

Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial

Secretaria de Comércio Exterior
Dezembro 2022

FICHA TÉCNICA

Lucas Pedreira do Couto Ferraz
Secretário de Comércio Exterior

Fabio Pucci Martins
Subsecretário de Defesa Comercial e Interesse Público

Anderson Luiz Monteiro Cavalcante
Coordenador-Geral de Interesse Público

Guilherme Silveira Guimarães Rosa
Chefe de Divisão

Pedro Vicente da Silva Neto
Estatístico

Amélia Regina Mussi Gabriel Teixeira
Chefe de Divisão

Frank Henrique Pedrosa Carvalho
Analista de Comércio Exterior

João Antônio Ramon
Analista de Comércio Exterior

Vanessa de Freitas Teixeira
Assistente em Administração

Gisele Gomes da Silva
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Apresentação

A possibilidade de intervenções excepcionais nas medidas de defesa comercial em razão de preocupações com questões ligadas ao interesse público (ou “interesse nacional”) está prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 1995, no âmbito dos três decretos que regem ou regiam os instrumentos de aplicação de medidas antidumping, compensatórias ou de salvaguardas. Contudo, inexistiam quaisquer normativos inferiores que detalhassem princípios, procedimentos, prazos, critérios e formas de intervenção ou de reaplicação das medidas. Nesse sentido, constatou-se que a governança do sistema de avaliação de interesse público necessitava de avanços relevantes, de forma a aproximar seu grau de institucionalidade àquele já empregado nas investigações usuais de defesa comercial.

A partir de 2019, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) acumulou a competência para conduzir processos de investigação de defesa comercial e avaliações de interesse público, e buscou reforçar a institucionalização do interesse público por meio de um sistema de regras que conferisse maior clareza no processo de teste de interesse público, desde sua abertura até a recomendação final. Neste contexto, a Portaria Secex nº 13, de 2020, tornou-se o normativo principal que rege a avaliação de interesse público. Ademais, foi publicado o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, com detalhamento e orientações aos usuários do sistema de defesa comercial brasileiro sobre os processos de interesse público.

Em atendimento ao Decreto nº 10.411, de 2020, o tema escolhido para esta ARR foi avaliar o impacto da Portaria e do Guia acima mencionados, na avaliação de interesse público na aplicação de medidas de defesa comercial, em termos de previsibilidade, segurança jurídica e transparência.

Para facilitar a compreensão do sistema brasileiro de avaliação de interesse público, foi realizado um trabalho de benchmarking, analisando os sistemas que inspiraram de alguma forma o sistema atualmente vigente no Brasil ora objeto desta ARR. Também foi analisado o sistema vigente antes de 2019, momento em que as investigações de avaliação de interesse público em defesa comercial passaram a ser de competência da SDCOM. Em seguida, foi descrito o funcionamento da avaliação de interesse público sob a égide da Portaria Secex nº 13, de 2020, que regulamentou o procedimento de interesse público (“IP”), ao lado do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, bem como se identificaram as inovações trazidas pelo novo sistema, sob os aspectos de previsibilidade, transparência e segurança jurídica, dimensões interrelacionadas que permearam toda a análise proposta neste relatório. Em seguida foram apresentadas as questões da avaliação, respaldadas nos conceitos e entendimentos exarados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre transparência, segurança jurídica e previsibilidade.

A fim de obter as respostas às questões propostas, este relatório fez uso de duas abordagens específicas, a “quantitativa” e a de “percepção”. A abordagem quantitativa/estatística se propôs a avaliar os dados disponíveis sobre a aplicação da norma pela SDCOM, consolidando as principais variáveis quantitativas sobre como as normas foram aplicadas. A abordagem de percepção, por sua vez, propôs a aplicação de questionário envolvendo todos os usuários do sistema de avaliação de interesse público em defesa comercial que atuaram dentro do sistema a partir da vigência da Portaria, entre agentes de governo, produtores domésticos, importadores, associações, produtores/exportadores e seus representantes legais.

Os principais resultados obtidos foram que a Portaria e o Guia:

- tornaram mais previsíveis as decisões de abertura de uma avaliação de interesse público;

- melhoraram a previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público;
- proporcionaram base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público;
- tornaram mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial;
- deram maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial;
- melhoraram o processo de contraditório e ampla defesa nas avaliações de interesse público;
- facilitaram o acesso ao sistema aos diversos atores interessados sobre o tema de interesse público;
- tornaram mais transparentes os ritos processuais aplicados às avaliações de interesse público; e
- melhoraram a publicidade dos dados e informações em que se baseiam as recomendações de interesse público.

Apesar dos grandes avanços obtidos pela Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, em vigor, ainda há espaço para aprimoramentos da norma e percepções negativas, existentes em algum grau, identificadas nesta ARR, devem ser considerados como possíveis pontos e áreas de aprimoramento a serem estudados oportuna e atentamente.

SUMÁRIO

1. Descrição da Regulação e seu Contexto	6
2. Problema regulatório: antes e depois da edição da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.....	9
2.1. Justificativa e Finalidade pretendida com a ARR	9
2.2 Experiência internacional em avaliação de interesse público	11
2.3. Evolução normativa e funcionamento da avaliação de interesse público até a edição da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial	143
2.4. Funcionamento da avaliação de interesse público após a edição da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.....	19
3. Contextualização dos objetivos da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial	22
3.1 Objetivos e lógica da regulação.....	22
3.2 Inovações normativas trazidas pela Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial	23
4. Avaliação da norma	287
4.1 Campo de análise: definição de conceitos e questões da avaliação.....	287
4.2 Tipo de avaliação e indicadores aplicados	31
4.3 Avaliação dos resultados quantitativos	31
4.4 Avaliação da percepção dos usuários do sistema	343
5. Discussão dos resultados e mapeamento de oportunidades.....	39
5.1. Resultados observados.....	39
5.1.1 Quanto ao aprimoramento da previsibilidade.....	39
5.1.2 Quanto ao aprimoramento da segurança jurídica	421
5.1.3 Quanto ao aprimoramento da transparência	432
5.2. Mapeamento de oportunidades	443
6. Conclusões	454
7. Referências	47

1. Descrição da Regulação e seu Contexto

A defesa comercial consiste em um conjunto de instrumentos que podem ser usados por países, territórios e blocos econômicos no combate a práticas desleais de comércio (nos casos de prática de dumping ou concessão de subsídios acionáveis) ou em resposta a situações excepcionais de surtos de importações (no caso das salvaguardas).

Considera-se prática de dumping a introdução de um produto no mercado doméstico brasileiro, a um preço de exportação inferior ao seu valor normal, ou seja, a preços mais baixos que os praticados no mercado de origem da empresa produtora/exportadora.

Já os subsídios são contribuições financeiras concedidas direta ou indiretamente, pelo governo de um país, que gerem benefício para um produtor ou exportador de um produto.

No entanto, para que se autorize o uso de medidas de combate a tais práticas desleais de comércio, faz-se necessário demonstrar um nexo de causalidade entre tais práticas e o dano eventualmente causado à indústria doméstica do país importador dos produtos em questão. A identificação do dumping/subsídio, do dano e do nexo causal são os três elementos fundamentais para a aplicação de uma medida antidumping ou compensatória.

As salvaguardas, por sua vez, não combatem práticas desleais per se, porém, sua aplicação é prevista diante de eventual surto de importações que acarrete prejuízo ou ameaça de prejuízo grave à determinada indústria do país importador.

O uso das medidas de defesa comercial é regulado por regras internacionais que visam assegurar, entre outros, a participação e o direito ao contraditório a todas as partes interessadas, incluindo a indústria doméstica, produtores/exportadores e importadores. De modo concreto, os efeitos dessas medidas podem ser traduzidos em direitos adicionais cobrados sobre importações (no caso de medidas antidumping e compensatórias) ou mesmo restrições quantitativas que limitem os fluxos de comércio (no caso de medidas de salvaguardas).

As regras internacionais mencionadas acima se referem à Ata final que incorporou os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT, da Organização Mundial do Comércio (OMC), que foi aprovada, no Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Tal Decreto incorporou o Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994 ("Acordo Antidumping"), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias ("ASMC") e o Acordo sobre Salvaguardas, ao ordenamento jurídico nacional.¹

A partir daí surgem outros normativos que disciplinam em maiores detalhes a aplicação das medidas de defesa comercial, bem como definem as autoridades envolvidas neste processo².

¹ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia de Investigações Antidumping**, Brasília, v.2, p.20, mar, 2020.

Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/copy_of_GuiaADConsolidadoMar2022_VersoFinalFichaCatalogrfica.pdf

²Pode-se citar, como as principais normas gerais de defesa comercial, a Lei nº 9.019, de 30/03/95, que dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo Antidumping e no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatório, e a Portaria Secex nº 162, DE 6 DE JANEIRO DE 2022 - DOU de 07/01/2022, que dispõe sobre as normas gerais utilizadas nos processos de defesa comercial. Especificamente no tocante às medidas

Os Decretos nº 9.745, de 9 de abril de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019, e nº 10.044, de 4 de outubro de 2019 atribuem de forma mais detalhada as competências da SDCOM para a condução de investigações de dumping, de subsídios e de salvaguardas, acrescentando a competência do órgão na condução das avaliações de interesse público.

Já a cláusula do interesse público ou nacional (a possibilidade de suspensão das medidas antidumping, compensatórias ou de salvaguarda) encontra fundamento no artigo 9.1 do Acordo Antidumping da OMC, que confere discricionariedade às autoridades do membro importador sobre aplicar ou não uma medida antidumping, quando estiverem preenchidos os requisitos de determinação de dumping, dano e nexo causal. Discricionariedade equivalente pode ser encontrada no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Nesse contexto, alguns países³, incluindo o Brasil, escolheram, voluntariamente, conduzir testes de interesse público para avaliar se os benefícios à indústria doméstica gerados por eventual medida de defesa comercial poderiam ser menores que os prejuízos causados aos demais agentes econômicos (consumidores, importadores etc.).

A partir desse arcabouço jurídico de 2019, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT) do Ministério da Economia se tornou a autoridade pública competente para conduzir investigações de defesa comercial e interesse público no Brasil, nos termos do art. 96 do Decreto nº 9.745, de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.072, de 2019.

Cumprе destacar que a autoridade investigadora brasileira de defesa comercial constitui órgão único de referência em todo o governo brasileiro em sua área temática, possuindo larga e longa experiência e atuação na condução de processos de defesa comercial, cujas primeiras medidas aplicadas remontam a anos inclusive anteriores ao estabelecimento do GATT 1994.⁴

Assim, a partir de 2019, esta Subsecretaria acumulou a competência para conduzir processos de investigação de defesa comercial e de interesse público, e buscou reforçar a institucionalização da avaliação de interesse público por meio de um sistema de regras que

antidumping, destacam-se o Decreto nº 8.058, de 26.07.13, que regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping, e a Portaria Secex Nº 171, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2022, que dispõe sobre as normas referentes a investigações antidumping previstas no Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. No que se refere a medidas compensatórias, destacam-se o Decreto nº 10.839, de 18.10.21, que regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação de existência de subsídios e à aplicação de medidas compensatórias, e a Portaria Secex Nº 172, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2022, que dispõe sobre as informações necessárias para a elaboração de petições relativas a investigações originais, revisões e outros procedimentos previstos no Decreto nº 10.839, de 18 de outubro de 2021. Já no tocante a salvaguardas, destacam-se o Decreto nº 1.488, de 11.05.95, que regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas de salvaguarda e a Portaria Secex nº 169, de 25 de janeiro de 2022, que dispõe sobre as normas específicas dos procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas de salvaguarda previstos pelo Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995. Por fim, no tocante a interesse público, destaca-se a Portaria Nº 13, D.O.U. de 30/01/2020, atualizada pela Portaria Secex nº 103 de 27 de julho de 2021, que disciplina os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial.

³ Países que adotam, de alguma maneira, a cláusula de interesse público para suspensão ou redução de medida de defesa comercial incluem, entre outros, União Europeia, Canadá e Reino Unido.

⁴ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Relatório SDCOM 2021**.

Disponível em: Relatórios SDCOM — Português (Brasil) (www.gov.br)

conferisse maior clareza a este processo, desde sua abertura até a recomendação final. Esse sistema de regras é composto, basicamente, pelos dispositivos anteriores que conferem legitimidade ao instituto do interesse público, mas principalmente pelas novas normativas advindas a partir de 2019: a Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial⁵.

A avaliação de interesse público realizada pela SDCOM no âmbito da defesa comercial busca analisar os impactos positivos e negativos da imposição de medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos e a economia brasileira como um todo. Segundo o Art. 2º da Portaria Secex nº 13, de 2020, a avaliação de interesse público “tem por objetivo avaliar a existência de elementos que excepcionalmente justifiquem a suspensão ou a alteração de medidas antidumping definitivas e compensatórias provisórias ou definitivas, bem como a não aplicação de medidas antidumping provisórias”.

Como qualquer gravame adicional aplicado às importações, os direitos antidumping e compensatórios tendem a produzir impactos econômicos positivos para alguns, usualmente os produtores locais e seus fornecedores, e efeitos econômicos negativos para outros, em especial os compradores industriais e os consumidores finais. Por essa razão, as normas brasileiras e da OMC autorizam o governo a suspender ou não cobrar esses gravames adicionais, mesmo quando presentes os requisitos que autorizariam essa cobrança.

Nos casos em que os efeitos negativos se mostrarem potencialmente superiores aos efeitos positivos da aplicação das medidas de defesa comercial, a Camex possui competência para decidir pela suspensão ou alteração de medidas antidumping e compensatórias definitivas.

Como se detalhará abaixo, até a edição das normas em avaliação nesta ARR, tais decisões eram tomadas originalmente pelo Conselho da Camex ou pelo Comitê Executivo de Gestão (Gecex), *ad referendum* do Conselho. Esses órgãos colegiados podiam também decidir pela não aplicação de medidas antidumping e compensatórias provisórias, com base em proposta apresentada por um dos membros da Camex, conforme o art. 2º, da Resolução Camex nº 29, de abril de 2017, ou baseando-se em avaliação de interesse público conduzida pelo Grupo Técnico de Avaliação do Interesse Público (GTIP) que, desde 2016, era secretariado pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda – Sain, também responsável por conduzir os procedimentos de Avaliação de Interesse Público naquele momento⁶.

A partir de 2019, com a transferência da competência de análise de interesse público à SDCOM, e a definição dos parâmetros do instrumento de avaliação de interesse público por meio da Portaria Secex nº 13, de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial que consolidou as regras materiais e procedimentais sobre a matéria, passou-se a produzir pareceres elaborados por técnicos especializados e com dedicação exclusiva em matéria de defesa comercial e interesse público, contendo uma recomendação de intervenção ou não na medida de defesa comercial objeto da análise.

⁵ O Guia pode ser considerado uma espécie de “soft law”, reconhecida como fonte de direito internacional, norma flexível se comparada à norma formal). Boyle, Alan, 'Soft Law', in Lavanya Rajamani, and Jacqueline Peel (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd edn, Oxford Handbooks, 2021.

⁶ Fonte: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/atuacao-internacional/comercio-exterior/avaliacao-de-interesse-publico-em-defesa-comercial>.

2. Problema regulatório: antes e depois da edição da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial

2.1. Justificativa e Finalidade pretendida com a ARR

Em atendimento ao Decreto nº 10.411, de 2020, o tema escolhido para esta ARR foi avaliar o impacto da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, na avaliação de interesse público na aplicação de medidas de defesa comercial, em termos de previsibilidade, segurança jurídica e transparência.

A escolha do tema teve por motivação o “**impacto significativo** em organizações ou grupos específicos”. As normas em análise afetam as medidas de defesa comercial, impactando na dinâmica dos setores sob investigação em função de medidas antidumping e salvaguardas. Há necessidade de avaliar se o sistema brasileiro de avaliação de interesse público em defesa comercial confere previsibilidade, segurança jurídica e transparência aos grupos que compõem esses setores, notadamente associações empresariais, importadores, produtores nacionais, produtores/exportadores ao mercado brasileiro, escritórios de advocacia/Consultorias econômicas, confederações, além de órgãos de governo externos à SDCOM e que atuam no processo decisório em defesa comercial e interesse público por meio da participação do Comitê Executivo de Gestão (Gecex) no âmbito da Camex.

Embora a Portaria Secex nº 13, de 2020, tenha sido objeto de consulta pública, não houve uma AIR prévia, tendo em vista ter sido publicada antes do Decreto nº 10.411/2020, o que reforça o interesse em realizar uma ARR das normativas em questão.

