e interesse público sejam utilizados, ambos, com racionalidade, em 2019 foi publicada a versão preliminar para consulta pública e em 2020 foi publicada a versão consolidada do Guia Processual e Material de Interesse Público¹⁵. Conforme pesquisa empírica apresentada neste Guia, desde a inserção da avaliação de interesse público na legislação brasileira (1995) até 2019 foram realizadas 135 (cento e trinta e cinco) avaliações de interesse público, sendo que 121 (cento e vinte uma) das avaliações de interesse público já foram concluídas. Ademais, o Guia apontou que “o principal alvo das avaliações de interesse público foi o direito *antidumping* e não as medidas compensatórias. Isso pode refletir também o fato de que a maior parte das investigações de defesa comercial também

15 MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM; SECEX; SECINT. *Guias Processual e Material de Interesse Público em Defesa Comercial (consolidado)*. Brasília: jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guia-processual-e-material-de-interesse-publico.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

são de *antidumping*”¹⁶.

Neste contexto, apresentada a relação entre defesa comercial e interesse público, assim como a retrospectiva histórica sobre os seus fundamentos, passa-se a uma análise dos dados sobre a relação entre defesa comercial e interesse público nos últimos anos (2019-2020), para que se responda à pergunta de pesquisa deste artigo: é possível compreender defesa comercial e interesse público como políticas públicas convergentes ou antagônicas?

3. DADOS SOBRE DEFESA COMERCIAL E O INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL

Uma vez apresentados os fundamentos teóricos e históricos dos instrumentos de defesa comercial e de interesse público, é preciso trazer luz aos dados. Evidências aportadas por estatísticas do Brasil são capazes de desmistificar argumentos trazidos por setores específicos afetados positiva ou negativamente em determinados casos específicos, para que se possa ter uma noção mais ampla da dinâmica das investigações de defesa comercial e interesse público. Novamente, há que alertar sobre as lentes do interlocutor que aporta argumentos à discussão.

Em síntese, as autoras concluem que os dados evidenciam que a regulação econômica no comércio internacional realizada pela SDCOM/SECEX/SECINT/ME tem permitido a convergência entre ambas as políticas públicas de defesa comercial e interesse público, que apesar de serem naturalmente conflituosas, não são mais anta-

16 MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM; SECEX; SECINT. *Guias Processual e Material de Interesse Público em Defesa Comercial (consolidado)*. Brasília: jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guia-processual-e-material-de-interesse-publico.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021. p. 72

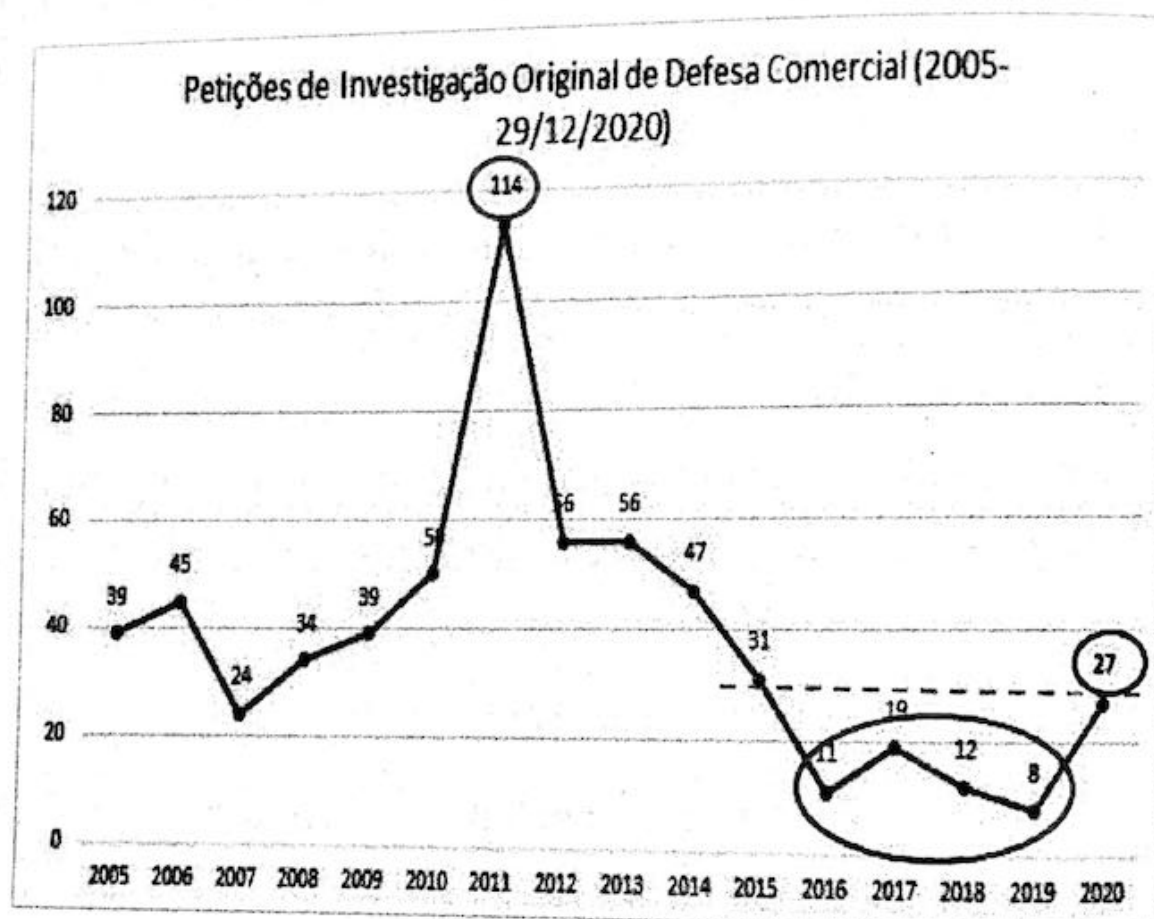
gônicas. Para se explicar como se alcançou tal conclusão, a partir de dados, as autoras aportam hipóteses preliminares de pesquisa:

1. a quantidade de aberturas de investigações e de aplicações de medidas de defesa comercial é diretamente relacionada à quantidade de petições apresentadas pela indústria doméstica, de modo que um movimento de aumento ou de redução de casos deve ser atribuído ao interesse da indústria do país;
2. as investigações originais e as revisões de final de período seguem um rito processual previsto na legislação multilateral e na legislação doméstica, de modo que entre a petição e a eventual aplicação da medida há, normalmente, um lapso de 12 a 18 meses, de modo que um movimento de aumento ou da redução de casos deve ser visto em perspectiva, considerando tais lapsos temporais;
3. as medidas de defesa comercial aplicadas têm vigência, via de regra, de 5 (cinco) anos, de modo que, após a aplicação de uma medida, decorrido esse período, haverá uma nova onda de petições de revisão de final de período;
4. as avaliações de interesse público são conduzidas historicamente pelo Brasil, desde 1996, e ao longo dos anos foi se tornando mais rigorosa no sentido de exigir comprovação nos autos das alegações muitas vezes trazidas fora do processo. Isso não significa, porém, que a cláusula de interesse público tem sido mais utilizada – pelo contrário, ela tem sido cada vez menos utilizada pelo Brasil nos últimos anos.

Em consonância com os dados apresentados da apresentação “Defesa Comercial e Interesse Público: SDCOM em 2019/2020 e

perspectivas para 2021/2022¹⁷, tem-se o seguinte:

Gráfico 1 – Petições de investigação original de defesa comercial apresentadas no Brasil (2005-2020), incluindo antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas



