



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

N.º 575, DE 2020

(Do Sr. Afonso Motta e outros)

Susta o art. 3º, o art. 104, o § 1º do art. 107 e o art. 109 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, e a Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020, da Secretaria de Comércio Exterior da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, o art. 3º, o art. 104, o § 1º do art. 107 e o art. 109 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, e a Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020, da Secretaria de Comércio Exterior da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Dispõe o artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, que “é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

O presente Projeto de Decreto Legislativo(PDL) busca sustar um conjunto de atos normativos do Poder Executivo que ampliam ilegalmente os poderes conferidos pelo Congresso Nacional à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) para tomar decisões sobre medidas de defesa comercial. Especificamente, esses atos ampliam os poderes que a CAMEX recebeu para que ela possa também suspender ou reduzir a aplicação de medidas *antidumping*, mesmo quando existirem elementos técnicos que as justifiquem. Acima de tudo, a aprovação deste PDL objetiva enfrentar uma miríade de efeitos decorrentes da atuação inadequada da autoridade em questão, que gera insegurança jurídica à sociedade.

Primeiramente, importante pontuar que o marco legal que regulamenta a defesa comercial no mundo é o Acordo Antidumping da Organização Mundial do Comércio (OMC), fruto de diversas rodadas de negociações multilaterais de comércio e que é assinado sob o escopo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). O Acordo Antidumping é assinado com o intuito de aumentar a segurança jurídica e estabelecer um conjunto comum de regras a ser seguido por todos os países membros da OMC que se vejam prejudicados pela prática de *dumping* e que precisem se defender das mesmas.

No Brasil, os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais do GATT foram aprovados pelo Decreto Legislativo nº 30, de 1994, e promulgados pelo Decreto nº 1.355, de 1994. Posteriormente, por meio da Lei nº 9.019, de 1995, o Congresso Nacional concedeu à Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) o poder de conduzir processos administrativos para averiguar a existência

de *dumping* nas importações e de dano à indústria doméstica decorrente dessa prática e concedeu à CAMEX o poder de fixar medidas *antidumping* em território nacional, nos termos do Acordo Antidumping.

Portanto, o conjunto normativo maior que deve guiar a atuação do Poder Executivo nessas matérias é composto pelo Decreto Legislativo nº 30, de 1994, e pela Lei nº 9.019, de 1995. É essa a legislação que fixa os limites do mandato de atuação recebido pela CAMEX e pela SECEX. Tais limites não podem ser ampliados indevidamente por atos do próprio Poder Executivo em detrimento do poder conferido pelo Congresso Nacional.

O presente PDL pretende, no Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, que regulamenta a condução dos processos administrativos pela SECEX e a tomada de decisão pela CAMEX, sustar alguns dispositivos específicos que efetivamente exorbitam flagrantemente as atribuições recebidas do Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 30, de 1994, e da Lei nº 9.019, de 1995.

Nesse sentido, as previsões contidas no art. 3º do Decreto nº 8.058, de 2013, sobre a possibilidade de suspender, reduzir ou não aplicar medidas *antidumping* por razões de interesse público, não encontram amparo no arcabouço jurídico sobre a matéria, numa clara e inoportuna extrapolação do poder regulamentar.

Primeiramente, enquanto política pública aprovada pelo Congresso Nacional e prevista em Lei, não se pode cogitar que a aplicação de medidas *antidumping* seja contrária ao interesse público. Na realidade, ao aprovar o Acordo Antidumping e regulamentar a aplicação dessas medidas em território nacional, o Congresso Nacional atribuiu ao Poder Executivo o dever de defender a indústria doméstica de práticas desleais de comércio sempre que existirem evidências do dano que elas causam à indústria brasileira. Por conseguinte, e por óbvio, a política brasileira de defesa comercial já é institucionalmente imbuída do interesse público, não cabendo a possibilidade de não aplicar medidas com base nessa justificativa. Como ensina Luís Roberto Barroso:

O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover.