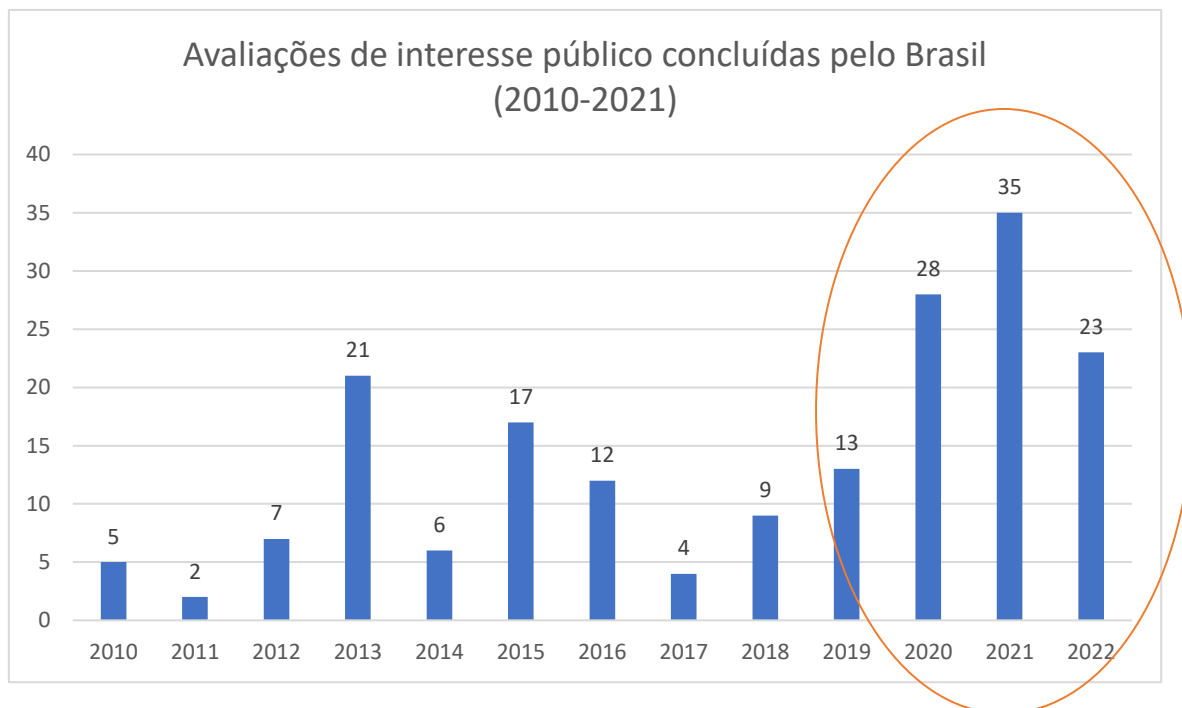
Este trabalho, portanto, tem por objetivo detalhar os objetivos das normas analisadas e trazer resultados de avaliação regulatória desse sistema de avaliação de interesse público em defesa comercial vigente (Portaria Secex nº 13, de 2020, e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial), sob a ótica dos aspectos de avanços alcançados em termos de previsibilidade, segurança jurídica e transparência no uso do instrumento.

O teste de interesse público, adotado no Brasil e regulamentado por meio das normativas que são objeto desta ARR, serve para avaliar se os benefícios à indústria doméstica gerados por eventual medida de defesa comercial poderiam ser menores que os prejuízos causados aos demais agentes econômicos (consumidores, importadores etc.). Dentre os membros da OMC que adotaram testes de interesse público, o Brasil se destaca na adoção dessa cláusula, seja pelo número de decisões proferidas com base no interesse público, seja pelo impacto dessas decisões nas medidas de defesa comercial. A previsão para o uso desse instrumento consta no ordenamento jurídico brasileiro desde 1995, tendo passado por alterações significativas em 2012, com a criação do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público, em 2013, com a publicação do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013 (artigo 3º), referente às medidas antidumping, e, em seguida, sendo regulamentado pelas Resoluções Camex nº 93, de 24 de setembro de 2015, e nº 29, de 11 de abril de 2017.

No entanto, a principal mudança no Sistema Brasileiro de Avaliação de Interesse Público no âmbito de defesa comercial ocorreu a partir de 2019. Nesse ano, foram publicados a Portaria Secex nº 8, de 15 de abril de 2019, e o Guia Preliminar de Interesse Público, ambos submetidos à consulta pública. A partir desses documentos iniciais e contando com ampla participação da sociedade,

foram elaborados a Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.

Entre os impactos da alteração, destaca-se desde já o aumento de avaliações de interesse público concluídas anualmente, conforme se verifica pelo gráfico a seguir:



Fonte: SDCOM

Assim, considerando a dimensão da reformulação no Sistema Brasileiro de Avaliação de Interesse Público no âmbito de defesa comercial, bem como o indício de que a medida teria impactado os aspectos de previsibilidade, segurança jurídica e transparência para os atores envolvidos nas investigações de defesa comercial, incluindo indústrias nacionais, exportadores estrangeiros, importadores, consumidores, associações e órgãos do governo, decidiu-se realizar ARR com o objetivo de avaliar os resultados dessa reformulação, bem como eventuais necessidades de ajuste ou melhoria.

Isto é, esta Avaliação de Resultado Regulatório - ARR tem como objetivo verificar se os novos instrumentos regulatórios compostos pela Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado, trouxeram ou não as melhorias pretendidas em termos de previsibilidade, transparência e segurança jurídica.

Para tanto, utilizou-se duas abordagens específicas, a “quantitativa” e a de “percepção”. A abordagem quantitativa/estatística se propôs avaliar os dados disponíveis sobre a aplicação da norma pela SDCOM, consolidando as principais variáveis quantitativas relativas à aplicação das normas. A abordagem de percepção envolveu a aplicação de um questionário aos principais usuários do sistema de avaliação de interesse público em defesa comercial que atuaram a partir da vigência da Portaria Secex nº 13, de 2020, dentre os quais, destacam-se agentes de governo; servidores do CADE, peticionários, representantes da indústria doméstica, importadores, associações, produtores/exportadores. A escolha por este corte do público-alvo do questionário se deve à preocupação de conferir maior legitimidade à análise, uma vez que são agentes que fizeram

efetivamente uso dos instrumentos, e que estariam, portanto, devidamente credenciados para poder avaliar, com propriedade, os resultados buscados com a construção do arcabouço analisado.

2.2 Experiência internacional em avaliação de interesse público

A experiência internacional em avaliação de interesse público foi importante como inspiração para o modelo brasileiro adotado e materializado por meio da Portaria Secex nº 13, de 2020, e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.

A seguir, apresenta-se breve resumo de cada sistema que de alguma forma trouxe elementos de reflexão e de embasamento ao atual modelo brasileiro, a partir das melhores práticas internacionais sobre o tema de interesse público.

A avaliação de interesse público das medidas de defesa comercial na União Europeia (UE) é realizada concomitantemente à investigação de dumping e de subsídios. Por essa razão, caso seja averiguada a existência de dumping, dano e nexo causal, ocorrerá também o teste de interesse da União Europeia.⁷ Destaca-se que o processo de análise do interesse da UE ocorre não apenas em investigações originais de medidas de defesa comercial, mas também em revisões de final de período. Quando o processo se inicia, é aberto um prazo de habilitação, chamado de "submission" para as partes interessadas enviarem informações referentes ao interesse da União na *notice of initiation* (publicado no correspondente ao diário oficial da UE). Os resultados dessa análise, juntamente com um parecer sobre o seu fundamento, serão transmitidos ao Comitê Consultivo, composto por representantes dos países-membros, que fará uma análise interna do caso e se posicionará a favor ou contra a adoção de uma medida antidumping. Com base nos comentários do Comitê, a Comissão tomará a decisão final, redigirá e distribuirá as determinações.⁸

Os pareceres de interesse público da União Europeia não são separados dos pareceres da investigação de defesa comercial, mas consistem em um tópico específico dentro das determinações preliminares e finais. Assim, os argumentos de interesse da União Europeia que forem apresentados pelas partes ao longo da instrução processual serão apresentados nessa parte do documento e divididos entre os apresentados pela indústria, pelos importadores e pelos usuários. Vale lembrar que a regra na UE é a aplicação da medida de defesa comercial como ferramenta de interesse público, somente tem-se a leitura de não aplicação de determinada medida como ação de interesse público quando comprovado o efeito adverso no território da União Europeia ou em parte dele.

No Canadá, a administração do comércio internacional e o arcabouço de defesa comercial são divididos em dois órgãos, uma agência e um tribunal. Portanto, o país possui duas legislações que lidam com questões relacionadas ao dumping e aos subsídios: o *Special Import Measures Act* (SIMA) e a *Special Import Measures Regulation* (SIMR), que são administrados pelas agências governamentais *Canada Border Services Agency* (CBSA) e *Canadian International Trade Tribunal* (CITT).

⁷ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.26, 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>

⁸ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.24, jan, 2020.

Além do próprio CITT, podem solicitar avaliação de interesse público (i) entes privados envolvidos na produção, compra, venda, exportação ou importação de produtos estrangeiros ou bens que são da mesma descrição que os bens objeto da investigação; (ii) ente requerido ou autorizado por qualquer legislação federal ou provincial para fazer representações ao CITT sobre o assunto; e (iii) qualquer associação cujo objetivo seja defender os interesses dos consumidores no Canadá. Trata-se de uma análise de interesse público conduzida após a decisão final sobre a defesa comercial, e não-concomitante à investigação de defesa comercial. O CITT iniciará a avaliação de interesse público e analisará se a aplicação da medida de defesa comercial é de interesse público. Quando considerar que a imposição total ou parcial de medidas antidumping ou compensatórias não seria de interesse público, o CITT apresentará um relatório ao Ministro das Finanças e fornecerá uma declaração de fatos e razões para a não aplicação.⁹ A recomendação do CITT ao Ministro pode ser tanto de uma redução do nível da medida antidumping ou medida compensatória quanto de definição de preço ou preços que sejam adequados para remover o dano. O Ministro pode então, a seu exclusivo critério, recomendar a aplicação de medidas de forma integral ou parcial ao Governador Geral do Canadá.¹⁰

Portanto, para resumir o sistema de avaliação de interesse público canadense, a entidade interessada tem até 45 dias, após o fim da investigação de dumping ou de subsídios, para solicitar o procedimento. O pedido de investigação deve conter, como argumento, os fundamentos de análise apresentados na seção 45 do SIMA/ *Special Import Measures Act*, quer sejam: a) Indisponibilidade de oferta alternativa em outros países; b) Prejuízo à concorrência no mercado interno; c) Danos à cadeia a jusante; d) Danos à cadeia a montante; e) Limitação de acesso à tecnologia; f) Prejuízo aos consumidores - inflação/desequilíbrios de mercado.¹¹

Se o CITT entender que a solicitação não atende aos requisitos mínimos, o Tribunal pode decidir sequer iniciar a análise (no que o processo se encerra imediatamente) ou, se o período de 45 dias ainda não tiver expirado, pode oferecer ao solicitante a oportunidade de emendar seu pedido. Se considerar que não há fundamentos suficientes, o Tribunal emite uma decisão encerrando o processo. Caso contrário, o Tribunal publica um aviso de início de investigação de interesse público, dividida em duas fases: inicial e investigação.

Outro país do Commonwealth que traz uma legislação de interesse público é a Nova Zelândia. Foi o segundo país no mundo a implementar uma regulamentação normativa acerca de defesa comercial em 1905 – somente para implementos agrícolas.¹² A partir de 2019, o *Trade Amendment Act* entra em vigor. Os critérios para a análise de interesse público passam a ser inspirados, sobretudo, nos modelos supracitados da União Europeia e do Canadá. Portanto, a

⁹ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.25, jan, 2020.

¹⁰ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.27, jan, 2020.

¹¹ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.31, jan, 2020.

¹² A título de contextualização, a independência do Império Britânico ocorreu em 1907. No entanto, em reforma do sistema comercial e sua legislação pertinente, o país aboliu a menção ao interesse público em seus processos de defesa comercial. Em 1966, a cláusula de interesse público foi removida da legislação neozelandesa sem muita oposição. A partir do Dumping and Countervailing Duties Act de 1998 até o Trade Amendment Act de 2017, o Ministro do Comércio passou a ter pouca discricionariedade para negar a imposição de medidas antidumping/compensatórias se o dumping/subsídio, dano e nexos causal entre estes fosse averiguado. Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.39-40, jan, 2020.

Autoridade comercial do país define os seguintes fundamentos basilares à avaliação do interesse público:

a) O efeito da medida sobre os preços do objeto sujeito a dumping ou subsidiado; b) O efeito da medida sobre os preços de bens similares produzidos na Nova Zelândia; c) O efeito da medida sobre a escolha ou disponibilidade de produtos similares; d) O efeito da medida sobre a qualidade do produto e serviço; e) O efeito da medida sobre o desempenho financeiro da indústria doméstica; f) O efeito da medida sobre os níveis de emprego; g) A existência de oferta alternativa (nacional ou internacional) de produtos similares; h) Outros fatores que o chefe executivo do MBIE (Ministério de Comércio, sigla em inglês) considere essencial para garantir a existência de competição no mercado.¹³

Na República da Índia, o Governo Central é o responsável por tomar a decisão final sobre medidas de defesa comercial com base nas recomendações feitas pela autoridade de defesa comercial. Não há legislação específica acerca de interesse público. Não obstante, o tema é tratado desde a década de 1970 (somente dois casos de divergência: painéis de energia solar e penicilina), utilizando-se de meios jurídicos *ad hoc*, onde cada caso é analisado sob aspecto técnico e jurídico. Neste país, existe um Tribunal de Apelação Aduaneira, portanto, questões análogas ao interesse público podem ser apeladas à Corte Suprema do país. O sistema propõe uma tríade para a análise, composta pelo Presidente do Tribunal de Apelação (CESTAT); um técnico; e um juiz. Caso a recomendação seja positiva, o Governo Central pode divergir da recomendação feita pela autoridade de defesa comercial com base em interesse público. Contudo, caso a recomendação seja negativa, o Governo Central está vinculado à recomendação e não pode discordar por motivo de interesse público.

Na República Popular da China, a legislação de defesa comercial em vigor data de 2008 e, desde então, menciona de forma genérica a avaliação de interesse público em suas investigações. O Ministério do Comércio da China (MOFCOM) não fornece nenhuma descrição sobre o que seria o interesse público, além de não existirem definições legais sobre esse conceito em matéria de defesa comercial.¹⁴

O Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda Norte, devido à denúncia do Tratado de adesão do país à União Europeia – por meio do processo conhecido por *Brexit* –, teve de recriar seus órgãos nacionais de defesa comercial em 2020. Desta forma, o *Trade Remedies Authority* (TRA), órgão responsável pelas decisões de defesa comercial, passou a contar com os estudos dos denominados *Economic Interest Test* (EIT) e *Public Interest Test*, para recomendar medidas ao Secretário de Estado, tanto na fase provisória quanto na final. Não obstante, para a tomada de decisão que leve em conta a avaliação de interesse público, deve-se comprovar se as medidas, uma vez aplicadas, teriam um impacto negativo na economia do Reino Unido desproporcional à necessidade de remover o prejuízo causado à indústria do Reino Unido pela prática desleal de comércio.¹⁵

Portanto, caso se perceba que o interesse público pode ser afetado por medida de defesa comercial, a Autoridade pode considerar alterar as medidas propostas, como: limitar a duração a

¹³ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.40-41, jan, 2020.

¹⁴ Fontes: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/GuiaIPIversolimpratradoevisadaesiteSDCOM.pdf>; e <http://english.mofcom.gov.cn/>

¹⁵ Fonte: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmintrade/701/70108.htm>

medida; alterar o tipo de medida; e/ou propor a alteração da cobertura da sanção. Para o denominado *Economic Interest*, os britânicos avaliam: o prejuízo causado pelo dumping das mercadorias, a importação do bem subsidiado ou as quantidades crescentes de importações (no caso de salvaguardas) para a indústria do Reino Unido e os benefícios de remover esse prejuízo; a importância econômica das indústrias e consumidores afetados no Reino Unido; o provável impacto nas indústrias e consumidores afetados no Reino Unido decorrente de uma recomendação de aplicação de medida de defesa comercial; o provável impacto em áreas geográficas específicas ou grupos específicos no Reino Unido; as prováveis consequências para o ambiente competitivo e para a estrutura dos mercados no Reino Unido, quaisquer outros assuntos que a TRA considere relevantes para esta análise.

Se o Secretário de Estado aceitar a recomendação de imposição de uma medida, publicará um aviso público impondo uma tarifa adicional e, se o rejeitar, por razões de interesse público, deverá explicar ao Parlamento as suas razões para tal. O processo de coleta de dados do TRA pode envolver a realização de audiências orais onde as partes podem comentar sobre a investigação, e que durante uma investigação, em determinadas circunstâncias, o TRA pode recomendar a aplicação de medidas provisórias para evitar danos causados à indústria nacional. Ao final de uma investigação, o TRA publicará uma Declaração de Fatos Essenciais, expondo a fundamentação detalhada de sua decisão. As partes interessadas terão a oportunidade de fornecer comentários e submissões sobre esta Declaração. A TRA publicará então uma determinação final estabelecendo sua recomendação final de medidas ao Secretário de Estado.¹⁶

Em breve síntese, é possível afirmar, em termos de critérios materiais identificados no Guia de Interesse Público, que o modelo brasileiro adotado se aproxima do modelo da União Europeia (UE) e do Canadá. Ressalte-se, que no início de 2019, a equipe de interesse público da SDCOM realizou reuniões bilaterais com tais autoridades a fim de entender melhor os procedimentos executados por UE e Canadá. Não obstante, é possível observar igualmente que a Nova Zelândia possui itens de análise no mesmo sentido que a autoridade brasileira, servindo de inspiração para determinados parâmetros e critérios de impactos da medida de defesa comercial.

Por sua vez, em termos de forma, muito embora o modelo do Reino Unido tenha vindo depois do brasileiro, pode-se afirmar que há convergências importantes, principalmente por ambos adotarem a análise de defesa comercial concomitantemente à análise de interesse público. De toda sorte, ambos os sistemas seguem, grosso modo, o modelo da UE, ressaltando que lá não há separação entre os processos de defesa comercial e de interesse público.

Ademais, vale ressaltar os esforços implementados em agendas bilaterais sobre o tema de interesse público entre Reino Unido e Brasil com vistas ao aperfeiçoamento contínuo do instrumento em termos de boas práticas, bem como em painéis promovidos por esta autoridade.

2.3. Evolução normativa e funcionamento da avaliação de interesse público até a edição da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial

Como já mencionado na Introdução deste Relatório, medidas antidumping podem ser adotadas nas situações em que exportadores estrangeiros forneçam produtos para o país

¹⁶ Fontes: <https://brexit.law/2020/09/24/the-importance-of-the-economic-interest-test-in-the-uks-new-trade-remedies-regime/>; e <https://www.gov.uk/government/organisations/trade-remedies-authority>

importador a preços de exportação inferiores ao seu valor normal e, assim, causem dano à indústria doméstica. Medidas compensatórias podem ser aplicadas contra exportações beneficiadas por tipos específicos de subsídios governamentais e que também causem dano à indústria doméstica do país importador.