Fonte: SDCOM
Base: binômio

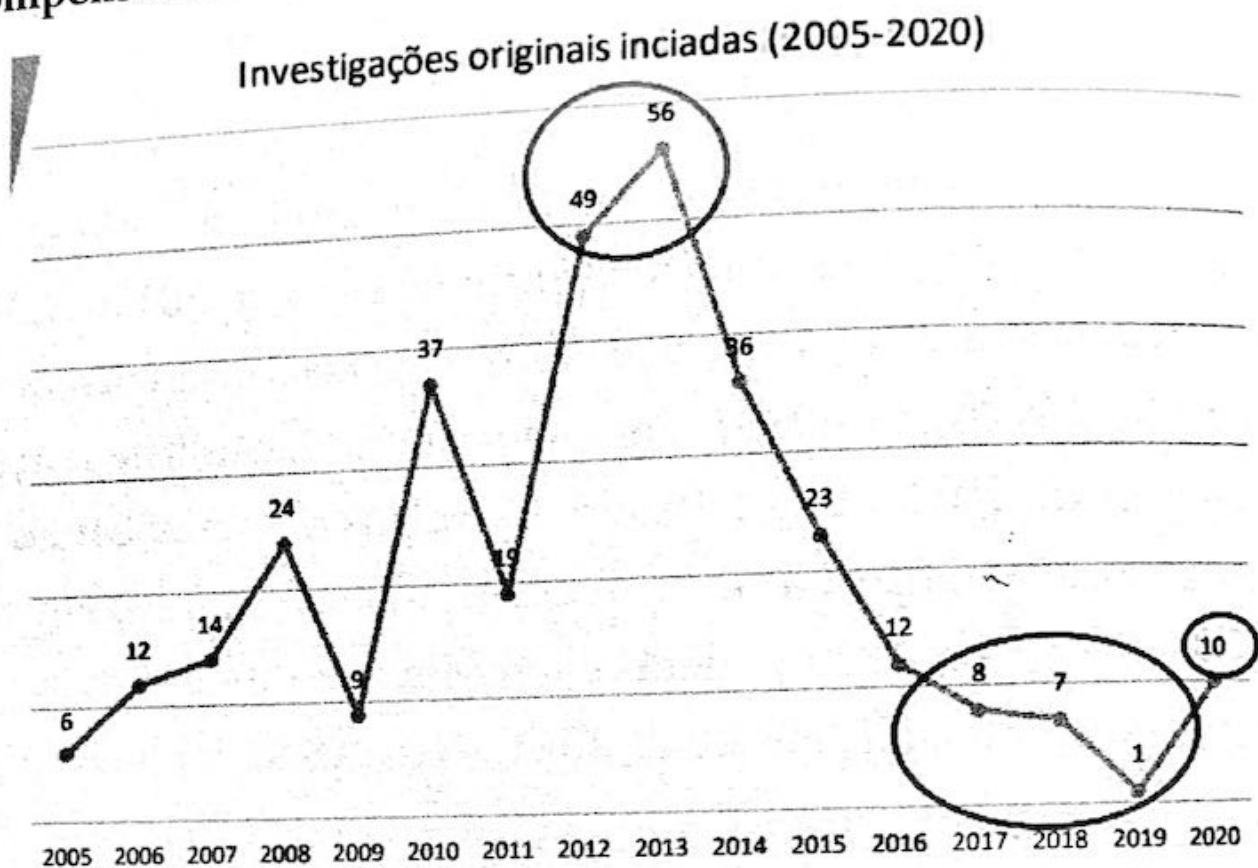
Do gráfico, nota-se que houve, em 2011, um aumento vertiginoso no número de petições originais apresentadas pela indústria (114, em comparação com 50 no ano anterior). Essa demanda permanece ainda alta entre 2012 e 2014, sendo evidenciado, ao longo dos anos seguintes, uma redução das petições originais apresentadas pela indústria brasileira, com os mínimos históricos entre

17 MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM. *Defesa Comercial e Interesse Público*: SDCOM em 2019/2020 e perspectivas para 2021/2022. 13 jul. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/produzitividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/apresentacoes-e-palestras/DefesaComercialInteressePublico_SDCOMem20192020eperspectivaspara20212022.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

2016 e 2019 (em 2019 houve apenas 8 petições apresentadas). Em 2020, por sua vez, nota-se um novo movimento crescente de petições de novas investigações originais apresentadas, voltando a patamares próximos a 2015.

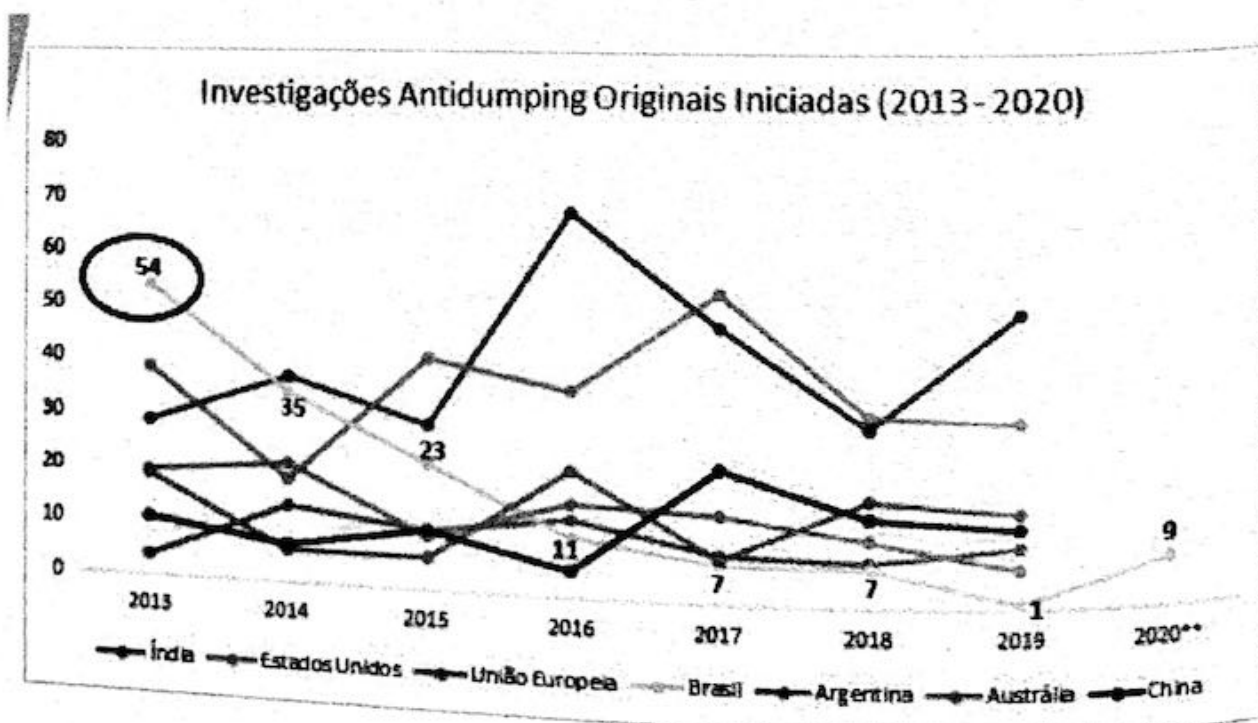
Como resultado do aumento no número de petições originais apresentadas pela indústria doméstica em 2011, há reflexo no número de investigações iniciadas entre os anos de 2012 e 2013, que alcançam seu pico no Brasil (49 investigações originais iniciadas em 2012 e 56 em 2013). Por sua vez, a redução das petições originais entre 2016-2019 reflete também em números baixos de investigações iniciadas entre 2017-2019. Ademais, o novo aumento das petições em 2020 poderá refletir em um número maior de investigações iniciadas em 2020-2021. Ressalte-se, inclusive, que esse aumento nas investigações brasileiras em 2013 fez do Brasil um dos principais iniciadores mundiais de processos de defesa comercial.

Gráfico 2 – Investigações originais de defesa comercial iniciadas pelo Brasil (2005-2020), incluindo antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas



Fonte: SDCOM
Base: binômio

Gráfico 3 – Investigações antidumping originais iniciadas pelo mundo (2013-2020)