(BARROSO, Luís Roberto. **Prefacio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2^a tiragem. Editora Lumen Júris. Rio de Janeiro, 2007. pag. XII-XIV)

Em segundo lugar, o Acordo Antidumping não faz nenhuma menção à existência de procedimentos de avaliação de interesse público ou à possibilidade de se suspenderem temporariamente medidas por esse motivo. Tampouco há qualquer menção a tal procedimento na Lei nº 9.019, de 1995, que estabelece os critérios para aplicação de medidas *antidumping* e as competências de cada órgão interveniente no sistema brasileiro de defesa comercial.

A Lei nº 9.019, de 1995, é muito clara ao limitar o poder conferido ao Conselho de Ministros da CAMEX de fixação dos direitos *antidumping*, provisórios e definitivos, não existindo autorização legal para suspendê-los, à exceção da exigibilidade dos direitos *antidumping* provisórios, na hipótese de fornecimento de garantia pelo importador, tal qual previsão contida em seu art. 3º. Entendendo corretamente: o legislador determinou as competências em *numerusclausus*, não abrindo a porta ou deixando margem para adição de competências que não aquelas especificadas.

Tampouco, há autorização legal para extinção de medidas *antidumping*, de forma subsequente e automática, após dois anos de vigência de suspensão decorrente de decisões baseadas em interesse público. A única previsão contida na legislação multilateral e, por consequência, na legislação pátria, é a extinção prevista no Art. 11.3 do Acordo Antidumping, a qual trata uma situação characteristicamente distinta, *in verbis*:

3. Em que pese ao disposto nos parágrafos 1 e 2, todo direito *antidumping* definitivo será extinto em data não posterior a 5 anos, a contar de sua imposição (ou da data da mais recente revisão prevista no parágrafo 2, caso tal revisão tenha abarcado tanto o *dumping* quanto o dano ou à luz do disposto neste parágrafo), a menos que as autoridades determinem, em revisão iniciada em data anterior aquela, quer por sua própria iniciativa, quer em resposta a requerimento devidamente fundamentado feito pela indústria nacional ou em seu nome que tenha sido apresentado dentro de prazo razoavelmente anterior àquela data, que a extinção dos direitos levaria muito provavelmente à continuação ou retomada do *dumping* e do dano. O direito poderá manter-se em vigor enquanto se espera o resultado do exame.

Por outro lado, tendo em conta as peculiaridades da política de defesa comercial, o legislador expressamente estabeleceu que as disposições da Lei nº

12.529, de 2011, que trata do sistema brasileiro de defesa da concorrência, não são aplicáveis aos temas de defesa comercial, nos termos previstos no seu art. 119.

Assim, não há possibilidade de a Administração Pública, em afronta ao que dispõe a Lei, pretender introduzir no sistema brasileiro de defesa comercial aspectos estranhos à matéria, ou seja, institutos típicos de defesa da concorrência, inclusive através de portarias, em desrespeito à regra de hierarquia de normas. A Portaria SECEX nº 13, de 2020, bem como o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial¹são provas irrefutáveis da tentativa de contornar os limites legais impostos à Administração.

De fato, o sistema de defesa comercial vem, no correr da presente administração, sendo alterado profundamente através de portarias. A doutrina jurídica define as portarias como espécie de:

*atos administrativos internos, pelos quais o chefe do Executivo, (ou do Legislativo e do Judiciário, em funções administrativas), ou os chefes de órgãos, repartições ou serviços, expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou nomeiam servidores para funções e cargos secundários. As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração pública (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. 1966, p. 192).*

Relevante também a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre portarias:

as circulares, instruções e portarias não se incluem entre as fontes de direito administrativo; falecem-lhes as características de lei, pois apenas se dirigem aos funcionários administrativos, traçando-lhes diretrizes, ministrando-lhes esclarecimentos e orientações (STF, em RDA, Mandado de Segurança nº 749, Relator Sr. Ministro Orozimbo Nonato).

Um fato um tanto óbvio é que a política de defesa comercial tutela bens jurídicos distintos daqueles tutelados pela política de defesa da concorrência, não sendo cabível privilegiar uma em detrimento da outra.

O Acordo Antidumping, como já mencionado, foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 30, de 1994. Lá, é previsto, nos termos do Art. 11.3, acima reproduzido, que as medidas *antidumping* serão extintas após cinco anos de sua aplicação, a menos que uma revisão de final de período, usualmente denominada

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/guias>. Acesso em: 02 de dezembro de 2020.

sunset review, estabeleça que a retirada do direito *antidumping* levará muito provavelmente à continuação ou à retomada do *dumping* e do dano dele decorrente.