A cláusula do interesse público, por sua vez, possibilitaria uma análise do impacto da imposição de medidas de defesa comercial no país importador, tomando-se vários interesses em conjunto. Desta análise, poder-se-á concluir que, apesar dos elementos de prática desleal de comércio estarem demonstrados, os efeitos da aplicação da medida de defesa comercial poderão ser mais prejudiciais para a economia como um todo, optando-se pela sua suspensão ou não aplicação.

Assim, a cláusula de interesse público está prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde a publicação do Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995 (art. 64, § 3º), referente a medidas antidumping, e do Decreto nº 1.751, de 19 de dezembro de 1995 (art.73, § 3º), pertinente a medidas compensatórias. Ao longo dos anos, alguns marcos normativos foram relevantes para a evolução das análises de interesse público, razão pela qual serão apresentados dados aliados aos respectivos marcos temporais.

No período entre 1995 e fevereiro de 2012, 20 processos de avaliação de interesse público foram concluídos no Brasil. Desses 20 processos, sabe-se que 5 foram iniciados a partir de pleitos apresentados por empresas e/ou associações e 5 foram abertos *ex officio* pela autoridade competente à época. Não há informações, em sede de processos administrativos, a respeito da forma de iniciação dos outros 10 casos. Dos 20 processos, sabe-se que 9 avaliações de interesse público resultaram em suspensão das medidas de defesa comercial aplicadas, 2 em prorrogação da suspensão, 1 em extinção da medida de defesa comercial, 3 em reaplicação da medida, 2 em alteração e 3 em manutenção. Para fins terminológicos, esclarece-se que as avaliações originais se referem a casos em que não havia tido uma avaliação de interesse público anterior em relação às importações brasileiras de um determinado produto oriundo de determinada(s) origem(ns). As primeiras e segundas revisões ocorrem em casos em que já havia tido, respectivamente, uma original ou uma ou mais revisões de interesse público pretérita(s) para aquele mesmo produto oriundo da(s) mesma(s) origem(ns).¹⁷

Em 2012, foi publicada a Resolução Camex nº 13, de 29 de fevereiro de 2012, que criou o Grupo de Análise de Interesse Público (GTIP) cujo secretariado era exercido pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do então Ministério da Fazenda (“SEAE/MF”). Em seguida, em 09 de julho de 2012, foi publicada a Resolução Camex nº 50, de 5 de julho de 2012, contendo roteiro para pedidos de suspensão ou alteração de medidas antidumping ou compensatórias, definitivas ou provisórias, em razão de interesse público. Tratava-se, assim, de uma primeira tentativa de criar trâmites processuais claros a essa análise de interesse público em defesa comercial.

Em 2013, a legislação antidumping foi alterada com a publicação do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, e a legislação sobre medidas compensatórias permaneceu inalterada. Os anos 2013, 2014 e 2015 também foram marcados por um aumento na aplicação de medidas de defesa comercial pelo Brasil, o que atraiu, novamente, a atenção para a regulamentação da avaliação de interesse público, tendo em vista o respectivo aumento no uso da cláusula de interesse público no país.

¹⁷ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.48, jan, 2020.

Nesse contexto, a avaliação de interesse público foi novamente regulamentada pela Resolução Camex nº 27, de 29 de abril de 2015, e a secretaria do GTIP foi, inicialmente, exercida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do então Ministério da Fazenda (“SEAE/MF”). Entre fevereiro de 2012, quando o GTIP foi instaurado, e abril de 2015, 14 processos de avaliação de interesse público foram concluídos no Brasil. Desses 14 processos, sabe-se que 9 foram iniciados a partir de pleitos apresentados por empresas e/ou associações e 2 foram abertos *ex officio* pela autoridade competente. Não há informações, em sede de processos administrativos, a respeito da forma de iniciação dos outros casos. Dos 14 processos a respeito dos quais há informações, 5 avaliações de interesse público resultaram em suspensão das medidas de defesa comercial aplicadas, 1 em prorrogação da suspensão, 1 em extinção da medida de defesa comercial, 2 em alteração e 5 em manutenção.¹⁸

A avaliação de interesse público foi novamente regulamentada pela Resolução Camex nº 93, de 24 de setembro de 2015. Nesse período, a secretaria do GTIP continuou a ser exercida pela SEAE/MF. Entre abril de 2015 e abril de 2016, sob a secretaria da SEAE/MF, 7 processos de avaliação de interesse público foram concluídos no Brasil. Destes 7 processos, 3 foram iniciados a partir de pleitos apresentados por empresas e/ou associações e 4 foram abertos *ex officio* pela autoridade competente. Três avaliações de interesse público resultaram em suspensão das medidas de defesa comercial aplicadas, 1 em prorrogação da suspensão, 1 em extinção da medida de defesa comercial, 1 em alteração e 1 em manutenção.¹⁹

No entanto, após a publicação da Resolução Camex nº 30/2016, em 1º de abril de 2016, a secretaria do GTIP passou a ser atribuição da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (“SAIN/MF”). Assim, entre abril de 2016 e abril de 2017, sob a secretaria da SAIN/MF, 5 processos de avaliação de interesse público foram concluídos no Brasil. Destes 5 processos, 2 foram iniciados a partir de pleitos apresentados por empresas e/ou associações e 3 foram abertos *ex officio* pela autoridade competente. Uma avaliação de interesse público resultou em prorrogação da suspensão das medidas de defesa comercial aplicadas, 2 em extinção da medida e 2 em manutenção.²⁰

Posteriormente, nos termos da Resolução Camex nº 29, de 07 de abril de 2017, foram estabelecidos prazos para que a secretaria do GTIP analisasse tanto a admissibilidade dos pedidos quanto para a condução das análises após a instauração do processo de avaliação de interesse público. Nos termos do artigo 12 dessa Resolução, após a instauração do processo, o GTIP tinha até 6 (seis) meses para submeter suas conclusões ao Conselho ou ao Comitê Executivo de Gestão (“Geceex”) da Camex, a quem competia a decisão de suspensão ou alteração de medidas antidumping ou compensatórias por razões de interesse público. Além disso, nos termos dessa mesma Resolução, era permitida a utilização do critério de interesse público sem avaliação do GTIP, diretamente na Camex. Entre abril de 2017 e janeiro de 2019, sob a vigência da nova Resolução Camex nº 29, de 2017, 7 processos de avaliação de interesse público foram concluídos no Brasil. Destes 7 processos, 6 foram iniciados a partir de pleitos apresentados por empresas e/ou associações e 1 foi aberto *ex officio* pela autoridade competente. Quatro avaliações de interesse

¹⁸ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.50, jan, 2020.

¹⁹ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.51, jan, 2020.

²⁰ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.52, jan, 2020.

público resultaram em suspensão das medidas de defesa comercial aplicadas, 1 em prorrogação da suspensão, 1 em extinção da medida de defesa comercial e 1 em alteração.²¹

Em 2019, os Decretos nº 9.679, de 02 de janeiro de 2019, e nº 9.745, de 8 de abril de 2019, alteraram a competência para as avaliações de interesse público, que passaram a ser desempenhadas pela SDCOM, e não mais pelo GTIP.

Assim, ao contrário do previsto na Resolução Camex nº 29, de 2017, cujos procedimentos de avaliação de interesse público dependiam de submissão ao GTIP e, posteriormente, ao Conselho de Ministros da Camex, as competências foram todas inseridas no próprio Ministério da Economia, tanto na SDCOM quanto na Secex e na SECINT. Diante da alteração na estrutura decisória, e com vistas a garantir a convergência necessária dos prazos processuais das avaliações de interesse público com as investigações de defesa comercial, uma vez que ambas são conduzidas, desde 2019, pela mesma SDCOM, foi publicada, em 17 de abril de 2019, a Portaria Secex nº 8, de 15 de abril de 2019, juntamente com a versão preliminar do Guia Processual. Em 4 de outubro de 2019, foi publicado o Decreto nº 10.044, de 2019, segundo o qual a competência para decidir sobre a suspensão ou alteração da exigibilidade de direitos antidumping e medidas compensatórias passou a ser do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (“Gecex”). Assim, a competência da SECINT para essa tomada de decisão vigorou entre janeiro e outubro, quando, então, voltou a ser da Camex.

Em síntese, a Camex é a competência decisória em vigor quando da publicação da presente avaliação. Cumpre ressaltar que o Decreto nº 10.044, de 2019, não alterou as respectivas competências da SDCOM e da Secex, já previstas no Decreto nº 9.745, de 2019.

Entre janeiro e novembro de 2019, 7 processos de avaliação de interesse público foram concluídos no Brasil. Desses 7 processos, 6 foram iniciados a partir de pleitos apresentados por empresas e/ou associações e 1 foi aberto *ex officio* pela autoridade competente. Uma avaliação de interesse público resultou em prorrogação da suspensão das medidas de defesa comercial aplicadas, uma em extinção da medida de defesa comercial, duas em alteração e 3 em manutenção.²²

Um estudo conduzido no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (“IPEA”) (NAIDIN, 2019) aponta que, apesar da baixa padronização de argumentos para a tomada de decisão acerca do interesse público, os principais argumentos utilizados para a suspensão de medida antidumping em razão de interesse público foram, até 2018, os seguintes: a) Condições da oferta e da estrutura do mercado brasileiro do produto em questão. b) Efeitos da medida de defesa comercial sobre os preços e custos na economia. c) Efeitos da medida de defesa comercial sobre a competitividade das exportações de produtos a jusante na cadeia de produção.²³

Para melhor visualização do histórico da legislação brasileira em interesse público, segue a linha do tempo²⁴:

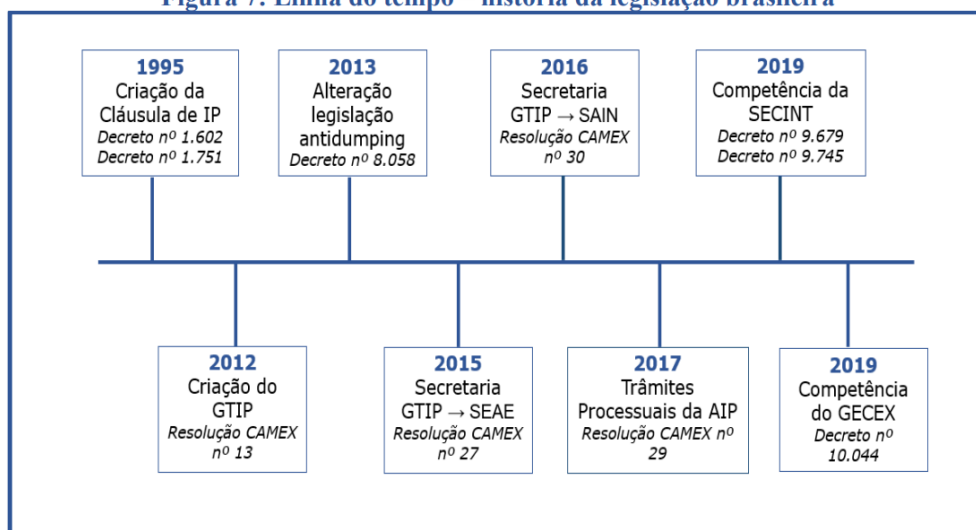
²¹ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.53, jan, 2020.

²² Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.54, jan, 2020.

²³ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.83, jan, 2020.

²⁴ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.55, jan, 2020.

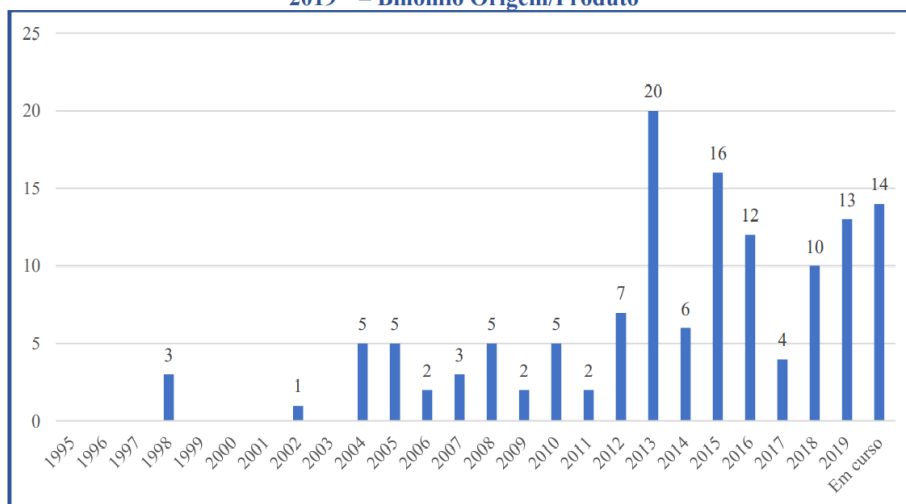
Figura 7: Linha do tempo – história da legislação brasileira



Elaboração: SDCOM.

Pelo gráfico abaixo é possível dimensionar quantas avaliações de interesse público foram conduzidas no decorrer da linha do tempo acima indicada. Ao total, de 1995 a novembro de 2019, foram concluídas 121 avaliações de interesse público no Brasil e 14 estavam em curso em novembro de 2019, totalizando 135 processos de interesse público. O gráfico abaixo apresenta a linha histórica, considerando o ano de conclusão de cada um dos casos:

Gráfico 1: Decisões de Avaliação de Interesse Público Concluídas – 1995 a Novembro de 2019⁶⁰ – Binômio Origem/Produto



Elaboração: SDCOM.

Cabe ressaltar que, em 4 de outubro de 2022, foram enviados Ofícios à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais – SAIN, à Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE, e à Secretária Executiva da Câmara de Comércio Exterior - SE-Camex, solicitando as estatísticas anuais disponíveis relativas a interesse público, de 2012 a 2018, para fins de subsidiar este trabalho.

As informações solicitadas foram: i) número de investigações iniciadas; ii) número de questionários recebidos; iii) número de diferentes partes participantes; iv) número de manifestações recebidas; v) número de recomendações de intervenções; vi) número de pareceres produzidos; viii) número de pedidos de reconsideração/recurso recebidos, e viii) número de ações judiciais respondidas, sem prejuízo de outras informações que se considerassem relevantes.

Em resposta, no melhor de seus esforços, e à luz dos registros disponíveis sobre o tema, a SEAE enviou o Ofício SEI²⁵ Nº 276468/2022/ME (28988530), de 17 de novembro de 2022, com o link de acesso aos Relatórios SEAE²⁶ disponíveis até 2015. Igualmente, a SAIN, com a colaboração da SE-Camex, enviou resposta, por meio do Despacho SEI nº 29131702, de 27 de outubro de 2022, e disponibilizou o documento SEI nº 29250841, que contém informações dos processos conduzidos, entre 2016 e 2018.

As informações enviadas, contudo, encontravam-se em elevado nível de desagregação. Devido ao curto prazo de tempo disponível para a condução desta ARR, e tendo em vista o compromisso da SECEX com a observância dos prazos estipulados no Decreto no 10.411/2020 para publicação das análises, não foi possível realizar a depuração dos dados de maneira a incorporá-las no presente trabalho.

Não obstante, posteriormente a esta ARR, pretende-se que o material enviado seja depurado pela equipe da SDCOM com a finalidade de resgate histórico das investigações de interesse público em defesa comercial, realizadas até o ano de 2018 e oportunamente disponibilizadas no site da SDCOM.

2.4. Funcionamento da avaliação de interesse público após a edição da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.

Conforme já mencionado anteriormente, em 2019, com a entrada em vigor dos Decretos nº 9.679, de 2019, e nº 9.745, de 2019, houve a alteração da competência para as avaliações de interesse público, que passaram a ser desempenhadas pela Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM), e não mais pelo Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP). E para definir regras materiais e processuais em avaliação de interesse público, foram editados a Portaria Secex nº 8, de 2019, posteriormente revogada pela Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020 (atualizada pela Portaria Secex nº 103 de 27 de julho de 2021), que disciplina os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.

Vale ressaltar que em maio de 2019 a SDCOM abriu consulta pública para apresentação de contribuições da sociedade sobre a Portaria Secex nº 8, de 2019, publicada no Diário Oficial da União de 16 de abril de 2019, que disciplinava os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial.²⁷

²⁵ SEI significa Sistema Eletrônico de Informações no âmbito do Ministério da Economia. Disponível em: <https://sei.economia.gov.br/>

²⁶ <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades>

²⁷ Fonte: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/consultas-publicas-air-projetos-de-cooperacao/consultas-publicas/consultas-publicas-encerradas>

Registra-se o recebimento de comentários das seguintes entidades: Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (“ABIMAQ”), Associação Brasileira da Indústria do Plástico (“ABIPLAST”), Associação Brasileira da Indústria Química (“ABIQUIM”), Instituto Aço Brasil, Associação de Comércio Exterior do Brasil (“AEB”), Associação Nacional da Indústria da Música (“ANAFIMA”), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (“Eletros”), Alba Dantas Advogados, Braskem S.A., B&M Legal Defesa em Comércio Internacional, BMJ Consultores Associados, Embraco Indústria de Compressores e Soluções em Refrigeração Ltda., China Council for the Promotion of International Trade, Confederação Nacional da Indústria (“CNI”), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (“Firjan”), GBI Consultoria Internacional, Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (“IBRAC”), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (“INMETRO”), Professor Sergio Goldbaum da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (“FGV”), Sidera Consult e Whirlpool S.A.²⁸

As contribuições de todas as entidades estão consolidadas no Processo SEI/ME nº 19972.100912/2019-30.²⁹ Também constam no referido processo as consultas realizadas à Consultoria Jurídica do Ministério da Economia, relacionadas ao tema do interesse público na defesa comercial. Ademais, registra-se que a atualização dos Guias Processual e Material de interesse público em defesa comercial, agora consolidados em um único Guia³⁰, contou com as contribuições do Banco Mundial, no escopo do projeto de assessoria técnica concedida à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (“SEAE”), com recursos do Fundo de Prosperidade do Reino Unido (“UK Prosperity Fund”).³¹

O intuito das alterações propostas pela Portaria Secex nº 13, de 2020, era de organizar de forma clara e objetiva os critérios adotados na avaliação de interesse público. O público interno (Governo) e externo (indústria, consumidores, associações representativas, sindicatos e etc.) têm, a partir da Portaria supracitada, um Guia que busca orientar de forma concreta e metodológica, mas não exaustiva, o conjunto de modificações materiais que pretendem dar clareza e transparência ao processo de avaliação de interesse público.