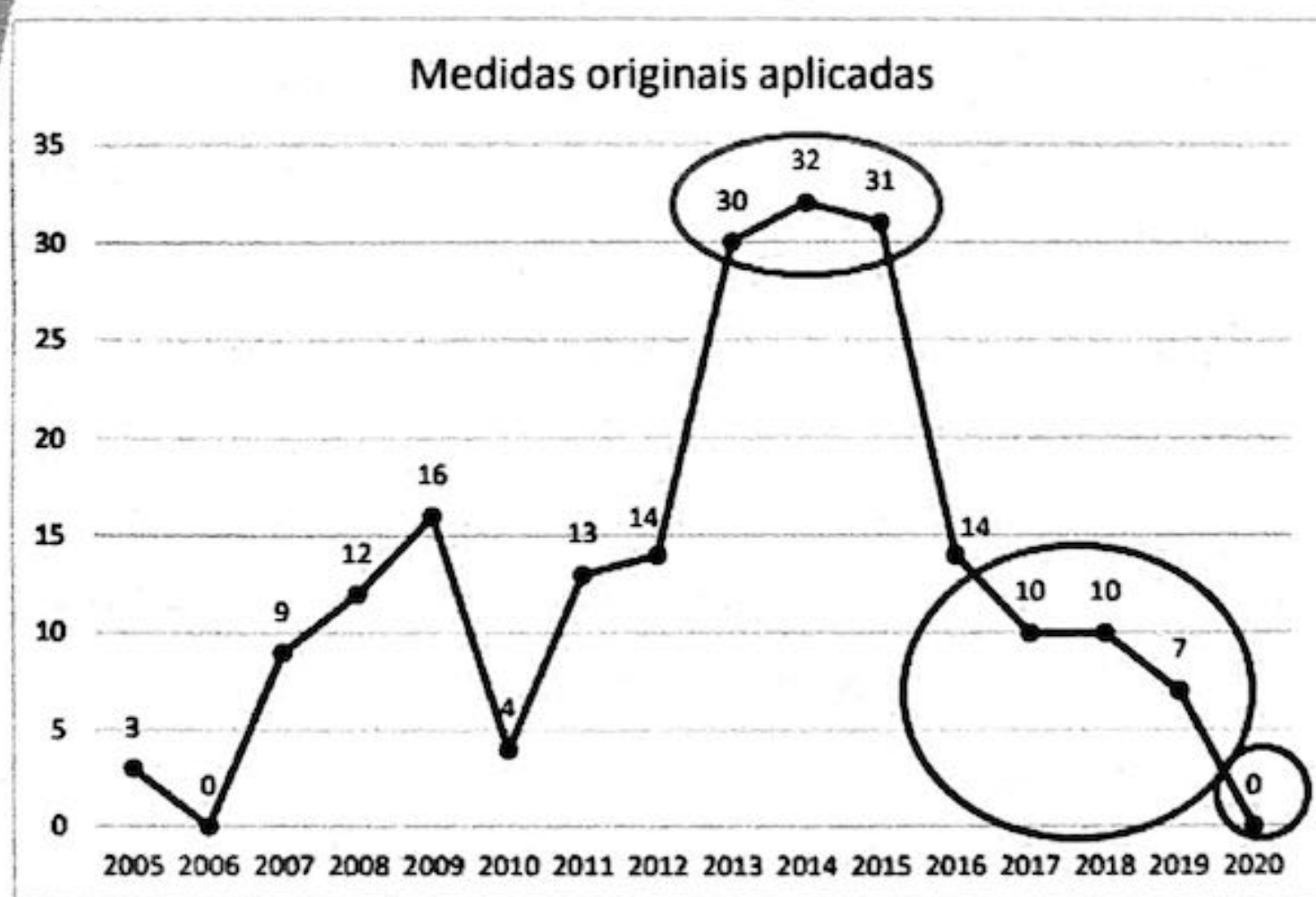


Fonte: SDCOM.

Como resultado das petições apresentadas pela indústria do

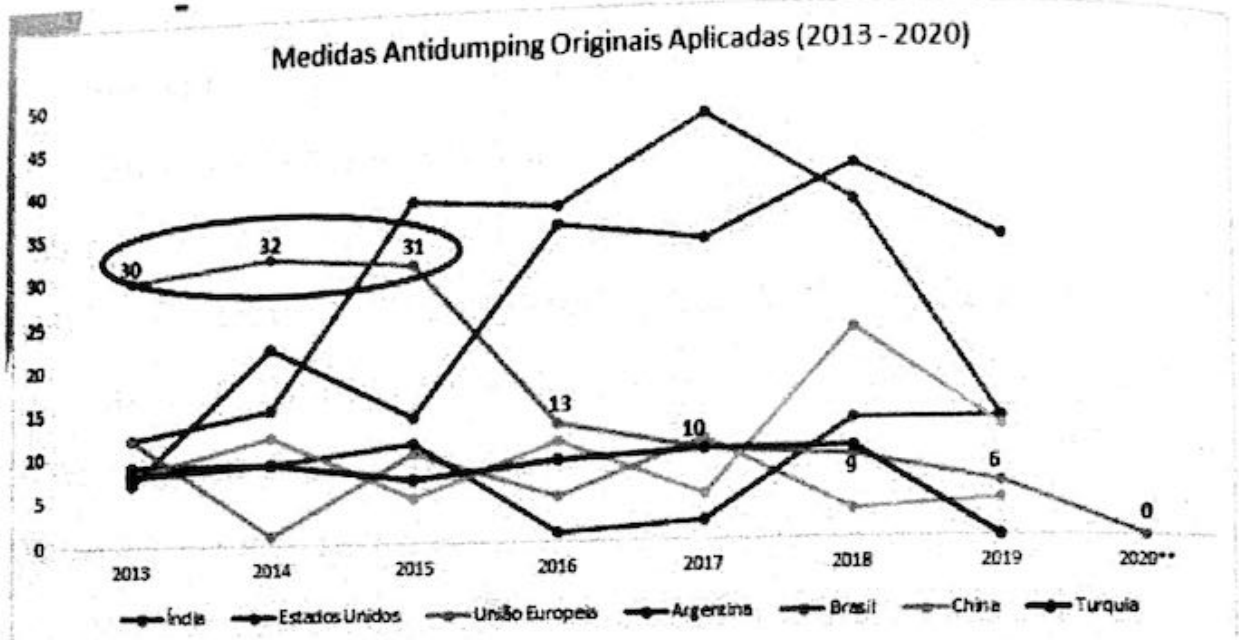
méstica e, também, dos inícios de investigações originais realizadas, nota-se um conseqüente aumento na aplicação de medidas de defesa comercial entre os anos de 2013 e 2015, com 30 novas medidas antidumping aplicadas em 2013, 32 aplicadas em 2014 e 31 aplicadas em 2015. Com a redução das petições originais entre 2016-2019, há reflexo nos números baixos de investigações iniciadas entre 2017-2019, e conseqüentemente na redução das aplicações em 2019-2020. Ademais, conforme mencionado, o novo aumento das petições em 2020 reflete número maior de investigações iniciadas 2020-2021 e pode trazer um maior número de aplicações em 2021-2022.

Gráfico 4 – Medidas originais de defesa comercial aplicadas pelo Brasil (2005-2020), incluindo antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas



Fonte: SDCOM
Base: binômio

Gráfico 5 – Medidas antidumping originais aplicadas pelo mundo (2013-2020)



Fonte: SDCOM.

Diante desses dados, as autoras confirmam a primeira hipótese preliminar, de que “1) a quantidade de aberturas de investigações e de aplicações de medidas de defesa comercial é diretamente relacionada à quantidade de petições apresentadas pela indústria doméstica, de modo que um movimento de aumento ou de redução de casos deve ser atribuído ao interesse da indústria do país”.

Ademais, a partir dessas séries históricas de dados é possível constatar que um aumento ou redução das aplicações não pode ser visto de modo fotográfico, mas sim como um “curta ou longa metragem”, já que uma investigação de defesa comercial segue um rito processual específico e, de certo modo, longo no tempo. As legislações de defesa comercial no Brasil apresentam suas regras específicas sobre prazo para análise de petição, prazo para início da investigação, determinações preliminares e aplicação (ou não) e provisórios, apresentação da nota técnica de fatos essenciais e da determinação final. Assim, esses dados de séries históricas con-

firmam a segunda hipótese preliminar, de que “2) as investigações originais e as revisões de final de período seguem um rito processual previsto na legislação multilateral e na legislação doméstica, de modo que entre a petição e a eventual aplicação da medida há, normalmente, um lapso de 12 a 18 meses, de modo que um movimento de aumento ou da redução de casos deve ser visto em perspectiva, considerando tais lapsos temporais”.

Esse aumento significativo na aplicação das medidas de defesa comercial pelo Brasil sobretudo entre 2013-2015 trouxe uma série de repercussões, dentre elas: (i) aumento do estoque de medidas aplicadas pelo Brasil; (ii) incremento no fluxo de revisões de final de período para após o período de vigência da medida de defesa comercial aplicada, cujo período padrão é de 5 (cinco) anos, e (iii) pressões para o aumento do instrumento do interesse público.

A respeito da repercussão de aumento no estoque de medidas aplicadas pelo Brasil (i), cumpre esclarecer que, considerando as aplicações de medidas de defesa comercial no mundo (ou seja, como um “longa metragem”, considerando tudo que já foi aplicado desde o primeiro ano dos Acordos da OMC), o Brasil é o 5º maior aplicador de medidas de defesa comercial no mundo (266) e o 10º maior alvo de medidas de defesa comercial no mundo (112). Por sua vez, considerando o estoque de medidas de defesa comercial no mundo (ou seja, como uma “fotografia” de 2021, considerando o que está em vigor), o Brasil tem o 4º maior estoque de medidas antidumping no mundo (161) e possui 40 medidas antidumping aplicadas contra si pelo mundo, figurando como o 12º maior alvo deste tipo de medida. Esse estoque, por sua vez, possui uma média de 8,2 anos de duração, sendo que pelo menos 18% das medidas possuem mais do que 10 anos de duração (30 das 165 em vigor

em junho de 2021).

Gráfico 6 – Ranking de aplicação de medidas de defesa comercial no mundo (2013-2020)

Ranking dos maiores alvos de medidas de medidas antidumping (1995-2020)

Exportador	Total de medidas aplicadas contra o país	Ranking
China	1049	1
Coreia	292	2
Taipe Chinês	213	3
Estados Unidos	191	4
Japão	167	5
Tailândia	165	6
Índia	149	7
Indonésia	142	8
Rússia	134	9
Brasil	112	10

Ranking dos maiores aplicadores de medidas de medidas antidumping (1995-2020)

Exportador	Total de medidas aplicadas pelo país	Ranking
Índia	712	1
Estados Unidos	514	2
União Europeia	335	3
Argentina	271	4
Brasil	266	5
China	233	6
Turquia	199	7
Austrália	168	8
Canadá	163	9
África do Sul	144	10

Fonte: SDCOM.