Com a modernização infralegal e a consequente construção de arcabouço regulatório e material, buscou-se, basicamente, responder se a imposição de alguma medida de defesa comercial impacta a oferta do produto sob análise no mercado interno, de modo a prejudicar significativamente a dinâmica do mercado nacional. Inclui-se nessa avaliação os elos da cadeia produtiva nacional, sobretudo, em termos de preço, quantidade, qualidade e variedade, por exemplo. O Guia Material de Avaliação de Interesse Público em Defesa Comercial dispõe de critérios que podem ser levados em conta quando da tomada de decisão pela existência ou não de elementos de interesse público, preliminarmente ou de modo final. Nesse sentido, o Guia propõe

²⁸ Processo SEI/ME nº 19972.100912/2019-30

²⁹ A consulta ao conteúdo do processo pode ser feita por meio do link: https://sei.economia.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=2437355&infra_hash=1171d95e9aa6e301d48ca6ea0ec29beb

³⁰ Os Guias processual e material de interesse público, que antecederam o atual Guia consolidado, e que foram objeto da consulta pública que culminou na edição da Portaria 13, de 2020, encontram-se disponíveis no link a seguir: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guias_processual_material_ip_historico

³¹ Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.8-9, jan, 2020.

que a avaliação de interesse público no Brasil seja realizada em duas fases: preliminar e final, cujas respectivas explicações processuais constam no Guia.

A avaliação preliminar leva em conta os seguintes elementos e características do produto sob análise: a cadeia produtiva; a substitutibilidade do bem; a concentração do mercado; a oferta internacional. Além destes, também são analisados as origens alternativas do produto; as barreiras tarifárias e não tarifárias; a oferta nacional; o consumo nacional aparente; o risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento em termos quantitativos; e o risco de restrições à oferta nacional em termos de preço, qualidade e variedade.

Na etapa final da avaliação de interesse público, realizada de forma concomitante à fase final do processo de defesa comercial, espera-se o aprofundamento dos elementos da análise preliminar, com a essencial introdução de novos elementos trazidos pelas partes interessadas. Além disso, um elemento é acrescentado à análise, qual seja: os impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional. Portanto, não menos importante que a análise preliminar, a avaliação final traduz a percepção do público interno e externo, que percebem o resultado de seus esforços no processo decisório, contemplando a participação de todos os agentes envolvidos.

Como se detalhará abaixo, a nova regulamentação buscou conferir maior clareza sobre os elementos de mérito que podem ser considerados na avaliação de interesse público em defesa comercial.

Quanto às inovações de natureza processual, pode-se destacar que a avaliação de interesse público passou a ser conduzida concomitantemente à investigação original de dumping ou de subsídios ou à revisão de final de período de medida antidumping ou compensatória. No caso de investigação original, é obrigatória, ao passo que no caso de revisão de final de período, é facultativa.

Neste último caso, poderão ser abertas e conduzidas avaliações de interesse público de forma não concomitante à investigação original de dumping, subsídios ou à revisão de final de período de medida antidumping ou compensatória, desde que preenchidos determinados critérios previstos na Portaria Secex nº 13, de 2020, a saber:

Trata-se de modificação em relação à versão anterior da Portaria Secex nº 13, de 2020, considerando que aquela não previa qualquer excepcionalidade para abertura de avaliações de interesse público em relação às medidas de defesa comercial em vigor ou em relação às investigações de dumping ou de subsídios em curso.

Neste caso, a abertura da avaliação de interesse público pode ser iniciada *ex officio* pela SDCOM ou por meio de manifestação das partes interessadas. Contudo, há limitações quanto à natureza de qualificação das partes que detêm a prerrogativa para iniciar o processo, que devem ser: produtores, exportadores estrangeiros, algumas de suas partes relacionadas ou governos estrangeiros, desde que se configurem como colaboradores na fase da revisão de final de período de medidas em curso.

A faculdade da abertura da avaliação de interesse público deve ser formalizada com o encaminhamento do Questionário de Interesse Público à SDCOM. O referido Questionário de Interesse Público, devidamente fundamentado, é submetido à análise da SDCOM, que pode indeferir o pleito, em caso de a fundamentação não acrescentar elementos que o justifiquem. Essa condição da faculdade de abertura de avaliação de interesse público concomitante ao início da

revisão de final de período de medidas em curso, representa um aspecto novo na regulação do procedimento de Interesse Público no Brasil.

Adicionalmente, a nova regulamentação buscou garantir a convergência necessária dos prazos processuais das avaliações de interesse público com as investigações de defesa comercial, ambas conduzidas pela mesma SDCOM.

Para melhor visualização do rito processual de avaliação de interesse público, segue abaixo fluxograma disponível também no Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial³² :



Cabe esclarecer que a autoridade investigativa tem competência apenas para recomendar a aplicação de uma medida de defesa comercial, suspendê-la ou alterá-la. Não cabe à SDCOM decidir sobre eventual aplicação ou suspensão. No caso, cabe à Câmara de Comércio Exterior - Camex, do Ministério da Economia, em conformidade com o Decreto nº 10.044, de 2019, decidir pela suspensão ou alteração de medidas antidumping e compensatórias definitivas. Tais decisões são tomadas pelo Comitê Executivo de Gestão (Gecex), colegiado integrante da Camex. Eventual recurso da parte no processo deverá ser endereçado à autoridade decisória, nos termos do art. 56 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Por fim, cabe ressaltar a consolidação, na SDCOM, desde a edição da Portaria Secex nº 13, de 2020, de equipe especializada em avaliação de interesse público em defesa comercial.

3. Contextualização dos objetivos da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial

3.1 Objetivos e lógica da regulação

Como indicado no item anterior, a nova regulamentação buscou conferir maior clareza aos elementos de mérito que podem ser considerados na avaliação de interesse público em defesa comercial, bem como garantir a convergência necessária dos prazos processuais das avaliações de interesse público com as investigações de defesa comercial, ambas conduzidas pela mesma SDCOM.

³² Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Guia Interesse Público em Defesa Comercial**, Brasília, v.2, p.88, jan, 2020.

A presente ARR tem por objetivo e lógica verificar se a nova regulamentação trouxe, de fato, melhorias, em especial, na previsibilidade, transparência e segurança jurídica, elementos que foram perseguidos quando da edição da Portaria Secex nº 13, de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.

É sabido que a partir da mencionada reformulação, houve alteração no padrão de tomadas de decisão por interesse público, em termos de fluxo administrativo e em termos de intervenções nas medidas de defesa comercial. Resta-nos avaliar como estas mudanças impactaram, ou não, o sistema no que se refere a previsibilidade, transparência e segurança jurídica.

3.2 Inovações normativas trazidas pela Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial

As inovações infralegais trazidas pela Portaria Secex nº 13, de 2020, pretenderam disciplinar os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público (IP) em investigações de defesa comercial no país. A Portaria estabeleceu como obrigatória a realização de avaliação de IP nos casos de investigação original de dumping e de subsídios, e como facultativa, na hipótese de revisão de final de período. As avaliações são conduzidas concomitantemente à investigação original ou de revisão da medida de defesa comercial.

Dentre as inovações no texto da Portaria, há expressa determinação que, em circunstâncias excepcionais, a avaliação de IP poderá ser iniciada de forma não concomitante à investigação de defesa comercial, desde que haja transcorrido o prazo mínimo de um ano da aplicação ou da última prorrogação da medida antidumping e/ou compensatória e que seja comprovada a ocorrência de fato superveniente excepcional (ex.: a interrupção permanente da produção doméstica ou a produção em volume insuficiente para atendimento do mercado brasileiro).

As inovações normativas trazidas pela atualização do tema no âmbito da SDCOM em relação à IP podem ser conferidas nas tabelas abaixo, mormente, divididas em três pilares principais: previsibilidade, segurança jurídica e transparência (a definição de cada um desses objetivos da norma será aprofundada abaixo). Na primeira coluna, portanto, constam os objetivos pretendidos com a edição da norma, e a segunda coluna identifica os dispositivos normativos correspondentes.

Previsibilidade	Portaria n º 13, de 2020, em Interesse Público
Tornar mais previsíveis as decisões de abertura de uma avaliação de interesse público	Os arts. 5º, 6º e 7º trazem as regras de abertura de uma avaliação de interesse público tais como: a obrigatoriedade de abertura nas investigações originais; a facultatividade de abertura nas investigações de final de período, e a excepcionalidade de abertura mediante pleito apresentado com base em Questionário de Interesse Público. Concomitantemente ao parecer de determinação preliminar de dumping ou subsídios, serão apresentadas as conclusões preliminares acerca da avaliação de interesse público, que subsidiará a decisão sobre a abertura ou não de uma avaliação de interesse público.
Melhorar a previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público	O art. 5º dispõe que as conclusões preliminares em IP terão por base as informações trazidas pelas partes interessadas e GECEX até o prazo para submissão do Questionário de Interesse Público, que deverá ser protocolado no mesmo prazo concedido em defesa comercial, prevendo as situações de prorrogação deste prazo. Ainda prevê que apresentará suas conclusões finais acerca da avaliação de interesse

	<p>público, concomitantemente ao parecer de determinação final em defesa comercial.</p> <p>Em seguida, os Capítulos III e IV, estabelecem regras detalhadas sobre a instrução do processo de IP e detalha as variadas formas de conclusão da avaliação. O Art. 13 esclarece que a fase de instrução do processo de avaliação de interesse público seguirá os mesmos prazos de instrução das investigações originais e de revisões de final de período em defesa comercial.</p> <p>Os capítulos V e VI trazem, respectivamente, as regras sobre a reaplicação das medidas antidumping e compensatórias, bem como os casos de prorrogação das suspensões das mesmas.</p>
Tornar mais previsíveis as análises dos pareceres/documentos das avaliações de interesse público.	<p>O art. 5, §1º e §8º dispõem que, concomitantemente ao parecer de determinação preliminar e parecer final elaborados no âmbito de investigação original de dumping ou subsídios, serão apresentadas as conclusões preliminares e finais acerca da avaliação de interesse público, que subsidiará a decisão sobre a aplicação ou não de direitos antidumping provisórios ou sobre a suspensão ou alteração de direitos compensatórios provisórios.</p> <p>O §7º dispõe que a SDCOM baseará suas conclusões finais nas informações trazidas aos autos pelas partes interessadas e pelos membros e convidados do Gecex. Portanto, as conclusões preliminares e os dados nele contidos revelam, desde o início da instrução, os rumos da análise em curso, conferindo maior previsibilidade e transparência às partes.</p> <p>O art. 6, § 10 dispõe que “a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público poderá utilizar informações disponíveis nos autos do processo de revisão de final de período de medida antidumping ou compensatória e em fontes alternativas de informação”, buscando tornar mais previsíveis as análises feitas em processo de IP.</p> <p>O capítulo 5 do Guia traz os critérios técnicos que serão levados em consideração durante as avaliações de interesse público, conferindo previsibilidade às análises no tocante aos critérios técnicos utilizados.</p>
Estabelecer critérios técnicos e objetivos para as recomendações de interesse público	<p>O art. 3º estabelece os critérios que poderão ser observados na avaliação de interesse público, tais 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. No caso de avaliação de interesse público facultativa, <i>ex officio</i>, a critério da SDCOM, serão preponderantemente considerados, dentre outros fatores, a temporalidade da medida de defesa comercial em vigor e a caracterização do produto sob análise como insumo para a cadeia a jusante, bem como o fato de a medida objeto da revisão de final de período ou de eventuais medidas que a precederam já terem sido objeto de avaliação que resultou em sua suspensão ou alteração por razões de interesse público. ademais, esclarece que os critérios expostos não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.</p>

	<p>O art. 6, § 10 dispõe que “a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público poderá utilizar informações disponíveis nos autos do processo de revisão de final de período de medida antidumping ou compensatória e em fontes alternativas de informação.”, buscando tornar mais previsíveis as análises feitas em processo de IP.</p> <p>O capítulo 5 do Guia traz os critérios técnicos que serão levados em consideração durante as avaliações de interesse público, conferindo previsibilidade às análises no tocante aos critérios técnicos utilizados.</p>
Tornar mais previsíveis as recomendações finais das avaliações de interesse público	<p>O art. 5, §1º e §8º dispõem que, concomitantemente ao parecer de determinação preliminar e parecer final elaborados no âmbito de investigação original de dumping ou subsídios, serão apresentadas as conclusões preliminares e finais acerca da avaliação de interesse público, que subsidiará a decisão sobre a aplicação ou não de direitos antidumping provisórios ou sobre a suspensão ou alteração de direitos compensatórios provisórios.</p> <p>O §7º dispõe que a SDCOM baseará suas conclusões finais nas informações trazidas aos autos pelas partes interessadas e pelos membros e convidados do Gecex. Portanto, as conclusões preliminares e os dados nele contidos revelam, desde o início da instrução, os rumos da análise em curso, conferindo maior previsibilidade e transparência às partes.</p> <p>O art. 14 lista as possíveis recomendação em razão de interesse público: a suspensão, por até um ano, prorrogável uma única vez por igual período, da exigibilidade de direito antidumping definitivo ou de compromissos de preços, em vigor ; a não aplicação do direito antidumping provisório ; a homologação de compromisso de preços ou a aplicação de direito antidumping definitivo em valor diferente do recomendado ; a suspensão da aplicação de direito compensatório provisório ou definitivo ou a não homologação de compromissos ; a aplicação do direito compensatório provisório ou definitivo em valor diferente do recomendado.</p>
Segurança Jurídica	Portaria n º 13, 2020 em Interesse Público
Proporcionar base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público	Ao longo de todo o texto da Portaria, a norma define o rito e os prazos processuais a serem seguidos pelas partes, estabelece critérios que serão levados em consideração na avaliação de interesse público, embora não de forma exaustiva, prevê os casos em que são permitidas as prorrogações de prazos; entre outros aspectos.
Tornar mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial	Art. 3º traz uma definição clara para o interesse público ao dispor que o interesse público se faz presente, para fins da Portaria, quando o impacto da imposição da medida antidumping e compensatória sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida de defesa comercial. Também define os critérios usados para a verificação do impacto da medida de defesa comercial (§1º e §2º, não obstante mencionar que os referidos critérios não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.

Melhorar o processo de contraditório e ampla defesa nas avaliações de interesse público	<p>O art. 9º traz regras sobre a indicação, pelas partes interessadas, tanto no Questionário de Interesse Público quanto nas suas demais manifestações, quais informações são confidenciais, sob pena de serem tratadas como públicas. Também dispõe de regras para a apresentação das informações confidenciais e o resumo público, necessário para viabilizar o exercício do contraditório no processo. A norma também prevê a realização de verificações in loco, condicionada à anuência das partes interessadas envolvidas.</p> <p>O art. 10 parágrafo único dispõe que a SDCOM “informará da avaliação de interesse público aos membros e convidados do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior para que, caso queiram, manifestem suas preocupações relacionadas a interesse público antes do encerramento da fase probatória dessas avaliações”, o que reforça o objetivo de qualificar tanto o contraditório como o quesito transparência, reduzindo o elemento político da decisão, uma vez que o processo, desde o início, estará disponível para eventuais ponderações dos membros do Gecex.</p>
Dar maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial	Ao longo de todo o texto da Portaria, a norma define o rito e os prazos processuais a serem seguidos pelas partes, estabelece critérios que serão levados em consideração na avaliação de interesse público, embora não de forma exaustiva, prevê os casos em que são permitidas as prorrogações de prazos; havendo oportunidades variadas de manifestações das partes, a fim de reduzir os riscos de questionamentos judiciais por ausência de contraditório ou ampla defesa (art. 3º, 5º, arts. 10 a 13, entre outros dispositivos).
Tornar as avaliações de interesse público menos suscetíveis a questionamentos judiciais	Ao longo de todo o texto da Portaria, a norma define o rito e os prazos processuais a serem seguidos pelas partes, estabelece critérios que serão levados em consideração na avaliação de interesse público, embora não de forma exaustiva, prevê os casos em que são permitidas as prorrogações de prazos; havendo oportunidades variadas de manifestações das partes, a fim de reduzir os riscos de questionamentos judiciais por ausência de contraditório ou ampla defesa (art. 3º, 5º, arts. 10 a 13, entre outros dispositivos).