Gráfico 7 – Estoque de medidas de defesa comercial no mundo (Fev-2021)

Medidas antidumping em vigor contra os países

Exportador	Total de medidas em vigor contra o país	Ranking
China	645	1
Coreia do Sul	137	2
Taipe Chinês	106	3
Índia	86	4
Tailândia	85	5
Estados Unidos	72	6
Japão	68	7
Indonésia	61	8
Malásia	58	9
Vietnam	53	10
Rússia	51	11
Brasil	40	12

Medidas antidumping em vigor por país

Exportador	Total de medidas em vigor pelo país	Ranking
Estados Unidos	388	1
Índia	252	2
Turquia	183	3
Brasil	161	4
União Europeia	120	5
China	107	6
Argentina	102	7
Canadá	91	8
México	76	9
Austrália	72	10
Paquistão	49	11
Tailândia	42	12

Fonte: SDCOM.

Figura 1 – Duração média das medidas de defesa comercial no Brasil (Jun-2021)

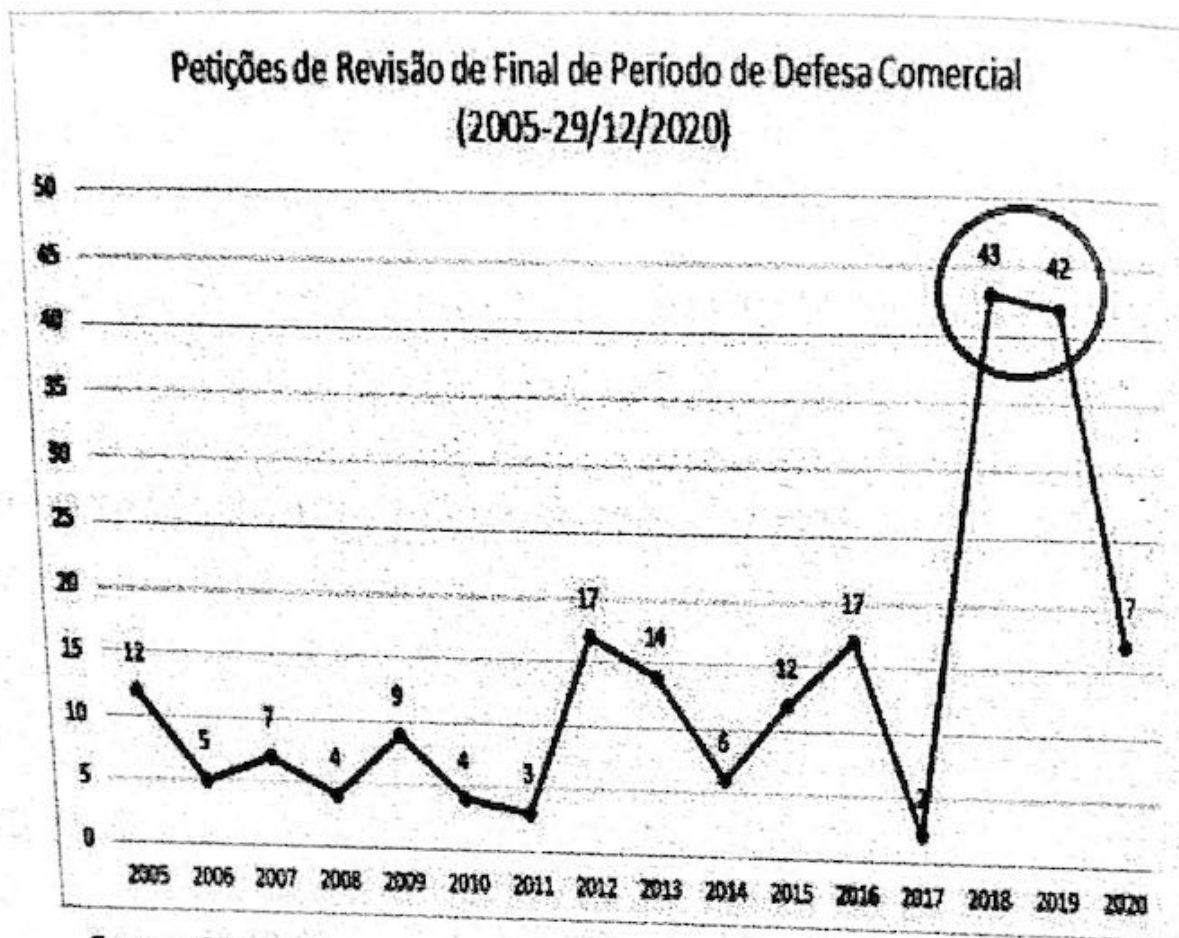
	20 anos+	15 a 20 anos	10 a 15 anos	5 a 10 anos	1 a 5 anos
■ Medidas em vigor	9	4	12	66	35
■ Medidas suspensas pelo art. 109	1	0	1	6	1
■ Medidas suspensas por Interesse Público	0	2	1	3	4

Fonte: SDCOM (jun/2021)
Base: binômio

Fonte: SDCOM.

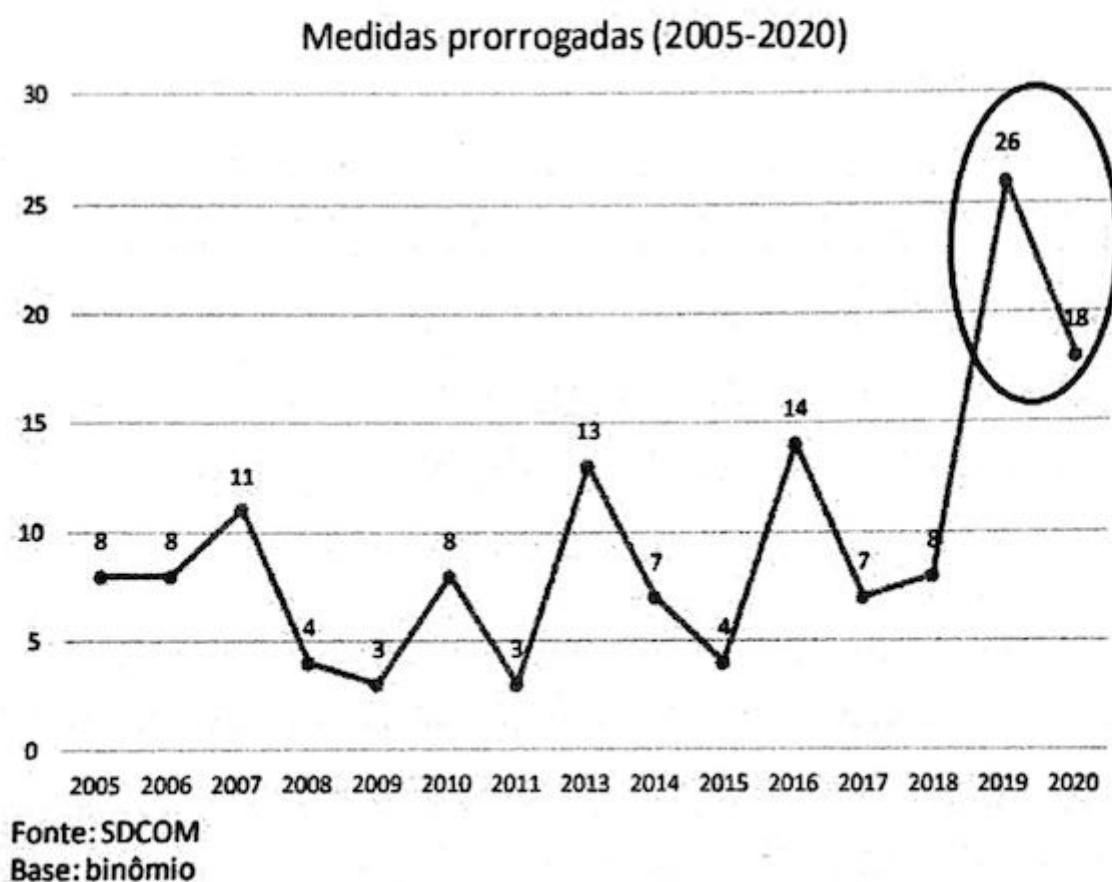
A respeito da repercussão de incremento no (ii) fluxo de revisões de final de período para após o período de vigência, nota-se que, uma vez que as medidas de defesa comercial possuem vigência de 5 (cinco) anos como regra geral nos Acordos da OMC, uma consequência do pico de novas medidas originais aplicadas pelo Brasil entre 2013-2015 foi o aumento, entre 2018 e 2019, do número de petições de revisão final. Outrossim, tem-se, entre 2019 e 2020, um pico de prorrogações das medidas de defesa comercial em sede das revisões de final de período, considerando o lapso temporal de, em média, 12 meses para esse tipo de processo.

Gráfico 8 – Petições de revisão de final de período de defesa comercial apresentadas no Brasil (2005-2020), incluindo anti-dumping, medidas compensatórias e salvaguardas



Fonte: SDCOM
Base: binômio

Gráfico 9 – Prorrogações de medidas de defesa comercial no Brasil (2005-2020), incluindo antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas



Assim, uma vez prorrogadas, confirma-se a hipótese preliminar de que “3) as medidas de defesa comercial aplicadas têm vigência, via de regra, de 5 (cinco) anos, de modo que, após a aplicação de uma medida, decorrido esse período, haverá uma nova onda de petições de revisão de final de período, sem um impulso público necessário”. Portanto, entre os anos de 2018 e 2019, foi possível observar um pico de petições de revisão e um aumento nas avaliações de interesse público em consequência da grande quantidade das petições originais em 2011, que refletiram o aumento das investigações iniciadas entre 2012 e 2013 e aplicações de medidas pelo Brasil entre 2013 e 2015. Tanto é assim que, enquanto em 2018 e 2019 foram analisadas 43 (quarenta e três) e 42 (quarenta e duas) petições, respectivamente, nos anos anteriores o máximo de petições de re-

visão final analisadas havia sido de 17 (dezesete), em 2016¹⁸.

Nesse contexto, importante mencionar que uma revisão de final de período pode terminar com diversos resultados. Em uma revisão de final de período os direitos podem ser (a) prorrogados ou (b) extintos. No caso de serem prorrogados, podem ser (a.1) alterados (§1º do art. 107 do Decreto n 8.058, de 2013 e/ou art. 3º do Decreto no 8.058, de 2013) ou (a.2) mantidos (§2º do art. 107 do Decreto no 8.058, de 2013). Em ambas as hipóteses, os direitos prorrogados podem ter sua aplicação suspensa, tanto nos termos do art. 109 do Decreto no 8.058, de 2013, quanto por interesse público (art. 3º do Decreto no 8.058, de 2013).

Nesse sentido, importante mencionar que a busca pela racionalidade nos instrumentos de defesa comercial também se dá por meio da utilização de todas as possibilidades previstas na legislação brasileira, e não apenas a mera prorrogação automática da medida, sob o argumento vago de que “se praticou *dumping* uma vez na história, é possível que pratique novamente”. Sabendo que defesa comercial é um “*trade remedy*”, o remédio a ser aplicado pela autoridade brasileira não pode ter a mesma “posologia” de anos atrás, pois pode ter “perdido sua validade”. Atualizar a prescrição do remédio é essencial para que o paciente não tenha uma overdose ou uma dose aquém da necessária, e isso cabe à SDCOM, que tem como missão recomendar a aplicação do remédio na sua justa medida necessária no comércio internacional. Nesse sentido, as decisões em revisões de final de período têm trazido essa multiplicidade de possíveis resultados, sempre dentro da normativa

18 MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM. *Defesa Comercial e Interesse Público*: SDCOM em 2019/2020 e perspectivas para 2021/2022. 13 jul. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/apresentacoes-e-palestras/DefesaComercialInteressePublico_SDCOMem20192020eperspectivaspara20212022.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021. p. 09.

multilateral e nacional:

Figura 2 – Tipos de decisões em revisões de final de período de defesa comercial no Brasil (2017-2020), incluindo antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas

	2017	2018	2019	2020	2021
■ Sem prorrogação	1	2	7	3	5
■ Prorrogação com suspensão com base no art. 109			3	2	4
■ Prorrogação com imediata suspensão por interesse público				2	3
■ Redução do direito por razões de interesse público	1		3	1	
■ Redução do direito decorrente da revisão de final de período (cálculo DC)			13	6	11
■ Majoração do direito decorrente da revisão de final de período (cálculo DC)			1		1
■ Prorrogação com manutenção do direito	6	8	6	7	8

Fonte: SDCOM.

Ainda, não se poderia deixar de mencionar que um aumento no uso de instrumentos de defesa comercial traz a repercussão de (iii) pressões para o aumento do instrumento do interesse público. Conforme mencionado no início deste artigo, defesa comercial é altamente conflitivo, e o conflito é natural, pois advém da própria natureza instrumento. Assim, diante de um aumento no uso dos instrumentos de defesa comercial, que beneficiam a indústria doméstica, os usuários afetados acabaram por buscar um aumento no uso da cláusula de interesse público. Tanto é assim que em 2013 foram realizadas 21 (vinte e uma) avaliações de interesse público, referentes não apenas a investigações originais ou em revisões de final de período em curso, mas também quanto a medidas em vigor, já que não havia qualquer “trava” quanto ao momento processual de se solicitar uma análise de interesse público em defesa comercial no Brasil. Ressalte-se, porém, que em alguns casos paradigmáticos a utilização da cláusula de interesse público

não possui motivação clara, dado que o texto publicado no Diário Oficial da União não apresenta a análise completa realizada, nem tampouco os parâmetros. Em um deles, por exemplo, recorre-se a interesse público considerando “o impacto estimado do aumento de preço dos produtos no custo de vida da população de baixa renda”¹⁹, sem que haja qualquer explicação sobre o que seria esse alegado impacto. Em outro exemplo, menciona-se a “necessidade de preservar a estabilidade dos preços”²⁰, sem que houvesse qualquer tipo de informação pública sobre essa análise de preços.

Nesse contexto, visando ao incremento de previsibilidade, segurança jurídica e transparência, que garantem que defesa comercial e interesse público sejam utilizados, ambos, com racionalidade, foram realizados importantes avanços entre 2019 e 2020. Em meados de 2019, foi publicada a Portaria SECEX nº 8, de 15 de abril de 2019, que basicamente regulamentou os procedimentos para a avaliação de interesse público de cunho técnico no Brasil. Segundo seus termos, as avaliações de interesse público passam a ter travas processuais bastante marcadas, já que só será possível, via de regra, realizar tais análises no curso de uma investigação original ou de uma revisão de final de período em curso, nos termos do art. 4º, §1º da Portaria²¹. Com isso, objetivou-se impedir comportamentos

19 Resolução Camex nº 20, de 1º de março de 2016, a qual encerrou a revisão com a prorrogação do direito antidumping definitivo, por até cinco anos, às importações brasileiras de calçados originárias da China, na forma de alíquota específica de US\$ 10,22/par (dez dólares estadunidenses e vinte e dois centavos por par). O valor do direito antidumping resultou de modulação, pela CAMEX, por razões de interesse público, sendo que a recomendação havia sido de aplicação, por cinco anos, de direito antidumping definitivo, sob a forma de alíquota específica fixa de US\$ 13,85/par (treze dólares estadunidenses e oitenta e cinco centavos por par). A decisão considerou o impacto estimado do aumento de preço dos produtos no custo de vida da população de baixa renda.

20 Resolução CAMEX nº 46/2014 alterou a alíquota específica do direito antidumping para, a depender da empresa, US\$ 2,74/m² e US\$ 5,45/m², o que equivale a alíquotas ad valorem de 47,4% e 85,6%, respectivamente. Consoante art. 2º da referida Resolução, a margem antidumping foi alterada “por razões de interesse público, considerando a necessidade de se preservar a estabilidade dos preços”.

21 Art. 4º A avaliação de interesse público será iniciada na SDCOM concomitantemente à publicação de ato da Secex de início de investigação original de dumping ou subsídios acionáveis ou de revisão de final de período de medida antidumping ou de medida compensatória.

oportunistas de segmentos empresariais que não participavam ao longo de toda a instrução processual de defesa comercial, que dura entre dez e dezoito meses, e apenas após a aplicação da medida de defesa comercial alcançavam, de maneira lateral, os tomadores de decisão, muitas vezes com argumentos vagos, para buscar a suspensão da medida de defesa comercial por interesse público. Assim, objetiva-se ter maior segurança jurídica ao setor empresarial brasileiro, de que, uma vez aplicada uma medida de defesa comercial, a presunção tácita é de que ela está, sim, convergente com o interesse público brasileiro.

Outro procedimento trazido por esse Portaria SECEX nº 8, de 15 de abril de 2019, que visa a garantir a previsibilidade e a segurança jurídica, é a existência de critérios fixos sobre a abertura ou não de avaliações de interesse público no Brasil, em conformidade com o disposto no art. 3º da Portaria²². Definiu-se, ainda, que, em investigações originais, as avaliações de interesse público serão obrigatórias, em consonância com o art. 5º, §1º da Portaria²³, justamente para que toda nova medida aplicada no Brasil seja necessariamente convergente com o interesse público mais amplo da sociedade brasileira. Para as revisões de final de período, por sua

§1º Somente será conduzida avaliação de interesse público no âmbito de procedimento de investigação original ou de revisão de final de período de medida antidumping ou de medida compensatória.