Transparência	Portaria n º 13, 2020 em Interesse Público
Facilitar o acesso ao sistema aos diversos	O art. 5º e seguintes da Portaria possibilitam a participação das variadas partes interessadas no processo, incluindo produtores

atores interessados sobre o tema de interesse público	<p>nacionais, consumidores, importadores, exportadores, associações, órgãos do governo e governos estrangeiros, de forma democrática e de fácil acesso, mediante a submissão do Questionário de Interesse Público.</p> <p>O art. 8º. §1º e o Guia estabelecem regras de peticionamento eletrônico junto ao Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Economia – SEI/ME, observando as orientações disponíveis no Guia (p.154) sobre confidencialidade da informação. O site da SDCOM também possui informações atualizadas sobre os processos em curso bem como disponibiliza os links de acesso aos processos SEI públicos.</p>
Deixar mais claros os critérios e parâmetros técnicos de análise abordados nas avaliações de interesse público	<p>O art. 3º estabelece os critérios que poderão ser observados na avaliação de interesse público, tais 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. No caso de avaliação de interesse público facultativa, <i>ex officio</i>, a critério da SDCOM, serão preponderantemente considerados, dentre outros fatores, a temporalidade da medida de defesa comercial em vigor e a caracterização do produto sob análise como insumo para a cadeia a jusante, bem como o fato de a medida objeto da revisão de final de período ou de eventuais medidas que a precederam já terem sido objeto de avaliação que resultou em sua suspensão ou alteração por razões de interesse público. ademais, esclarece que os critérios expostos não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.</p>
Tornar mais transparentes os ritos processuais aplicados às avaliações de interesse público	<p>O Capítulo III da Portaria trata da Instrução do processo de avaliação de interesse público, desde a abertura do processo até a sua conclusão, com o parecer final de IP, podendo a qualquer momento solicitar informações adicionais para os esclarecimentos necessários, realizar verificações in loco e audiência com as partes interessadas, entre outras tratativas.</p>
Melhorar a publicidade dos dados e informações em que se baseiam as recomendações de interesse público	<p>O art. 5, caput, estabelece que "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", o que se dá por meio de Circular Secex de abertura de avaliação de interesse público.</p> <p>O art. 10 parágrafo único dispõe que a SDCOM "informará da avaliação de interesse público aos membros e convidados do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior para que, caso queiram, manifestem suas preocupações relacionadas a interesse público antes do encerramento da fase probatória dessas avaliações", o que reforça o objetivo de qualificar tanto o contraditório como o quesito transparência, uma vez que o processo, desde o início, estará disponível para eventuais ponderações dos membros do Gecex.</p> <p>Os §1º e §8º do art. 5 dispõem que, concomitantemente ao parecer de determinação preliminar e parecer final elaborados no âmbito de</p>

	<p>investigação original de dumping ou subsídios, serão apresentadas as conclusões preliminares e finais acerca da avaliação de interesse público, que subsidiará a decisão sobre a aplicação ou não de direitos antidumping provisórios ou sobre a suspensão ou alteração de direitos compensatórios provisórios.</p> <p>O §7º dispõe que a SDCOM baseará suas conclusões finais nas informações trazidas aos autos pelas partes interessadas e pelos membros e convidados do Gecex. Portanto, as conclusões preliminares e os dados nele contidos revelam, desde o início da instrução, os rumos da análise em curso, conferindo maior previsibilidade e transparência às partes.</p> <p>O art. 9º dispõe que “as partes interessadas deverão indicar claramente, em seu Questionário de Interesse Público e suas demais manifestações, quais informações são confidenciais, sob pena de serem tratadas como públicas”, e estabelece as regras para a disponibilização das informações públicas e confidenciais.</p> <p>Cabe mencionar que os pareceres produzidos pela SDCOM em sede de avaliação de interesse público possuem versão pública para amplo acesso.</p>
Facilitar o entendimento das motivações para as recomendações de Interesse Público	<p>A Portaria buscou esclarecer as bases para a formação de convicção em seus pareceres, sendo o parecer preliminar o documento que subsidiará a decisão sobre a aplicação ou não de direitos antidumping provisórios ou sobre a suspensão ou alteração de direitos compensatórios provisórios (art. 5§1º).</p> <p>Já as conclusões finais acerca da avaliação de interesse público que subsidiará a decisão final da autoridade competente, terão por base as informações trazidas aos autos pelas partes interessadas e pelos membros e convidados do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior, desde o ato da Secretaria de Comércio Exterior de início de investigação original de dumping ou subsídios até o fim da fase probatória (§7º)</p>

Por fim, cabe destacar que tanto a Portaria Secex nº 8, de 2019, quanto o Guia material e processual de avaliação de interesse público, foram objeto de consulta pública realizada em maio de 2019, com ampla participação da sociedade civil, conforme informado no item 3.4 desta ARR, resultando na edição da atual Portaria Secex nº 13, de 2020, e na consolidação das regras materiais e processuais em sede de avaliação de interesse público, por meio do seu Guia Consolidado.

4. Avaliação da norma

4.1 Campo de análise: definição de conceitos e questões da avaliação

A presente ARR se propõe a avaliar os impactos das normas em análise no que interessa à previsibilidade, à transparência e à segurança jurídica do processo de avaliação de Interesse

Público. Tais elementos são entremeados e de difícil mensuração se considerados isoladamente, fazendo-se necessários maiores detalhamentos conceituais para a análise que segue.

Como se notará pelas definições da OCDE apresentadas abaixo, segurança jurídica, transparência e previsibilidade são diferentes dimensões da governança regulatória, havendo sobreposições naturais entre elas: quando se investe em mais transparência nos processos regulatórios, por exemplo, a tendência é que eles sejam mais previsíveis e mais seguros para os interessados. Estratégias que prevejam métodos previsíveis, por sua vez, também tendem a garantir transparência ao processo e segurança jurídica aos regulados. Segurança jurídica, por fim, tende a ser aprimorada por meio de normas e procedimentos mais previsíveis e mais transparentes.

A OCDE se refere à segurança jurídica como objetivo regulatório de qualquer arranjo, denominando tal diretiva de *“clear and fair process”*. Tal objetivo corresponde à habilidade do arranjo de assegurar que as normas e os processos definam claramente o passo-a-passo e os critérios investigatórios e sancionatórios aplicáveis, de modo que os afetados possam se inteirar claramente a respeito de seus deveres e obrigações.

Nesse sentido, as principais questões a serem perguntadas com o objetivo de aprimorar a segurança jurídica num arranjo regulatório dizem respeito a:

- Proporcionaram base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público ou tornaram mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial? Houve maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial? É claro quais autoridades são responsáveis por cada tomada de decisão no processo regulatório?
- As normas melhoraram o exercício do direito ao contraditório e ampla defesa pelas partes interessadas nas avaliações de interesse público?
- As normas tornaram as avaliações de interesse público menos suscetíveis a questionamentos judiciais? Há apresentações conhecidas de recursos pelas partes afetadas?

Em sentido próximo, ao tratar da previsibilidade, a OCDE destaca os impactos negativos da falta de clareza sob o desenvolvimento econômico de um país. Segundo a entidade, economias desenvolvidas necessitam de regras previsíveis, que deem sinais claros aos agentes econômicos a respeito de como funciona aquele arranjo regulatório. Caso o arranjo seja imprevisível, desprovido de métodos profissionais e de critérios bem estabelecidos pelas normas do próprio arranjo, a percepção de riscos regulatórios entre os atores econômicos se multiplica e os incentivos para o desenvolvimento de atividades econômicas se reduzem.³³

Com isso, seria possível propor as seguintes questões para caracterizar a previsibilidade de um arranjo:

- As normas tornaram mais previsíveis as decisões de abertura de uma avaliação de interesse público? Comunicaram, de forma clara, aos agentes regulados os processos decisórios e os critérios para a tomada de decisão, de modo que os atores econômicos possam planejar suas atividades?
- As normas melhoraram a previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público?
- As normas tornaram mais previsíveis as análises dos pareceres/documentos das avaliações de interesse público?

³³ Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47298590.pdf>

- As normas estabeleceram critérios técnicos e objetivos para as recomendações de interesse público?
- As normas tornaram mais previsíveis as recomendações finais das avaliações de interesse público?

Transparência também é tratada pela OCDE como objetivo a ser perseguido por arranjos regulatórios equilibrados. Para tanto, a entidade internacional recomenda que as estruturas de governo devem incorporar mecanismos que estimulem profissionalismo e gestão baseada em evidências, evitando processos decisórios ad hoc que não restrinjam, de forma clara e prévia, a discricionariedade do gestor público.

As principais questões tocantes à transparência seriam:

- As normas facilitaram o acesso ao sistema aos diversos atores interessados sobre o tema de interesse público?
- As normas deixaram mais claros os critérios e parâmetros técnicos de análise abordados nas avaliações de interesse público?
- As normas tornaram mais acessíveis os ritos processuais aplicados às avaliações de interesse público?
- As normas permitiram que fosse dada maior publicidade aos dados e informações em que se baseiam as recomendações de interesse público?
- As normas facilitaram o entendimento das motivações para as recomendações de Interesse Público? As decisões em todo arranjo são tomadas por órgãos colegiados? São baseadas em critérios e processos transparentes, viabilizando *accountability* e consistência?

Como se pode ver, a estabilidade da norma caminha ao lado da sua previsibilidade e da sua transparência, sem as quais não há que se falar em segurança jurídica.³⁴ Portanto, importante ressaltar que tais critérios, embora distintos, estão interrelacionados, não sendo possível conceber segurança jurídica sem previsibilidade e transparência, e assim por diante.

No que interessa à avaliação de Interesse Público, buscou-se, com a edição das normas em análise, aprimorar esses três elementos interligados; **i) segurança jurídica, entendida como a consistência, solidez e amarração normativa do processo, ii) previsibilidade, entendida como a capacidade dos afetados de entender e de prever o processo, e iii) transparência, entendida como a clareza e acessibilidade do processo e a abertura à participação dos afetados.**

Exemplificativamente, o quão acessível é a análise de interesse público a todos os diversos agentes impactados pela aplicação de uma medida de defesa comercial vai depender de haver previsão normativa que assegure a estes agentes tal acessibilidade, bem como a existência de instrumentos para concretizar o efetivo acesso do público ao processo.

Assim, enquanto a segurança jurídica foca na dimensão jurídica das mudanças trazidas pela Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado, a transparência foca na dimensão de interação enquanto a previsibilidade foca nos efeitos esperados da norma sobre os *stakeholders* envolvidos.

³⁴ (https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit_9789264303959-en#page42)

4.2 Tipo de avaliação e indicadores aplicados

A forma de avaliação foi idealizada em duas abordagens que representam diferentes meios de obtenção de indicadores para os resultados pretendidos: a “quantitativa” e a de “percepção”.

Com a abordagem quantitativa/estatística se propôs avaliar os dados disponíveis sobre a aplicação da norma pela SDCOM, consolidando as principais variáveis quantitativas sobre como as normas foram colocadas em prática.

A abordagem de percepção, por fim, propôs a aplicação de questionário envolvendo todos os usuários do sistema de avaliação de interesse público em defesa comercial que atuaram dentro do sistema a partir da vigência da Portaria Secex nº 13, de 2020, entre agentes de governo, agentes do CADE, representantes da indústria doméstica, importadores, associações, produtores/exportadores, entre outros. A escolha por este corte do público-alvo do questionário se deve à preocupação de conferir maior legitimidade à análise, uma vez que são agentes que fizeram efetivamente uso dos instrumentos.

4.3 Avaliação dos resultados quantitativos

Método: levantamento de dados estatísticos

Para levantamento do histórico e de dados descritivos das avaliações de interesse público, a SDCOM coletou informações de processos de investigação que constavam no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Economia. Foram identificados processos a partir de 2017, porém foram analisados processos de investigação iniciados entre 2019 e 2021. O corte feito a partir de 2019 se deve ao fato de que a Portaria Secex nº 8, de 2019, embora substituída pela Portaria Secex nº 13, em 2020, já inaugurou, de certa forma, o sistema de avaliação de interesse público atualmente vigente. Sendo assim, partiu-se de um universo de 5.151 documentos, proveniente de 89 processos, sendo 25,8% destes confidenciais e 74,2% classificados como públicos.

Para avaliar o quantitativo de pareceres, manifestações e questionários, utilizou-se da captura da descrição cadastrada no tipo de documento do processo SEI. Em seguida, foi realizada uma revisão desses nomes, de forma a corrigir casos nos quais o conteúdo do documento não estava condizente com o tipo de documento cadastrado, principalmente em documentos iniciados com “manifestação”, “petição” ou “pedido”.

Para os indicadores a seguir, analisados segundo as questões de avaliação perseguidas neste trabalho, *i.e.*, previsibilidade, segurança jurídica e transparência, foram utilizados apenas os processos do tipo público (60 processos). Tal seleção se deve ao fato da obrigatoriedade de que cada investigação de interesse público contenha o seu correspondente processo público.

A tabela a seguir consolida os dados coletados no SEI para os processos de interesse público, considerando o período de 2019 a 2021:

Tabela – Dados consolidados

Indicador	2019	2020	2021	Total
Número de questionários recebidos	57	98	52	207
Número de manifestações recebidas	224	81	83	388
Número de pedidos de reconsideração	0	3	9	12
Número de diferentes partes participantes	-	-	-	68

No que se refere ao recebimento de questionários, verifica-se que foram recebidos 207 questionários de partes interessadas nas investigações. No mais, percebe-se que a maioria (47,3%) dos questionários recebidos foram de investigações iniciadas em 2020. No total, foram identificados questionários em 44 novos processos diferentes ao longo desse período, 83% de um total de 53 processos identificados. Nesse sentido, foi observada uma média de 4,7 questionários por processo – considerando os processos com pelo menos 1 questionário recebido.

Durante o período de análise foram recebidos diversos tipos de manifestações acerca de elementos das análises de interesse público conduzidas. Foram identificadas manifestações protocoladas nas diversas fases do processo, em especial nos períodos anteriores à decisão preliminar, na véspera de encerramento da fase probatória dos processos e no período de alegações finais. No total, foram recebidas 388 manifestações no período em análise, sendo 57,7% recebidas em processos iniciados em 2019. Foram protocoladas manifestações (que não os questionários recebidos) em 40 diferentes processos, representando 75,5% dos 53 processos analisados no período. Em média, foi observado um volume de 9,7 manifestações por processo com pelo menos uma manifestação.

Além disso, após a conclusão da avaliação de interesse público e publicação no Diário Oficial da União, inicia-se um prazo de 10 dias para recebimento de recursos administrativos por parte de interessados. Nesse sentido, durante o período analisado, foram identificados 12 pedidos de reconsideração relativos a diferentes avaliações de interesse público, sendo que, 75% deles foram de processos iniciados em 2021. Os 12 pedidos representaram 22,6% do total de avaliações de interesse público conduzidas no período.

Já o quantitativo de participantes foi coletado a partir da leitura de todos os questionários recebidos durante o período analisado. Sendo assim, foram identificados 68 diferentes participantes. Esse dado equivale a um número de 1,3 participantes por avaliação de interesse público conduzida. Ainda, levando-se em consideração o quantitativo total de 207 questionários recebidos, observa-se que, em média, cada participante enviou 3,04 questionários de interesse público no período de 2019 a 2021. Considerando-se o número de 388 manifestações apresentadas, verifica-se que, em média, cada participante manifestou-se 7,3 vezes por processo conduzido.

Em seguida, são apresentados os dados relativos às intervenções por interesse público e aos pareceres de interesse público emitidos em cada ano, de 2019 a 2022. Tais dados fazem parte de base de dados interna mantida pela SDCOM, utilizada para publicação dos Relatórios Anuais da Subsecretaria³⁵. Cabe ressaltar que, enquanto a contabilidade do número de pareceres produzidos em interesse público considera a produção de um documento referente a um processo de avaliação de interesse público, em geral vinculado a uma medida de defesa comercial referente a um produto específico, mas podendo afetar diversas origens, a contagem de intervenções primárias é realizada de forma distinta. A relação de intervenções considera a contagem por binômio produto-origem, de forma que as recomendações são apuradas individualmente para cada origem, no caso de em um processo que tenha diversas origens investigadas/afetadas em defesa comercial. As intervenções de interesse público e os pareceres produzidos, por ano, estão descritos na tabela a seguir:

Intervenções primárias:

Indicador	2019	2020	2021	2022	Total
Suspensão da medida	3	4	1	2	10
Alteração da medida	4	1	0	0	5
Manutenção da medida (não houve suspensão, alteração ou extinção)	4	10	24	20	55
Encerramento sem análise de mérito por perda de objeto	0	3	5	1	9

Pareceres produzidos em interesse público:

Indicador	2019	2020	2021	2022	Total
Pareceres preliminares/início de interesse público	7	12	6	11	36
Pareceres finais de interesse público	8	9	8	12	37

Em termos de intervenções primárias³⁶, nas quais se decide pela existência ou não de interesse público, verifica-se que o conjunto das intervenções por interesse público de 2019 a 2022

³⁵ Disponíveis em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/relatorios-anuais-sdcom/relatorios-de-defesa-comercial-2>

³⁶ Decisões primárias são aquelas nas quais se decide pela existência ou não de interesse público, resultando em sua suspensão, alteração ou manutenção. Decisões subsequentes, por sua vez, são aquelas 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: Art. 3º Em circunstâncias excepcionais, o Conselho de

representou 19% dos processos encerrados no período. O período com maior percentual de intervenção ocorreu em 2019, quando 63,6% dos processos finalizados resultaram em intervenção por interesse público. Esse percentual diminuiu para 27,8% em 2020 e mais ainda em 2021, para apenas 3,3%. Em 2022 houve um pequeno aumento, para 8,7% dos casos, mas ainda muito distante do percentual registrado no início da série. A maior parte das intervenções registradas foi de suspensão da medida de defesa comercial, com 10 casos entre 2019 e 2022. Os casos de alteração da medida se concentraram em 2019 e 2020, com 4 intervenções em 2019 e apenas 1 em 2020. Foram registrados ainda casos de perda de objeto, que acontecem quando a investigação/revisão em defesa comercial é encerrada sem recomendação de aplicação/prorrogação. Os casos de perda de objeto da avaliação de interesse público representaram 11,4% dos processos concluídos entre 2019 e 2021. O percentual restante e mais significativo foi de recomendações de não intervenção, com manutenção da medida recomendada ou prorrogada em defesa comercial, representando 69,6% dos casos finalizados de 2019 a 2022.