22 Art. 3º Verifica-se presente o interesse público, para fins desta Portaria, quando o impacto da imposição da medida antidumping e compensatórias sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida de defesa comercial.

§1º Na avaliação da SDCOM poderão ser observados critérios como o impacto na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, bem como a estrutura do mercado e a concorrência.

§2º Os critérios a que faz referência o §1º não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.

23 Art. 5º A SDCOM apresentará suas conclusões preliminares acerca da avaliação de interesse público concomitantemente ao parecer de determinação preliminar elaborado no âmbito de investigação original de dumping ou subsídios acionáveis, ou alternativamente, em caso de revisão de final de período, no momento da publicação de ato da Secex contendo os prazos da investigação.

§1º Em se tratando de investigação original de dumping ou subsídios, a avaliação preliminar de interesse público será obrigatória.

vez, a presunção é de que tenham sido corretamente aplicadas, de modo que as avaliações de interesse público serão facultativas, com a existência de critérios preponderantes para aberturas *ex officio*, nos termos do art. 5º, §2º da Portaria²⁴.

Também em abril de 2019 foi publicada a versão preliminar do Guia Processual e do Guia Material de Interesse Público, que objetivavam “promover maior segurança jurídica, transparência e previsibilidade aos entes públicos e privados, sobre os elementos de mérito que podem ser considerados na avaliação de interesse público em defesa comercial”²⁵. Ressalta-se que, por 30 (trinta) dias, estes documentos foram submetidos à consulta pública e, após a devida atualização, os Guias foram consolidados e publicados em março de 2020, o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial²⁶, que contou com contribuições de diversas associações e entes privados de relevância, incluído o Banco Mundial. O Guia Material pela primeira vez no Brasil apresentou um roteiro com um passo a passo bastante detalhado, para que as partes interessadas possam trazer evidências concretas ao processo, justamente para restringir o escopo desse conceito inicialmente indeterminado, conforme bem apontado por Cordovil²⁷ e mencionado no início deste artigo.

Ademais, em 2020, foi publicada a Portaria SECEX nº 13, de

24 §2º Em se tratando de revisão de medida de defesa comercial, a avaliação de interesse público será facultativa, a critério da SDCOM ou com base em questionário de interesse público apresentado por partes interessadas.

25 MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM; SECEX; SECINT. *Guias Processual e Material de Interesse Público em Defesa Comercial (consolidado)*. Brasília: jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guia-processual-e-material-de-interesse-publico.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021. p. 07.

26 *Idem*.

27 CORDOVIL, Leonor. *O interesse público no antidumping*. Tese doutorado, disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>. Acesso em: 1 jul. 2021. p. 94.

29 de janeiro de 2020, que disciplina os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial e revoga a Portaria SECEX nº 8, de 15 de abril de 2019. Contudo, esta continua a destacar que as análises de avaliação de interesse público devem ser realizadas no curso de uma investigação original ou de uma revisão de final de período em curso, nos termos do art. 4º da Portaria²⁸. Outrossim, nas investigações originais continuam sendo obrigatórias as avaliações de interesse público, enquanto nas revisões de final de período estas permanecem como facultativas, em consonância com o arts. 5º e 6º da Portaria²⁹.

28 Art. 4º O processo de avaliação de interesse público será conduzido concomitantemente à investigação original de dumping ou de subsídios ou à revisão de final de período de medida antidumping ou compensatória.

29 Art. 5º Nas investigações originais de dumping ou de subsídios, a avaliação de interesse público será obrigatória e iniciada na Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público por meio do ato da Secretaria de Comércio Exterior que der início à investigação original de dumping ou de subsídios. (...)

Art. 6º Nas revisões de final de período de medida antidumping ou compensatória, a avaliação de interesse público será facultativa, mediante pleito apresentado com base em Questionário de Interesse Público devidamente preenchido, ou ex officio, a critério da Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público.

Figura 3 – Avaliações de interesse público concluídas no Brasil (2005-2020), incluindo investigações originais, revisões de final de período e medidas em vigor

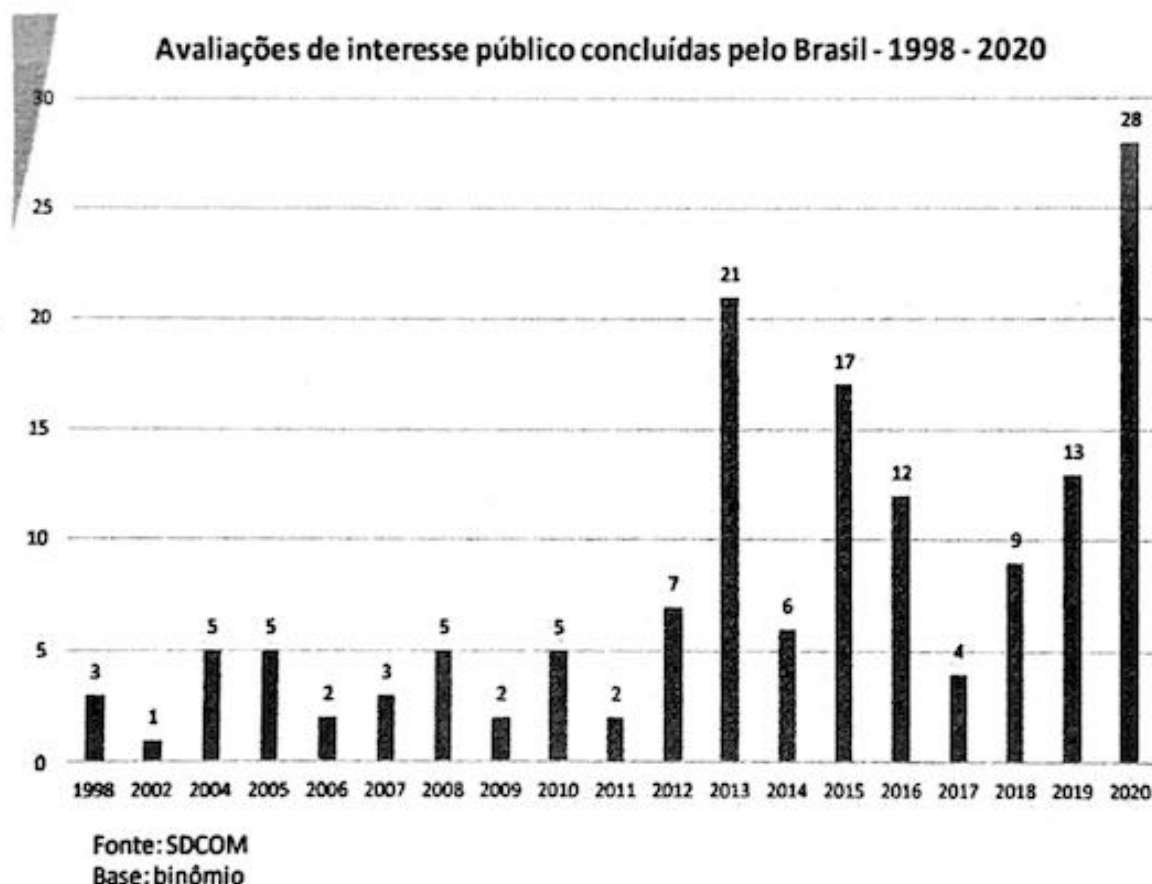
Quadro 12: Critérios Analisados na Avaliação de Interesse Público (Resumo)

Critérios Analisados	Avaliação Preliminar de Interesse Público	Avaliação Final de Interesse Público
I. Características do produto, da cadeia produtiva e do mercado de produto sob análise		
I.1 Características do produto sob análise	X	X
I.2 Cadeia produtiva do produto sob análise	X	X
I.3 Substitutibilidade do produto sob análise	X	X
I.4. Concentração do mercado do produto sob análise	X	X
II. Oferta internacional do produto sob análise		
II.1 Origens alternativas do produto sob análise	X	X
II.2 Barreiras tarifárias e não tarifárias ao produto sob análise	X	X
III. Oferta nacional do produto sob análise		
III.1 Consumo nacional aparente do produto sob análise	X	X
III.2 Risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento em termos quantitativos	X	X
III.3 Risco de restrições à oferta nacional em termos de preço, qualidade e variedade	X	X
IV. Impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional		
IV.1 Impactos na indústria doméstica	-	X
IV.2 Impactos na cadeia a montante	-	X
IV.3 Impactos na cadeia a jusante	-	X
Anexo		
Simulação de impactos	-	X

Fonte: SDCOM.

Como consequência natural da existência de regras processuais e materiais mais claras para a realização de avaliações de interesse público, a quantidade absoluta de avaliações iniciadas em 2020 aumentou, refletindo a abertura de investigações originais (com avaliações de interesse público obrigatórios) e o alto fluxo de revisões de final de período (com avaliações facultativas), mas que preenchem parte dos critérios de maior preocupação identificados na Portaria SECEX nº 13, de 29 de janeiro de 2020, como a temporalidade da conduta, o fato de produto ser insumo e a existência de avaliação de interesse público anterior.

Gráfico 10 – Avaliações de interesse público concluídas no Brasil (1998-2020), incluindo investigações originais, revisões de final de período e medidas em vigor

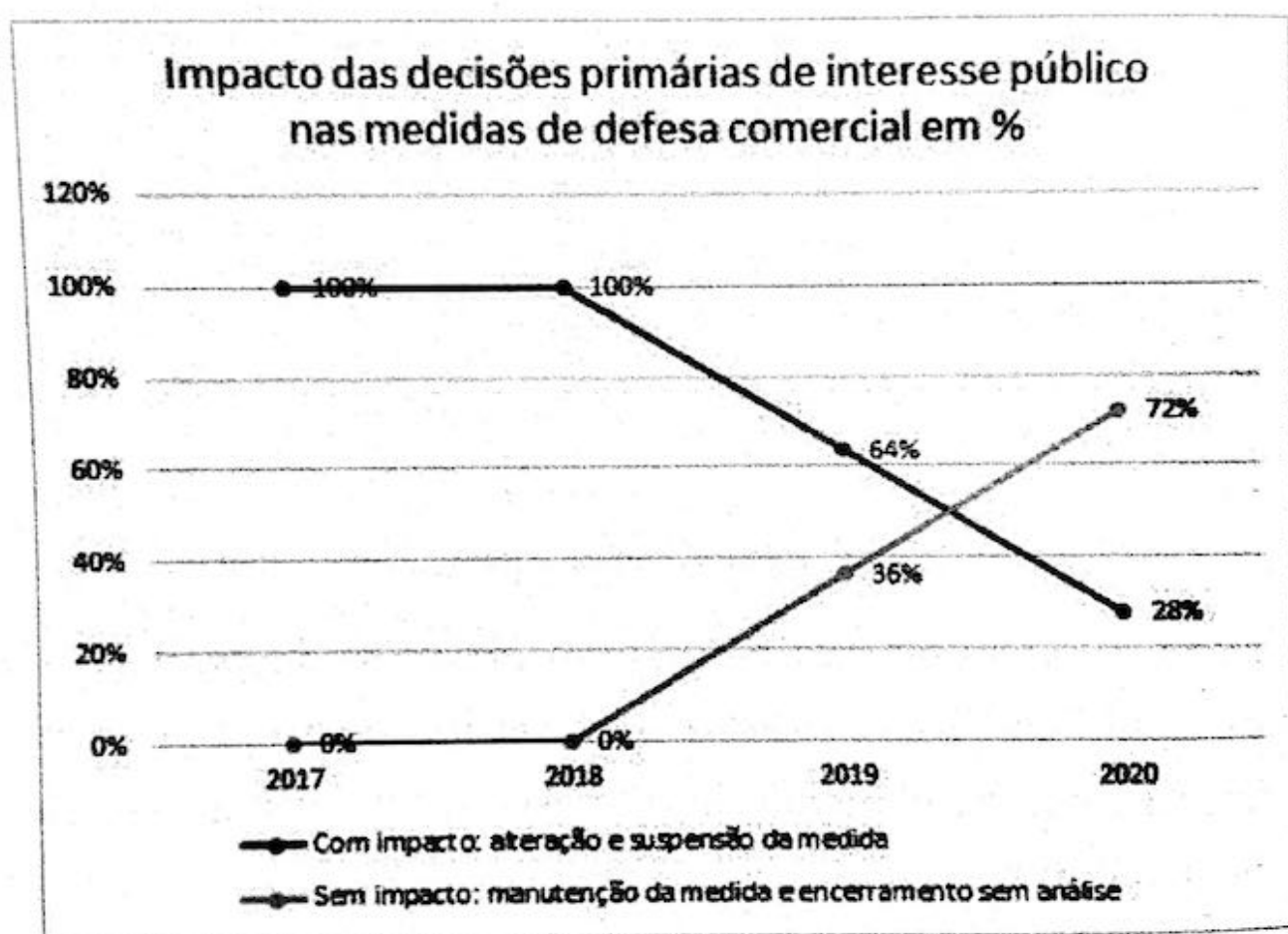


Ocorre que, apesar desse aumento absoluto de avaliações de interesse público, observa-se que o número de decisões primárias³⁰ que fizeram uso de cláusula de interesse público tem diminuído significativamente. Se em 2017 e em 2018 100% das decisões primárias foram impactadas pela cláusula de interesse público, em 2019 esse número reduziu para 64%, e em 2020 apenas 28% das decisões de defesa comercial foram impactadas pela cláusula de interesse público. Sobre esse ponto, chama a atenção a ausência de dados trazida em alguns debates, que argumentam de forma vazia que houve o incremento no uso do interesse público no Brasil nos

³⁰ Decisões primárias: decide pela existência ou não de interesse público, resultando em sua suspensão, alteração ou manutenção. Decisões subsequentes: decorrentes de uma reanálise da decisão primária anterior que concluiu pela suspensão ou pela alteração da medida de defesa comercial (art. 3º do Decreto 8.058/2013).

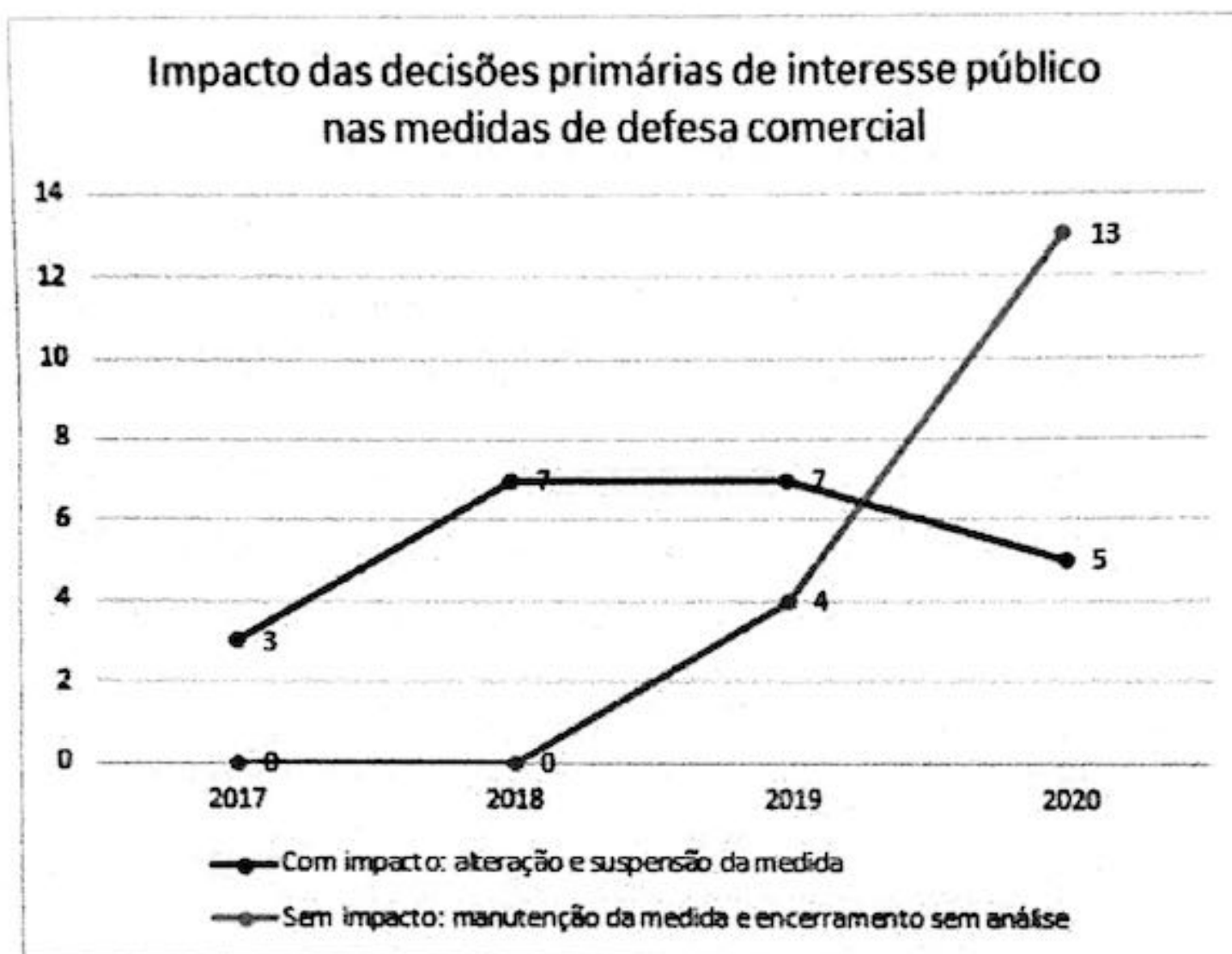
últimos anos. Trata-se de lançar “fumaça” para dar a impressão de que há “fogo”, sem que haja qualquer tipo de fundamento ou sequer “faísca”. Os dados evidenciam que o ano de 2020 foi aquele em que menos se utilizou interesse público em termos percentuais, e que houve uma estabilidade do seu uso em termos absolutos.