De 2019 a 2022, foram emitidos 36 pareceres de início de avaliação de interesse público ou conclusões preliminares e 37 pareceres finais. Foram emitidos 15 pareceres em 2019 e 21 pareceres em 2021. O menor número de pareceres foi emitido em 2021, 14 pareceres, e o maior em 2022, de 23 pareceres. O número de pareceres finais é inferior ao número de recomendações finais detalhado na tabela anterior por conta da existência de mais de uma relação de binômio país-produto por avaliação de interesse pública. Em média, verifica-se cada parecer final de interesse público teve como objeto uma medida de defesa comercial aplicada ou em investigação para 2 países.

4.4 Avaliação da percepção dos usuários do sistema

Método: aplicação de questionário

A aplicação de questionário envolveu todos os usuários do sistema de avaliação de interesse público em defesa comercial. Foram identificadas as partes e representantes que atuaram dentro do sistema a partir da vigência da Portaria Secex nº 13, de 2020, entre agentes de governo, CADE, indústria doméstica, importadores, associações, produtores/exportadores. O público-alvo do questionário foi determinado pela participação de um processo de interesse público, de maneira que todas as manifestações estão restritas a agentes que fizeram efetivamente uso dos instrumentos, e todos os agentes que participaram de um processo foram convidados a se manifestar.

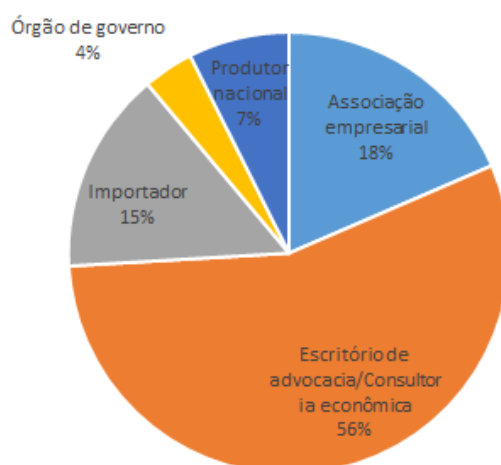
Ministros poderá, em razão de interesse público: I - suspender, por até um ano, prorrogável uma única vez por igual período, a exigibilidade de direito antidumping definitivo, ou de compromisso de preços, em vigor; § 2º Os direitos antidumping ou os compromissos de preços serão extintos ao final do período de suspensão previsto no inciso I do caput, caso não tenham sido reaplicados nos termos do § 1º ou caso o ato de suspensão não estabelecer expressamente a reaplicação ao final do período de suspensão.).

A consulta foi expedida em 1º de novembro de 2022, por e-mail, para usuários do sistema que fossem representantes dos órgãos públicos com assento no Gecex (titulares, suplentes e corpo técnico), assim como para os usuários do sistema que fossem representantes do setor privado, totalizando um universo total de 78 potenciais respondentes.

Todos receberam um link de acesso à plataforma *google forms* (documento anexo). O prazo de resposta inicial foi de 20 dias, prorrogado por mais 10 dias, finalizando, portanto, no dia 30 de novembro de 2022. Durante o prazo foram recebidas 27 respostas.

O gráfico abaixo demonstra a distribuição, por instituição, das 27 respostas recebidas. Ressalte-se que os dados de identificação de pessoa e instituição coletados por meio do presente formulário serão mantidos sob sigilo.

Figura 1 - Distribuição da instituição à qual o respondente se vincula, por vínculo empregatício ou participação societária/associativa



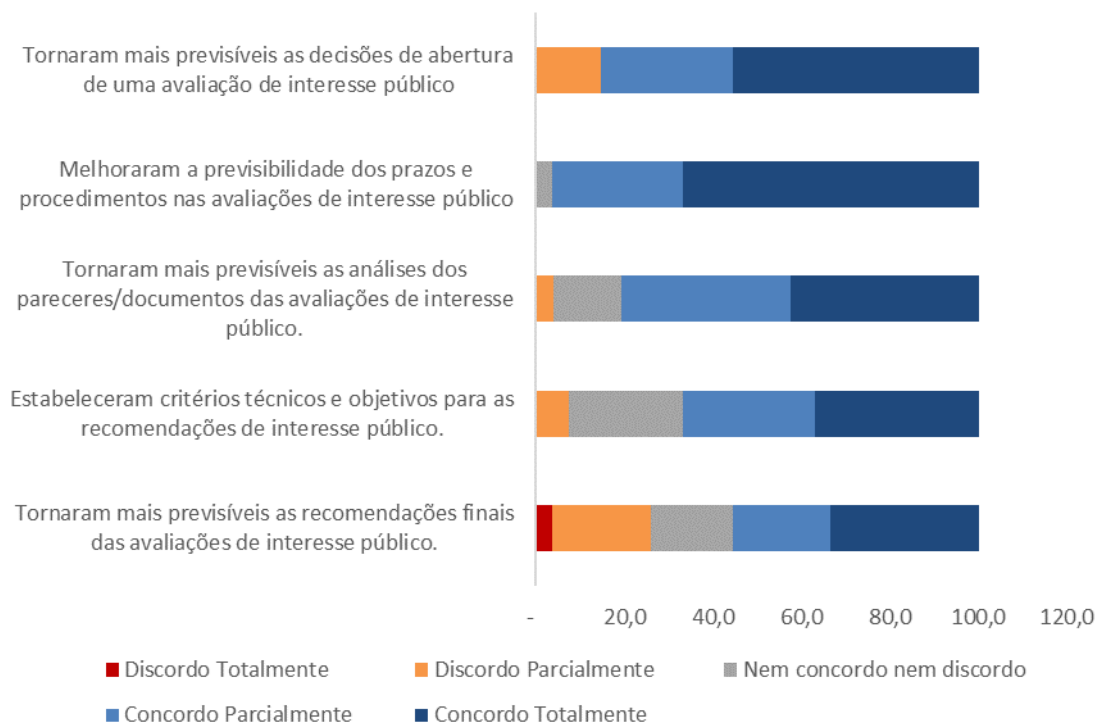
Os respondentes informaram ter, em média, 15,3 anos de experiência com investigações de Defesa Comercial e/ou Interesse Público.

A maior parte dos respondentes (56%) ao questionário foi de profissionais vinculados a escritórios de advocacia ou consultorias econômicas, que atuam, em geral, como representantes legais das partes que podem ser afetadas por decisões de defesa comercial, prestando auxílio especializado na legislação de defesa comercial e interesse público, bem como na apresentação de informações normalmente requeridas pela SDCOM. Em seguida, representantes de associações empresariais forneceram 18% das respostas coletadas ao questionário, seguidos por representantes de importadores brasileiros. Por fim, 7% das respostas à nossa consulta foram prestadas por produtores domésticos de produtos envolvidos em análises de interesse público e 4% foram fornecidas por representantes dos membros de órgãos públicos com assento no Gecex.

A seguir, apresentamos as respostas ao questionário enviado no âmbito desta ARR, divididas por grupo temático e pergunta. As questões buscaram avaliar a Portaria Secex nº 13, de 2020 e o Guia Consolidado de Interesse Público, em termos de previsibilidade, segurança jurídica e transparência das avaliações de interesse público. Para cada um desses 3 (três) grupos, foram apresentadas 5 (cinco) perguntas, totalizando 15 (quinze) perguntas ao longo do questionário.

O primeiro bloco de perguntas foi relativo à **previsibilidade**, com questionamentos sobre a percepção dos usuários de como as mudanças implementadas pelo conjunto normativo em questão teriam afetados aspectos vinculados a tal instituto. Nesse sentido, orientou-se que as respostas a este grupo de pergunta deveriam considerar como a Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial afetaram as análises de interesse público especificamente sobre o aspecto da **previsibilidade**.

PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE ASPECTOS DE PREVISIBILIDADE



Com relação à pergunta se os instrumentos regulatórios em análise “tornaram mais previsíveis as decisões de abertura de uma avaliação de interesse público”, 85,2% dos respondentes concordaram com a afirmação, sendo que 29,6% concordaram parcialmente e 55,6% concordaram totalmente, enquanto outros 14,8% discordaram parcialmente.

No segundo item deste bloco, se os instrumentos “melhoraram a previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público”, não foram registradas respostas de discordância entre os participantes. 3,7% afirmaram nem concordar e nem discordar com a afirmação, ao mesmo tempo em que 96,3% informaram concordância, sendo que 29,6% concordaram parcialmente e 66,7% concordaram totalmente.

Considerando a afirmação de que a Portaria Secex nº 13/2020 e o Guia Consolidado de Interesse Público “tornaram mais previsíveis as análises dos pareceres/documentos das avaliações de interesse público”, observou-se concordância total de 42,3% dos respondentes e parcial de 38,5%, totalizando 80,8% de concordância. Do restante, 15,4% disseram nem concordar e nem discordar da afirmação e 3,8% discordaram parcialmente.

O quarto item avalia se os instrumentos “estabeleceram critérios técnicos e objetivos para as recomendações de interesse público”. As respostas coletadas apresentaram 66,6% de

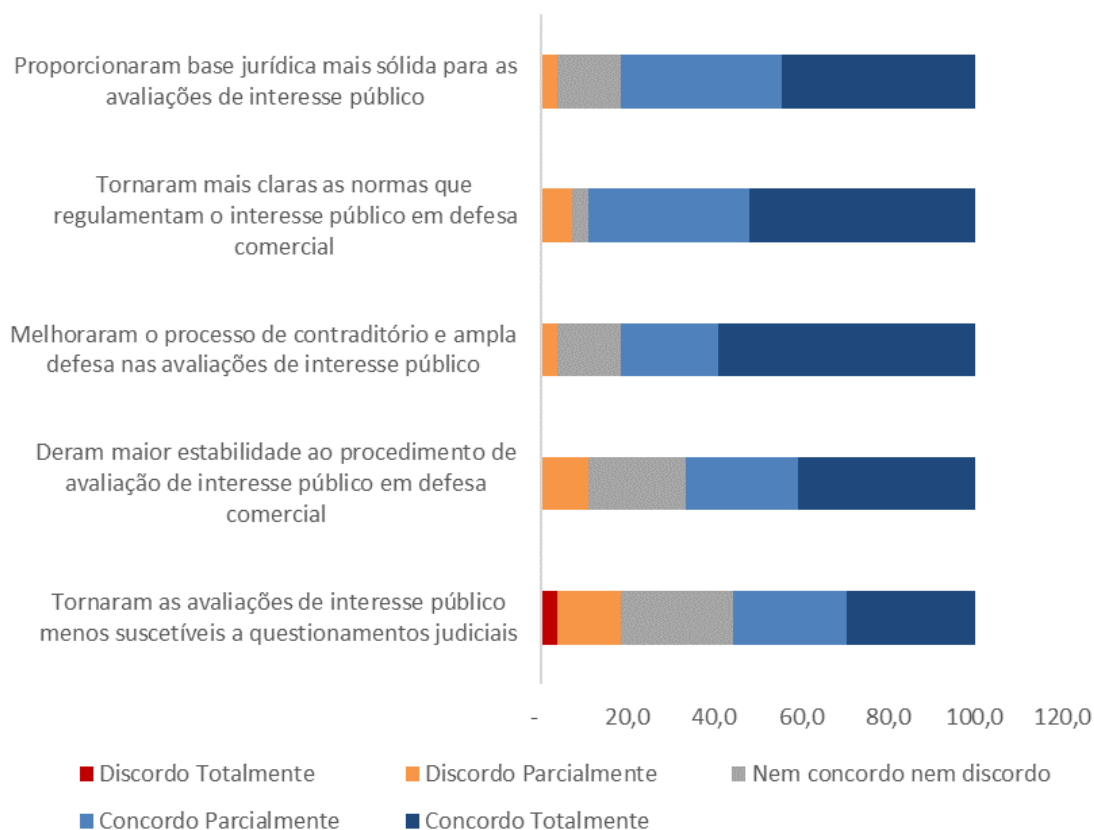
concordância, sendo 37% de concordância total com a afirmação e 29,6% de concordância parcial, tendo ainda 25,9% que não concordavam e nem discordavam e 7,4% demonstrando apenas discordância parcial.

Por fim, na questão se a Portaria e o Guia “tornaram mais previsíveis as recomendações finais das avaliações de interesse público”, houve concordância de 55,5% dos respondentes, sendo 22,2% de concordância parcial e 33,3% de concordância total. Por outro lado, 25,9% das respostas foi de discordância, com 22,2% de discordância parcial e 3,7% de discordância total. Outros 18,5% não concordaram e nem discordaram da sentença exposta.

Em resumo, com relação às questões sobre previsibilidade, houve uma maioria de respostas – 76,9% na média das cinco perguntas - no sentido de concordar com o aumento da previsibilidade nos aspectos elencados, ao passo em que as manifestações discordantes representaram 10,4% na média registrada para o grupo. Destaca-se a questão relativa ao aumento da previsibilidade em termos de prazos e de procedimentos, para a qual não foi registrada nenhuma resposta discordante.

O segundo bloco apresentado foi relativo aos avanços em termos de **segurança jurídica** proporcionados com a publicação da Portaria Secex nº 13, de 2020, e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial. Novamente, foram apresentadas 5 perguntas em forma de afirmação, sobre a concordância ou discordância do usuário em relação à forma com que tais instrumentos teriam influenciado aspectos relacionados à segurança jurídica.

PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE ASPECTOS DE SEGURANÇA JURÍDICA



O primeiro questionamento do segundo bloco passa pela avaliação se os instrumentos sob análise “proporcionaram base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público”. Sobre tal afirmação, 44,4% dos respondentes disseram concordar totalmente e 37% concordaram parcialmente, somando 81,5% de concordância. Já 14,8% disseram não concordar e nem discordar e apenas 3,7% discordaram, todos estes de forma parcial.

Em seguida, foi questionado se a Portaria e o Guia “tornaram mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial”. Para tal pergunta, foram registradas 51,9% das respostas com concordância total, 37% com concordância parcial, contemplando um patamar de 88,9% de concordância, enquanto 3,7% não concordavam e nem discordavam e 7,4% registraram discordância parcial.

No terceiro item do bloco, colocou-se em análise a afirmação de que os instrumentos em questão “melhoraram o processo de contraditório e ampla defesa nas avaliações de interesse público”. Dos respondentes, 81,5% manifestaram-se em concordância, sendo que 59,3% afirmaram concordar totalmente e 22,2% que concordavam parcialmente. Do restante, 14,8% não concordaram e nem discordaram e apenas 3,7% discordaram parcialmente.

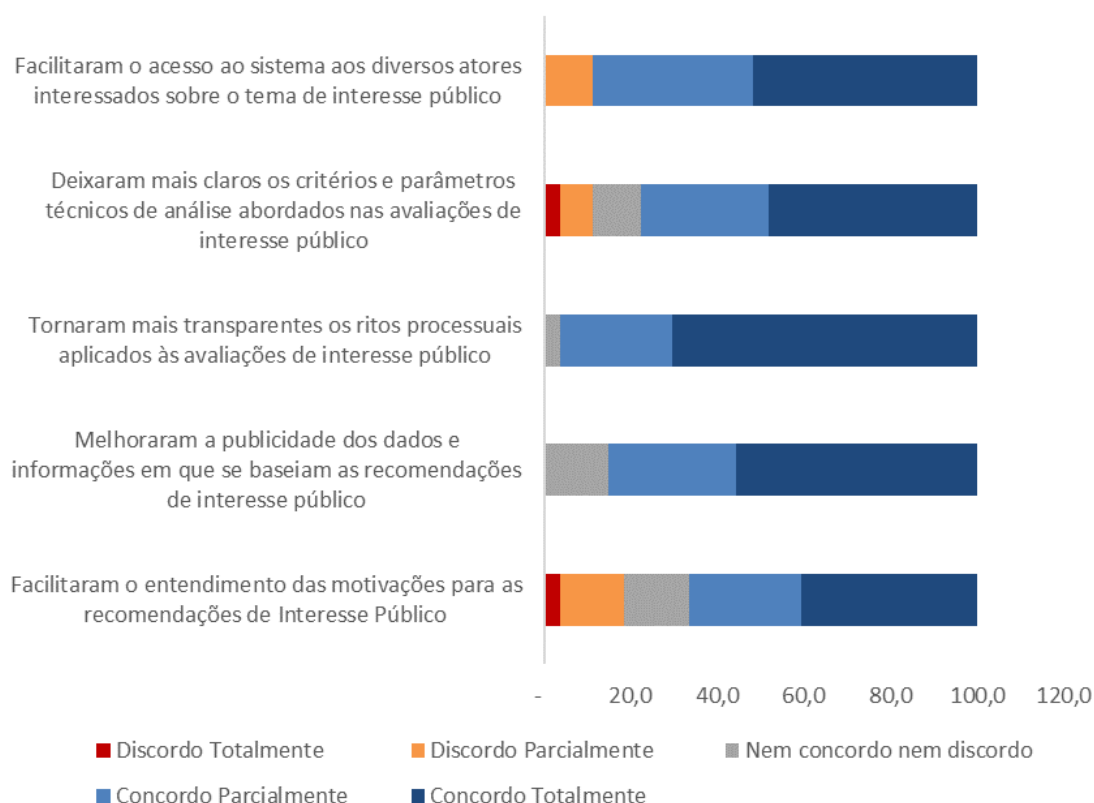
Perguntou-se também se a Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial “deram maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial”. As respostas de concordância representaram 66,6%, sendo 40,7% de concordância total e 25,9% de concordância parcial. Outros 22,2% não concordaram e nem discordaram e 11,1% discordaram, apenas parcialmente.

A última questão deste bloco diz respeito à avaliação se os instrumentos sob análise “tornaram as avaliações de interesse público menos suscetíveis a questionamentos judiciais”. As respostas de discordância representaram uma fração menos representativa do total (18,5% das respostas), com 3,7% de discordância total e 14,8% de discordância parcial. Já 25,9% concordaram parcialmente com a afirmação e 29,6% concordaram totalmente – 55,6% na somatória. Outros 25,9% disseram não concordar nem discordar da sentença colocada.

Dessa forma, também para o bloco relativo ao aprimoramento da segurança jurídica em determinados aspectos a partir da publicação de Portaria Secex nº 13/2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, foi registrado um volume majoritário de respostas de concordância. Na média dos itens analisados, 74,8% das respostas foram no sentido de concordar totalmente ou parcialmente com as afirmações, enquanto apenas 8,9% foram discordantes. Em 4 (quatro) dos itens analisados, não houve qualquer resposta de discordância total em relação à afirmação.

O terceiro e último bloco é referente à avaliação de percepção quanto ao aprimoramento de aspectos de **transparência**, considerando novamente a publicação da Portaria Secex nº 13, de 2020, e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial. Foram dedicadas também 5 (cinco) perguntas em formato de afirmação para apreciação dos respondentes, cujas respostas descrevemos a seguir.

PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE ASPECTOS DE TRANSPARÊNCIA



O primeiro questionamento em relação à transparência tomou como base a afirmação de que os instrumentos sob análise “facilitaram o acesso ao sistema aos diversos atores interessados sobre o tema de interesse público”. Nesse quesito, 82,9% concordaram com a afirmativa, sendo que 51,9% dos respondentes disseram concordar totalmente e 31% concordaram parcialmente, enquanto 11,1% discordaram parcialmente.

O segundo item questionou se a Portaria e o Guia analisados “deixaram mais claros os critérios e parâmetros técnicos de análise abordados nas avaliações de interesse público”. Foi registrada concordância de 77,7% dos respondentes, sendo 48,1% de concordância total e 29,6% de concordância parcial. O percentual de discordância foi de 11,1%, sendo 7,4% de discordância parcial e 3,7% de discordância total. Os 11,1% restantes não concordaram e nem discordaram da sentença.

Em seguida, foi colocada avaliação de percepção sobre se os instrumentos “tornaram mais transparentes os ritos processuais aplicados às avaliações de interesse público”. Não foram identificadas manifestações discordantes entre os respondentes. 96,3% disseram concordar com a afirmação, sendo 70,4% totalmente e 25,9% parcialmente, e 3,7% disseram não concordar e nem discordar.

No quarto aspecto avaliado, foi perguntado se a Portaria e o Guia “melhoraram a publicidade dos dados e informações em que se baseiam as recomendações de interesse público”. Novamente, não foram apresentadas respostas discordantes em relação à afirmação. Dos respondentes, 14,8% disseram não concordar e nem discordar, 29,6% disseram concordar parcialmente e 55,6% concordaram totalmente, registrando nível geral de 85,2% de concordância.

O último item avaliou se os instrumentos sob análise “facilitaram o entendimento das motivações para as recomendações de interesse público”. A maior parte das respostas fornecidas foi de concordância (66,6%), sendo 40,7% de concordância total e 25,9% de concordância parcial.

De outro lado, observou-se o percentual de discordância parcial de 14,8% e o de discordância total de 3,7%, somando 18,5%. Os 14,8% restantes disseram não concordar e nem discordar da afirmar.

Assim, com relação ao bloco da transparência, as respostas coletadas também indicam uma percepção majoritária de concordância sobre o efeito da Portaria Secex nº 13, de 2020 e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial nos aspectos analisados. Em média, 82,6% das respostas apresentaram concordância, quando 53% dos respondentes concordaram totalmente com as afirmações propostas e 29,6% parcialmente. A discordância foi de 8,1% em média, sendo 1,5% de discordância total e 6,7% de discordância parcial. Importante mencionar que, em 2 dos quesitos analisados - relativos à transparência dos ritos em interesse público e publicidade de dados e informações utilizados como base – não foi registrada qualquer resposta de discordância em relação aos efeitos de aprimoramento causados pelos instrumentos sob análise.

5. Discussão dos resultados e mapeamento de oportunidades

Ao analisar as abordagens estatística e de percepção propostas, levando também em consideração os objetivos pretendidos pela norma descritos no item 3.2, e perseguindo os objetivos regulatórios de segurança jurídica, previsibilidade e transparência, definidos no item 4.1., conclui-se que a Portaria Secex nº 13, de 2020, que disciplina os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, publicado no mesmo ano, conferiram ao procedimento os resultados dispostos no item 5.1 a seguir. Assim, ao fio condutor das perguntas apresentadas no questionário de avaliação de percepção dos usuários, a discussão avaliará não só os resultados obtidos quanto à percepção, mas também quanto aos resultados quantitativos aplicáveis a cada campo de análise.

Por sua vez, no item 5.2, discutem-se os resultados sob a ótica do mapeamento de oportunidades identificadas, segundo a percepção dos usuários, de campos em que avanços e ajustes poderiam aprimorar os resultados esperados de aumento de previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao sistema de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial.

5.1. Resultados observados

5.1.1 Quanto ao aprimoramento da previsibilidade

Analisa-se inicialmente o efeito das normas/instrumentos em questão na previsibilidade do processo de avaliação de interesse público. Com as abordagens utilizadas nesta ARR, investigou-se o papel da norma adotada em tornar mais previsíveis decisões de abertura, prazos e procedimentos, análises de pareceres e documentos e recomendações finais em avaliações de interesse público. Além disso, se as normas conseguiram comunicar, de forma clara, aos agentes regulados, os processos decisórios e os critérios para a tomada de decisão, de modo que os atores econômicos possam planejar suas atividades.

Segundo a abordagem de percepção, a grande maioria dos respondentes considerou que a Portaria e o Guia tornaram mais previsíveis as decisões de abertura de uma avaliação de interesse público. Ao cotejar com a análise normativa realizada no item 3.2 acima, pode-se concluir que a Portaria, ao prever as situações aplicáveis de obrigatoriedade ou de facultatividade de abertura da avaliação de interesse público em investigações originais e revisões de final de período de defesa comercial, possibilitou maior previsibilidade de abertura ao usuário do sistema. A presença de critérios técnicos e objetivos para as recomendações de interesse público, presentes na Portaria e

no capítulo 5 do Guia, facilitou a comunicação com os agentes regulados na medida em que estes atores já vislumbram, de antemão, os fatores objeto de análise para a tomada de decisão.

Outra análise realizada diz respeito à melhoria da previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público. Segundo a abordagem de percepção, a grande maioria dos respondentes considerou que a Portaria e o Guia melhoraram a previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público. A análise normativa disposta no item 3.2. deste relatório corrobora esta afirmativa, pois indica que a Portaria estabelece prazos e procedimentos claros de instrução do processo. A fim de aumentar a previsibilidade dos prazos, Circulares Secex são publicadas a cada investigação iniciada, indicando os prazos de interesse público a serem seguidos pelos usuários ao longo do procedimento.

Ainda no questionário de avaliação de percepção dos usuários, a maioria dos respondentes considera que a Portaria e o Guia tornaram mais previsíveis as análises dos pareceres/documentos das avaliações de interesse público. Vale ressaltar que a Portaria dispõe que “a SDCOM baseará suas conclusões finais nas informações trazidas aos autos pelas partes interessadas e pelos membros e convidados do Gecex”. Esta percepção positiva, portanto, pode estar vinculada ao fato de os pareceres publicados relativos às determinações preliminar e final de interesse público terem a mesma estrutura de capítulos e sequência lógica de análise, o que torna mais previsível a sequência lógica dos fatos e argumentos a serem considerados pela autoridade investigadora.

A maior parte dos respondentes ao questionário de percepção afirmou também que a Portaria e o Guia estabeleceram critérios técnicos e objetivos para as recomendações de interesse público. Esta percepção deve estar vinculada à existência de critérios objetivos no art. 3º da Portaria e no capítulo 5 do Guia, conferindo previsibilidade às análises no tocante aos critérios técnicos utilizados.

Finalmente, a maioria dos respondentes à consulta de percepção dos usuários considerou que a Portaria e o Guia tornaram mais previsíveis as recomendações finais das avaliações de interesse público. Esta percepção deve estar relacionada ao entendimento de que a SDCOM baseará suas conclusões finais nas informações trazidas aos autos pelas partes interessadas e pelos membros e convidados do Gecex. Portanto, infere-se a percepção de que as conclusões preliminares e os dados nelas contidos revelam, desde o início da instrução, os rumos da análise em curso, conferindo maior previsibilidade às partes. Vale pontuar, contudo, que cerca de ¼ (um quarto) dos respondentes discordou dessa afirmativa, sendo 22,2% que discordavam parcialmente e 3,7% totalmente.

Ressalta-se, ainda, que a publicação sistemática das Circulares Secex de início de investigação e avaliação de interesse público no Diário Oficial da União permite que as partes tomem conhecimento de que está em curso uma avaliação de interesse público nos termos da normativa em vigência, o que pode aumentar o sentimento de previsibilidade e justificar a percepção geral apontada por meio da pesquisa.

Ademais, a abordagem estatística, especificamente no quesito de intervenções primárias, permite identificar que a intervenção por interesse público é excepcional, nos termos definidos no art. 3º do Decreto 8.058/2013, referente às medidas antidumping, e no art. 4º do Decreto 10.839/2021, de subsídios e medidas compensatórias. O número de intervenções foi superior a 50% dos processos finalizados apenas em 2019, mas foi se reduzindo em termos relativos nos 3 (três) anos seguintes. Vale lembrar que muitos dos processos concluídos em 2019 foram iniciados sem a vigência da regulamentação atual de interesse público (em análise nesta ARR), e até mesmo antes da entrada em vigor da Portaria Secex nº 8, de 2019. Dessa forma, entende-se que as avaliações de interesse público foram se tornando mais previsíveis e correspondentes às regulamentações do uso do interesse público em defesa comercial, na medida em que as

intervenções de suspensão ou alteração foram minoritárias em relação aos casos de manutenção da recomendação em defesa comercial.

5.1.2 Quanto ao aprimoramento da segurança jurídica

No que diz respeito à segurança jurídica, foi avaliado se as normas proporcionaram uma base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público ou tornaram mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial. Buscou-se analisar também se houve maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial. Além disso, preocupou-se com a percepção dos usuários sobre a melhoria no processo de contraditório e ampla defesa e com a suscetibilidade das AIP a questionamentos no Poder Judiciário.

Segundo a abordagem de percepção, a maior parte dos respondentes afirmou que a Portaria e o Guia proporcionaram base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público; tornaram mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial; e também deram maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial. Talvez esta percepção geral se deva ao fato de a Portaria, ao longo do seu texto, trazer conceitos, definir o rito e os prazos processuais a serem seguidos pelas partes, além de estabelecer critérios que serão levados em consideração na avaliação de interesse público.

A respeito das autoridades responsáveis por cada tomada de decisão no processo regulatório, os Decretos nº 9.679, de 2019, e nº 9.745, de 2019, alteraram a competência para as avaliações de interesse público, que passou a ser desempenhada pela Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM). A Portaria Secex nº 13, de 2020, estabeleceu o rito e prazos processuais para atender àquele comando normativo. Já os pedidos de reconsideração/recurso são regidos pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Sendo o colegiado da Camex a instância decisória em defesa comercial e interesses público, a autoridade hierarquicamente superior para eventual recurso da decisão tomada é o Comitê Executivo de Gestão da Camex – Geceex, presidido pelo Ministro da Economia, conforme disposto nos arts.7º e 8º do Decreto 10.044, de 2019.

A grande maioria dos respondentes ao questionário afirmou que a Portaria e o Guia melhoraram o processo de contraditório e ampla defesa nas avaliações de interesse público. Esta percepção pode estar relacionada à segurança trazida pela Portaria, que dispõe expressamente sobre as formas de manifestações das partes durante o processo, e também ao Guia Consolidado de Interesse Público, que serve como modelo de itens de análise para questionários e manifestações.

A abordagem estatística revela grande participação das partes interessadas no curso dos processos, por meio de manifestações diversas e apresentação de questionários. Os documentos apresentados pelos usuários do interesse público em defesa comercial auxiliam na formação da convicção dos investigadores, sem prejuízo de informações adicionais solicitadas pela autoridade quando necessário. As estatísticas permitem identificar que as normas analisadas proporcionaram acessibilidade às partes para que pudessem se manifestar ao longo de todo o processo, seja por meio de resposta a questionários, manifestações, solicitações de prorrogação de prazo ou outras intervenções. Essas interações foram observadas em parcela relevante das análises de interesse público, sendo identificados questionários recebidos em 88% dos processos conduzidos no período.

Com relação à percepção dos usuários sobre o fato dos instrumentos em análise terem tornado as AIP menos suscetíveis a questionamentos judiciais, houve um pequeno predomínio de opiniões concordantes – 55,5% na soma das concordâncias total e parcial. Uma parcela significativa afirmou nem concordar e nem discordar e outra parcela menor apresentou discordância.

Na abordagem quantitativa nota-se aumento gradual do número de pedidos de reconsideração apresentados, entre 2019 e 2021, porém, nenhuma medida no âmbito do Poder

Judiciário foi apresentada durante o período. Provavelmente, a percepção evidenciada na pesquisa está relacionada ao entendimento de que a Portaria e o Guia, apesar de buscarem consolidar regras claras sobre procedimentos e critérios, não evitariam eventual questionamento dado fato de o *jus postulandi* ser um direito consagrado aos usuários do sistema.

Vale ressaltar que os pedidos de reconsideração/recurso na seara administrativa são regidos pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Durante o curso do processo de avaliação de interesse público, a autoridade investigativa disponibiliza os documentos por meio de *link* de acesso aos processos públicos e esclarece os prazos por meio de Circular Secex, também publicadas no site da SDCOM. Foram identificados pedidos de reconsideração/recursos administrativos recorrentes por meio da abordagem estatística, equivalentes a 22,6% dos processos conduzidos no período analisado.

5.1.3 Quanto ao aprimoramento da transparência

Sobre o aprimoramento da transparência a partir da Publicação da Portaria e do Guia, buscou-se neste trabalho a avaliação de aspectos como facilitar o acesso ao sistema aos atores interessados e o entendimento das motivações para as recomendações da AIP. Também se os instrumentos deixaram mais transparentes os ritos processuais, parâmetros técnicos de análise, bem como os dados e informações utilizados.

Segundo a abordagem de percepção, a maior parte dos respondentes afirmou que a Portaria e o Guia facilitaram o acesso ao sistema aos diversos atores interessados sobre o tema de interesse público. Esta percepção pode estar relacionada à presença de dispositivos na Portaria que evidenciam esta facilidade. A este respeito, o art. 5º e seguintes da Portaria possibilitam a participação das variadas partes interessadas no processo, incluindo produtores nacionais, consumidores, importadores, exportadores, associações, órgãos do governo e governos estrangeiros de forma democrática e de fácil acesso, mediante a submissão do Questionário de Interesse Público. O Guia também estabelece as regras de peticionamento eletrônico junto ao Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Economia – SEI/ME, observando as orientações sobre confidencialidade da informação. Também o site da SDCOM possui informações atualizadas sobre os processos em curso bem como disponibiliza os *links* de acesso aos processos SEI públicos.

A maior parte dos respondentes ao questionário afirmou que a Portaria e o Guia deixaram mais claros os critérios e parâmetros técnicos de análise abordados nas avaliações de interesse público. Não obstante, uma pequena parcela indicou discordar totalmente ou parcialmente dessa afirmativa. Apesar da Portaria e do Guia buscarem trazer critérios objetivos e técnicos de avaliação de interesse público, o percentual registrado de discordância deve levar a uma reflexão sobre a necessidade de aperfeiçoamento na regulamentação dos parâmetros de análise em interesse público.

No questionário de percepção, não foram apresentadas opiniões discordantes em relação à afirmação de que a Portaria e o Guia tornaram mais transparentes os ritos processuais aplicados às avaliações de interesse público. A concordância da grande maioria das opiniões registradas pode estar vinculada à existência, na Portaria, de regras sobre a Instrução do processo de avaliação de interesse público, desde sua abertura até a conclusão, com o parecer final de IP. A autoridade responsável pode a qualquer momento solicitar informações às partes, realizar verificações *in loco* e audiência com as partes interessadas, entre outras tratativas.

Os usuários também concordaram majoritariamente que a Portaria e o Guia melhoraram a publicidade dos dados e informações em que se baseiam as recomendações de interesse público. Talvez esta percepção esteja vinculada à existência, na Portaria, de regras sobre a forma de publicidade dos dados e informações que se baseiam as referidas recomendações. Os fundamentos das recomendações de interesse público da SDCOM, seja em termos de conclusões preliminares de interesse público ou de recomendação final, são publicados no Diário Oficial da União, como anexo de Circulares ou Resoluções, em conjunto com as determinações em defesa comercial.

Por fim, a maior parte dos respondentes ao questionário concordou que a Portaria e o Guia facilitaram o entendimento das motivações para as recomendações de Interesse Público. Neste aspecto, contudo, foi registrado um percentual de cerca de 18,5% de discordância entre os respondentes, sendo uma pequena parcela (3,7%) de discordância total. Nesse sentido, entende-se que, para uma parte dos usuários, ainda que minoritária, ainda há oportunidades para que os instrumentos em análise ainda promovam maior transparência das motivações para recomendações finais de interesse público.

Conforme a abordagem estatística demonstrou, houve relevante participação de diferentes partes no processo, sendo identificados 68 diferentes participantes, durante o período de análise. Esse dado equivale a um número médio de 1,3 participantes por avaliação de interesse público conduzida. Entende-se que tal informação revela a transparência e acessibilidade dos processos, uma vez que seria necessário que os usuários tivessem conhecimento dos documentos e das decisões tomadas, seja por meio de link de acessos aos processos SEI de referência (públicos), seja por meio das informações disponibilizadas no site da SDCOM (roteiro e modelo de questionário).