Gráfico 11 – Impacto das decisões primárias de interesse público nas pedidas em defesa comercial, em % (2017-2020)



Fonte: SDCOM.

Gráfico 12 – Impacto das decisões primárias de interesse público nas pedidas em defesa comercial, em termos absolutos (2017-2020)



Fonte: SDCOM
Base: binômio

Com isso, confirma-se a hipótese preliminar de que “4) as avaliações de interesse público são conduzidas historicamente pelo Brasil, desde 1996, e ao longo dos anos foi se tornando mais rigorosa no sentido de exigir comprovação nos autos das alegações muitas vezes trazidas fora do processo. Isso não significa, porém, que a cláusula de interesse público tem sido mais utilizada – pelo contrário, ela tem sido cada vez menos utilizada pelo Brasil nos últimos anos”. Nota-se que a grande diferença em termos de avaliações de interesse público é que há, nas avaliações de interesse público recentes, maior transparência sobre os critérios de análise, maior previsibilidade e

segurança jurídica sobre o trâmite processual, o que aporta democracia processual e reduz drasticamente a ingerência de interferências de última hora junto aos tomadores de decisão, sem lastro em evidências. Isto se deve, ao menos em parte, na visão das autoras, à divulgação do Guia Consolidado de Interesse Público e ao efeito pedagógico, interno e externo, desse tipo de documento público. Ademais, há também um efeito de aprendizagem, na medida em que, com a publicação das avaliações de interesse público no Diário Oficial da União, muitas vezes com análises econômicas que giram em torno de centenas de páginas, os usuários do sistema passam a obter maior clareza sobre as regras de análise.

4. CONCLUSÃO

O Sistema Brasileiro de Defesa Comercial e Interesse Público encontra-se hígido e forte, com uma autoridade que realiza suas análises de forma técnica e ponderada, com base nos elementos dos autos do processo. Priorizam-se, assim, os pilares da previsibilidade, da segurança jurídica e da transparência, com racionalidade em ambas as análises de defesa comercial e de interesse público. Prova disso é a publicação do Guia Antidumping e do Guias de Interesse Público, que visam não só orientar os agentes públicos em sua análise, mas também apresentar a todos os interessados o processo e as etapas por eles adotadas. Ademais, estes instrumentos consistem em ferramentas de informação para aqueles interessados na temática, servindo de base para quem pretende estudar o tema.

A regulação econômica no comércio internacional realizada pela Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SC-

COM) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT) do Ministério da Economia tem garantido a convergência entre ambas as políticas públicas – defesa comercial e interesse público –, que apesar de serem naturalmente conflituosas, não são mais antagônicas. E isso é observado por meio dos resultados positivos alcançados em prol do incremento de previsibilidade, segurança jurídica e transparência, que garantem que defesa comercial e interesse público sejam utilizados, ambos, com racionalidade, de modo que a própria aplicação da defesa comercial possa ser vista como atendimento ao interesse público. Assim, conclui-se no sentido de que **não é apenas possível, mas sim necessário compreender defesa comercial e interesse público como políticas públicas convergentes.**

Naturalmente que essa nova regulação econômica, caracterizada por avanços institucionais importantes, aporta novos desafios aos usuários por ela afetados. Assim, os movimentos dos setores específicos contrários à maior racionalidade no uso da defesa comercial e no interesse público surgem. Exemplo desses movimentos contrários pode ser evidenciado pela apresentação do Projeto de Decreto Legislativo 575³¹, que tramita na Câmara dos Deputados, e que almeja retirar da autoridade brasileira uma série de instrumentos juridicamente hígidos e indispensáveis para tal racionalidade da defesa comercial e do interesse público, justamente sob

31 O projeto de Decreto Legislativo nº 575 visa sustar um conjunto de atos normativos do Poder Executivo que supostamente ampliam ilegalmente os poderes conferidos pelo Congresso Nacional à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) para tomar decisões sobre medidas de defesa comercial, entre eles o art. 3º, o art. 104, o § 1º do art. 107 e o art. 109 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, e a Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020, da Secretaria de Comércio Exterior da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia. Tal se deve, pois, no bojo do projeto entende-se que ao introduzir no sistema brasileiro de defesa comercial critérios, metodologia e instrumentos típicos da defesa da concorrência, a citada Portaria SECEX afrontaria a Lei e desvirtuaria completamente os objetivos da política pública que busca garantir investimentos no País, emprego, renda, desenvolvimento científico e tecnológico e manutenção e expansão do parque industrial brasileiro.

a premissa de que a existência da cláusula de interesse público é a própria base de que a defesa comercial atende ao interesse público nacional. Esses movimentos contrários estão dentro do esperado, já que defesa comercial é tema altamente conflitivo, pois advém da própria natureza instrumento. Não se pode perder de foco, portanto, que o interesse público que se busca é o primário, de toda a sociedade brasileira, e não o secundário, específico de um setor que compõe todo o mercado brasileiro, este sim constitucionalmente protegido.

Ademais, sabendo que defesa comercial é um “*trade remedy*”, o remédio a ser aplicado pela autoridade brasileira não pode ter a mesma “posologia” de anos atrás, pois pode ter perdido sua validade. Atualizar a prescrição do remédio é essencial para que o paciente não tenha uma sobredose ou uma dose aquém da necessária, e isto cabe à SDCOM/SECEX/SECINT/ME, que tem como missão recomendar a aplicação do remédio na sua justa medida necessária. Cabe, portanto, ao setor público brasileiro, utilizar tanto a defesa comercial quanto o interesse público com racionalidade, sem as lentes míopes de um ou outro setor diretamente afetado, verificando os seus efeitos em toda a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. *Manual Prático de Defesa Comercial*. São Paulo, Aduaneiras: Imprensa, 2007.

BRASIL. Acordo. *Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994*. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/>

legislacao-roteiros-e-questionarios/acordo_ad.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013*. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8058.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. *Projeto de Decreto Legislativo nº 575, de 16 de julho de 2021*. Susta o art. 3º, o art. 104, o § 1º do art. 107 e o art. 109 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, e a Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020, da Secretaria de Comércio Exterior da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268007>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CAMEX. *Resolução nº 20, de 1 de março de 2016*. Prorroga direito antidumping aplicado às importações brasileiras de calçados originárias da China e reduz a respectiva alíquota, em razão de interesse público. 2016. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1616-resolucao-n-20-de-01-de-marco-de-2016>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CAMEX. *Resolução nº 46, de 3 de julho de 2014*. Aplica direito antidumping definitivo, por um prazo de até 5 (cinco) anos, às importações brasileiras de vidros para uso em eletrodomésticos da

linha fria, originárias da República Popular da China. 2014. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1354-resolucao-n-46-de-03-de-julho-de-2014>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CORDOVIL, Leonor. *O interesse público no antidumping*. Tese doutorado, disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>. Acesso em: 1 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM. *Consulta Pública: Portaria SECEX de Investigações de Subsídios e Medidas Compensatórias*. Jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/consultas-publicas-da-secex/consultas-publicas-abertas/consulta-publica-portaria-secex-de-investigacoes-de-subsidios-e-medidas-compensatorias>. Acesso em: 13 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM. *Defesa Comercial e Interesse Público: SDCOM em 2019/2020 e perspectivas para 2021/2022*. Disponível em: https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/apresentacoes-e-palestras/DefesaComercialInteressePublico_SDCOMem20192020eperspectivaspara20212022.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM. *Guia de Investigações Antidumping (consolidado)*. Brasília: mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guia-ad-consolidado-final.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SDCOM; SECEX; SECINT.

Guias Processual e Material de Interesse Público em Defesa Comercial (consolidado). Brasília: jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guia-processual-e-material-de-interesse-publico.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SECEX. *Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020*. Disciplina os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13-de-29-de-janeiro-de-2020-240570399>. Acesso em: 15 jul. 2021.

OLIVEIRA LEITE, Victor de e GADELHA, Zahra Faheina. *Salvaguardas como medida de proteção e exposição à concorrência: do interesse público na defesa comercial e na defesa da concorrência*. In ATHAYDE, Amanda; GUIMARÃES, Marcelo e BURNIER, Paulo (Orgs). *Comércio Internacional e Concorrência Desafios e Perspectivas Atuais*, Volume I, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3sYS-sQS>. Acesso em: 30 jun. 2021.

SECEX. *Portaria nº 8, de 15 de abril de 2019*. Disciplina os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial. 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71922607. Acesso em: 15 jul. 2021.

RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. 112 p. (Feminismos Plurais).