Adicionalmente, as estatísticas de pareceres produzidos no período analisado indicam um volume estável e representativo de documentos produzidos para embasamento das recomendações de interesse público. Os números de pareceres de conclusões preliminares e finais são quase idênticos ao longo do período, sendo que a própria Portaria SECEX nº 13/2020 e o Guia Consolidado de Interesse Público preveem a análise de interesse público nessas duas etapas, com a incorporação de critérios entre uma fase e outro. Nesse sentido, o volume estável e representativo dos documentos que publicizam os critérios de análise, manifestações e recomendação de interesse público, em 2 fases distintas, dão maior transparência ao processo em questão, além de segurança jurídica.

5.2. Mapeamento de oportunidades

Conforme apresentado, as abordagens utilizadas sugerem que o conjunto normativo implementado pela publicação da Portaria Secex nº 13, de 2020, e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial promoveu melhorias em aspectos relacionados à previsibilidade, segurança jurídica e transparência. Na abordagem de percepção, com envio de questionários a todos os usuários do sistema entre 2019 e 2021, foram coletadas respostas majoritariamente favoráveis às afirmações em todos os quesitos analisados. De forma geral, interpreta-se que os usuários entendem que os instrumentos em questão atingiram os objetivos traçados pela Administração Pública com relação à previsibilidade, segurança jurídica e transparência.

A despeito da concordância da maior parte dos usuários, as opiniões registradas podem levar a alguns pontos de atenção para eventual revisão da regulamentação do interesse público em defesa comercial, especialmente em casos marcados por posicionamentos mais divididos entre os usuários do sistema.

O maior percentual de discordância entre os usuários foi registrado em relação ao aumento da previsibilidade nas recomendações finais de interesse público, com 22,2% de discordância parcial e 3,7% de discordância total. Com relação à transparência, 18,5% dos usuários não concordaram que os novos instrumentos facilitaram o entendimento das recomendações de interesse público. Nesse sentido, para uma parte não desprezível dos usuários as recomendações de interesse público não se tornaram nem mais previsíveis e nem mais transparentes com as normas implementadas.

Ainda que se entenda de forma geral pela existência de avanços, revisões normativas podem buscar aperfeiçoar ainda mais a clareza e previsibilidade das recomendações finais de interesse público. Eventualmente, pode-se avaliar, para melhorar a percepção dos usuários do interesse público em defesa comercial em relação a tais aspectos, a revisão do Guia Consolidado de Interesse Público e maior elucidação de critérios utilizados para as recomendações.

De outro lado, devem ser destacados os pontos nos quais a percepção geral foi de quase unanimidade em relação ao efeito da norma. Sobre a previsibilidade de prazos e procedimentos, 96,3% dos respondentes entenderam que a Portaria e o Guia trouxeram melhorias nesse aspecto, sem nenhuma opinião discordante entre os restantes. Também não foram observadas discordâncias sobre o papel dos instrumentos na melhoria da transparência dos ritos processuais, com 96,3% de concordância entre os respondentes, e na melhoria da publicidade dos dados e informações em que se baseiam as análises, com 85,2% de concordância total ou parcial. Assim, eventuais revisões da regulamentação de interesse público que venham a acontecer devem buscar, no mínimo, preservar as conquistas alcançadas em tais aspectos, reconhecidas de forma geral pelos usuários.

6. Conclusões

Desde antes de 2019, a possibilidade de intervenções excepcionais nas medidas de defesa comercial em razão de preocupações com questões ligadas ao interesse público (ou “interesse nacional”) possuía previsão já estabelecida no âmbito dos três decretos que regem ou regiam os instrumentos de aplicação de medidas antidumping, compensatórias ou de salvaguardas. Contudo, inexistiam quaisquer normativos inferiores que detalhassem princípios, procedimentos, prazos, critérios e formas de intervenção ou de reaplicação das medidas, entre outros. Tampouco havia guias, manuais ou sequer jurisprudências sólidas e consistentes que pudessem oferecer algum nível razoável de orientação, transparência, previsibilidade e segurança jurídica ao processo de avaliação de interesse público. Nesse sentido, constatou-se que a governança do sistema de avaliação de interesse público necessitava de avanços relevantes, de forma a aproximar seu grau de institucionalidade àquele já empregado nas investigações usuais de defesa comercial.

A partir de 2019, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público acumulou a competência para conduzir processos de investigação de defesa comercial e avaliações de interesse público, e buscou reforçar a institucionalização do interesse público por meio de um sistema de regras que conferisse maior clareza no processo de teste de interesse público, desde sua abertura até a recomendação final. Esse sistema de regras é composto, basicamente, pelos dispositivos anteriores que conferem legitimidade ao instituto do interesse público, mas principalmente pelas novas normativas advindas a partir de 2019: a Portaria Secex nº 8, de 2019, posteriormente substituída pela Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial.

A partir da Portaria Secex nº 13 de 2020, passou a ser obrigatória a abertura de investigação para a avaliação de interesse público toda vez que abertas investigações originais de defesa comercial, o que significa que em todas as investigações originais de antidumping, por exemplo,

haveria a análise, em paralelo, de interesse público, levando em consideração variados critérios dispostos na Portaria e no Guia. Definiu-se claramente que o teste de interesse público serviria para analisar os impactos positivos e negativos da imposição de medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos e a economia brasileira como um todo. Ao cabo, busca-se com a avaliação de interesse público responder ao seguinte questionamento: a imposição da medida de defesa comercial impacta a oferta do produto sob análise no mercado interno (oriunda tanto de produtores nacionais quanto de importações), de modo a prejudicar significativamente a dinâmica do mercado nacional (incluindo os elos a montante, a jusante e a própria indústria), em termos de preço, quantidade, qualidade e variedade, entre outros?³⁷

Assim, em atendimento ao Decreto nº 10.411, de 2020, o tema escolhido para esta ARR teve por motivação o “impacto significativo em organizações ou grupos específicos”, pois o instituto ora em análise se relaciona com o impacto das medidas de defesa comercial na dinâmica do mercado como um todo. O sistema brasileiro de avaliação de interesse público em defesa comercial precisa, portanto, conferir previsibilidade, segurança jurídica e transparência aos seus usuários. Muito embora a Portaria Secex nº 13, de 2020, tenha sido objeto de consulta pública, não houve uma AIR prévia, tendo em vista ter sido publicada antes do Decreto nº 10.411, de 2020, o que reforçou o interesse em realizar neste momento uma ARR das normativas em questão.

Para facilitar a compreensão do sistema brasileiro de avaliação de interesse público, foi realizado um trabalho de benchmarking, analisando os sistemas que inspiraram de alguma forma o sistema atualmente vigente no Brasil ora objeto desta ARR. Concluiu-se que, em termos de critérios materiais, o modelo brasileiro adotado se aproxima do modelo da União Europeia (UE) e do Canadá. Por sua vez, em termos de forma, muito embora o modelo do Reino Unido tenha vindo depois do brasileiro, pode-se afirmar que há convergências importantes, principalmente por ambos adotarem a análise de defesa comercial concomitantemente à análise de interesse público. De toda sorte, ambos os sistemas seguem, grosso modo, o modelo da UE, ressaltando que lá não há separação entre os processos de defesa comercial e de interesse público.

Também foi analisado o sistema vigente antes de 2019, momento em que as investigações de avaliação de interesse público em defesa comercial passaram a ser de competência da SDCOM. Em seguida, foi descrito o funcionamento da avaliação de interesse público sob a égide da Portaria Secex nº 13, de 2020, que regulamentou o procedimento de “IP”, ao lado do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, bem como se identificaram as inovações trazidas pelo novo sistema, sob os aspectos de previsibilidade, transparência e segurança jurídica, dimensões interrelacionadas que permearam toda a análise proposta neste relatório. Em seguida foram apresentadas as questões da avaliação, respaldadas nos conceitos e entendimentos exarados pela OCDE sobre transparência, segurança jurídica e previsibilidade.

Para obter as respostas às questões propostas, este relatório fez uso de duas abordagens específicas, a “quantitativa” e a de “percepção”. A abordagem quantitativa/estatística se propôs avaliar os dados disponíveis sobre a aplicação da norma pela SDCOM, consolidando as principais variáveis quantitativas sobre como as normas foram aplicadas. A abordagem de percepção, por sua vez, propôs a aplicação de questionário envolvendo todos os usuários do sistema de avaliação de interesse público em defesa comercial que atuaram dentro do sistema a partir da vigência da Portaria Secex nº 13, de 2020, entre agentes de governo, produtores domésticos, importadores, associações, produtores/exportadores e seus representantes legais. As questões propostas em formato de questionário *google forms*, buscaram avaliar a Portaria Secex nº 13, de 2020 e o Guia Consolidado de Interesse Público, em termos de previsibilidade, segurança jurídica e transparência das avaliações de interesse público.

³⁷ Guia Processual e Material de Interesse Público em Defesa Comercial, pág. 10.

Cruzando as abordagens quantitativa e de percepção, e tendo por referência as inovações trazidas pela Portaria e pelo Guia, pode-se concluir que as normas:

- tornaram mais previsíveis as decisões de abertura de uma avaliação de interesse público;
- melhoraram a previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público;
- proporcionaram base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público;
- tornaram mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial;
- deram maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial;
- melhoraram o processo de contraditório e ampla defesa nas avaliações de interesse público;
- facilitaram o acesso ao sistema aos diversos atores interessados sobre o tema de interesse público;
- tornaram mais transparentes os ritos processuais aplicados às avaliações de interesse público; e
- melhoraram a publicidade dos dados e informações em que se baseiam as recomendações de interesse público.

Tomando-se, ainda, especificamente a avaliação de percepção, em todas as perguntas a percepção geral pode ser considerada destacadamente positiva por parte dos usuários, uma vez que em todas as perguntas a concordância (total ou parcial) com os avanços avaliados caminhou entre níveis de 55,6% a 96,3% das respostas. Observou-se, ainda, que em 3 das 15 perguntas aplicadas sequer houve algum tipo de resposta discordante, chegando-se a 100% de concordância (total ou parcial) ou neutralidade (“não concordo nem discordo”). Ou seja, a percepção geral das partes interessadas que efetivamente se utilizaram e testaram a institucionalidade e governança do sistema, de forma prática, é majoritariamente de ter havido ganhos relevantes em termos de previsibilidade, segurança jurídica e transparência.

Por outro lado, cabe assinalar que algum grau de discordância foi apresentado para algumas das questões avaliadas no mesmo teste. Assim, em 12 das 15 questões foi apresentado algum nível de discordância (total ou parcial) que oscilou entre patamares, contudo, relativamente, baixos, de 3,7% a 25,9%. Destaque-se, ainda, que somente em 4 das 15 questões observou-se alguma menção a discordância total com o elemento analisado, mas, ainda assim, nesses elementos, a discordância total foi restrita e não superou o nível de 3,7% das respostas apresentadas. Assim, tomando-se como referencial as questões e elementos em que foi verificada a existência de algum nível de discordância, entende-se que podem haver determinados avanços contínuos no sistema de avaliação de interesse público no sentido de se aprimorar elementos que aqui foram abordados sobre se “tornaram mais previsíveis as recomendações finais das avaliações de interesse público”, “facilitaram as motivações para as recomendações de interesse público”,

“deixaram mais claros os critérios e parâmetros técnicos de análise abordados nas avaliações de interesse público” e “tornaram as avaliações de interesse público menos suscetíveis a questionamentos judiciais”.

Assim, conclui-se que a institucionalidade construída e os implementos na governança das avaliações de interesse público de medidas de defesa comercial, materializados na assunção de competência para o tema para a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público e na decorrente publicação da Portaria Secex nº 13, de 2020, e do Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, efetivamente resultaram em êxito e relevantes ganhos para os aspectos aqui avaliados, de avanços em termos de se oferecer ao sistema de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial maior previsibilidade, segurança jurídica e transparência, para todas as partes interessadas. Por outro lado, a ARR também evidenciou que, apesar dos grandes avanços obtidos pela Portaria Secex nº 13, de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, em vigor, ainda há espaço para aprimoramentos da norma e as percepções negativas, existentes em algum grau, identificadas nesta ARR, devem ser consideradas como possíveis pontos e áreas de aprimoramento a serem estudados oportuna e atentamente.

7. Referências

A importância do Teste de Interesse Econômico no novo Regime de Remédios Comerciais do Reino Unido. Disponível em: Fontes: <https://brexit.law/2020/09/24/the-importance-of-the-economic-interest-test-in-the-uks-new-trade-remedies-regime/>. Acesso em: 6 de outubro de 2022.

Boyle, Alan. 'Soft Law', in Lavanya Rajamani, and Jacqueline Peel (eds), The Oxford Handbook of International Environmental Law, 2nd ed., Oxford Handbooks, 2021.

Consultas públicas encerradas. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/consultas-publicas-air-projetos-de-cooperacao/consultas-publicas/consultas-publicas-encerradas> Acesso em: 17 de outubro de 2022.

Guia de Interesse Público em Defesa Comercial. Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. Brasília, v.2, p.26, jan, 2020. Disponível em: [guia-processual-e-material-de-interesse-publico.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

Guia de Investigações Antidumping. Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. Brasília, v.2, mar, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/copy_of_GuiaADConsolidadoMar2022_VersoFinalFichaCatalogrfica.pdf. Acesso em: 12 de dezembro de 2022

Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Ministério da Economia, fevereiro de 2022. Disponível em: [GuiaARR_sem_logo.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 1º de agosto de 2022. Guias processual e material de interesse público. Disponível em: https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guias_processual_material_ip_historico Acesso em: 17 de outubro de 2022.

OCDE Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. Criterion 9. Clear and fair process. Disponível em: (https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit_9789264303959-en#page42). Acesso em: 24 de outubro de 2022.

Política de recursos comerciais do Reino Unido. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmtrade/701/70108.htm>. Acesso em: 6 de outubro de 2022.

Quem somos. UK Trade Remedies. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/trade-remedies-authority>. Acesso em: 6 de outubro de 2022.

Regulatory Policy: Towards a New Agenda. Pathways to the future. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47298590.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2022.

Relatório SDCOM 2021. Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público, Disponível em: Relatórios SDCOM — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Economia – SEI. Processo SEI/ME nº 19972.100912/2019-30. Disponível em:
1https://sei.economia.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=2437355&infra_hash=1171d95e9aa6e301d48ca6ea0ec29beb. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

ANEXO I – QUESTIONÁRIO DE PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS



Ministério da Economia
Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais
Secretaria de Comércio Exterior
Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público

Pesquisa de Avaliação de Resultado Regulatório em Interesse Público - 2022

Bem-vindo (a) à pesquisa de Avaliação de Resultado Regulatório em Interesse Público - 2022.

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a percepção dos atores envolvidos nas Avaliações de Interesse Público quanto ao resultado regulatório da edição da **Portaria Secex nº 13**, de 29 de janeiro de 2020 e do **Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial** vinculado a essa Portaria, em termos de ganhos em previsibilidade, segurança jurídica e transparência das avaliações de interesse público.

Os resultados coletados por essa pesquisa comporão base para a publicação pela SDCOM da Análise de Resultado Regulatório (ARR) dos instrumentos aqui referidos.

Ressaltamos que **os dados de identificação de pessoa e instituição coletados por meio do presente formulário serão mantidos sob sigilo.**

O prazo de resposta será de **20 (vinte) dias**, a contar do dia 1º de novembro de 2022, data de expedição da presente consulta.

O tempo de resposta ao questionário é inferior a 8 (oito) minutos, conforme perguntas apresentadas a seguir:

1. **Nome completo do respondente:**

2. **Classificação da instituição à qual se vincula, por vínculo empregatício ou participação societária/associativa (Escolha apenas um marcando com um X):**

Associação empresarial	
Importador	
Produtor nacional	
Exportador ao mercado brasileiro	
Escritório de advocacia/Consultoria econômica	
Órgão de governo	
Confederação	

3. **Nome da instituição à qual se vincula:**

4. **Cargo ocupado:**

5. **Tempo de experiência com investigações de Defesa Comercial e/ou Interesse Público:**



Ministério da Economia
Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais
Secretaria de Comércio Exterior
Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público

Pesquisa de Avaliação de Resultado Regulatório em Interesse Público - 2022

As questões a seguir buscam avaliar a **Portaria 13/2020** e o **Guia Consolidado de Interesse Público**, em termos de **previsibilidade, segurança jurídica e transparência** das avaliações de interesse público.

Q1 – No que diz respeito ao aspecto da **Previsibilidade**, a Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020, e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial:

Desempenho/Avaliação	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
Tornaram mais previsíveis as decisões de abertura de uma avaliação de interesse público					
Melhoraram a previsibilidade dos prazos e procedimentos nas avaliações de interesse público					
Tornaram mais previsíveis as análises dos pareceres/documentos das avaliações de interesse público.					
Estabeleceram critérios técnicos e objetivos para as recomendações de interesse público					
Tornaram mais previsíveis as recomendações finais das avaliações de interesse público					

Q2 – No que diz respeito ao aspecto da **Segurança Jurídica**, a Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial:

Desempenho/Avaliação	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
Proporcionaram base jurídica mais sólida para as avaliações de interesse público					
Tornaram mais claras as normas que regulamentam o interesse público em defesa comercial					
Melhoraram o processo de contraditório e ampla defesa nas avaliações de interesse público					
Deram maior estabilidade ao procedimento de avaliação de interesse público em defesa comercial					
Tornaram as avaliações de interesse público menos suscetíveis a questionamentos judiciais					

Q3 – No que diz respeito ao aspecto da **Transparência**, a Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020 e o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial:

Desempenho/Avaliação	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
Facilitaram o acesso ao sistema aos diversos atores interessados sobre o tema de interesse público					
Deixaram mais claros os critérios e parâmetros técnicos de análise abordados nas avaliações de interesse público					
Tornaram mais transparentes os ritos processuais aplicados às avaliações de interesse público					
Melhoraram a publicidade dos dados e informações em que se baseiam as recomendações de interesse público					
Facilitaram o entendimento das motivações para as recomendações de Interesse Público					