O Regulamento Antidumping Brasileiro, Decreto nº 8.058, de 2013, estabelece critérios para que uma medida *antidumping* seja prorrogada, muito deles já caracterizados como OMC-Plus, ou seja, mais rígidos do que aqueles previstos na normativa multilateral.

Especificamente, o art. 104 do Decreto nº 8.058, de 2013, lista uma série de fatores que devem ser analisados em conjunto, para que seja alcançada qualquer conclusão sobre a probabilidade de continuação ou retomada de dano na hipótese de extinção da medida. Não há nenhuma clareza de que forma esses fatores se interligam com as disposições do Art. 11.3 do Acordo Antidumping, especialmente em função da própria jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, que reconhece a existência de pressupostos distintos entre uma investigação original e uma revisão de direitos *antidumping*, esclarecendo a norma sobre o tema aprovada multilateralmente:

With respect to the determination of a likelihood of recurrence or continuation of dumping and injury, the Appellate Body in US – Corrosion-Resistant Steel Sunset Review noted that, as this likelihood determination is a prospective determination: "the authorities must undertake a forward-looking analysis and seek to resolve the issue of what would be likely to occur if the duty were terminated".³¹ In this respect, the Appellate Body pointed to the important difference between original investigations and sunset reviews: "In an original anti-dumping investigation, investigating authorities must determine whether dumping exists during the period of investigation. In contrast, in a sunset review of an anti-dumping duty, investigating authorities must determine whether the expiry of the duty that was imposed at the conclusion of an original investigation would be likely to lead to continuation or recurrence of dumping."³²

Footnote 32: 32 Appellate Body Report, US – Corrosion-Resistant Steel Sunset Review, para. 107. The Panel in US – Corrosion-Resistant Steel Sunset Review also pointed to the fact that original investigations and sunset reviews are distinct processes with different purposes, and stated that "in light of the fundamental qualitative differences in the nature of these two distinct processes ... it would not be surprising to us that the textual obligations pertaining to each of the two processes may differ". PanelReport, US – Corrosion-Resistant Steel Sunset Review, para. 7.8.

Isto significa que a autoridade investigadora deve basear-se em análises prospectivas e não retrospectivas para alcançar suas conclusões. O Regulamento Antidumping Brasileiro, Decreto nº 8.058, de 2013, parece ir de encontro

a tal ditame da Lei, analisando períodos pretéritos. Importante pontuar que a Lei nº 9.019, de 1995, em que o Congresso Nacional determina as competências de cada órgão interveniente no sistema brasileiro de defesa comercial, também não estabelece que a análise feita seja retrospectiva. Ao contrário, ao aprovar o Acordo Antidumping por meio do Decreto Legislativo nº 30, de 1994, o Congresso Nacional optou com propriedade e sem margem a qualquer dúvida por adotar o entendimento integral imposto pelo acordo internacional, não cabendo ao Poder Executivo alterar esse entendimento por meio de Decreto e portarias.

Esses mesmos argumentos são válidos para as disposições do art. 107. Lá é lecionado que a determinação de que a extinção do direito *antidumping* poderia levar à continuação ou à retomada do *dumping* deverá basear-se no exame objetivo de todos os fatores relevantes, incluindo aqueles elencados no art. 103, quais sejam: a existência de *dumping* durante a vigência da medida; o desempenho do produtor ou exportador no tocante a produção, utilização da capacidade instalada, custos, volume de vendas, preços, exportações e lucros; alterações nas condições de mercado, tanto do país exportador quanto em outros países, incluindo alterações na oferta e na demanda pelo produto, nos preços e na participação do produtor ou exportador no mercado do país exportador; e a aplicação de medidas de defesa comercial sobre o produto similar por outros países e a consequente possibilidade de desvio de comércio para o Brasil.

Porém, em seu parágrafo primeiro, o art. 107 dispõe que o direito a ser aplicado como resultado de uma revisão de final de período poderá ser determinado com base na margem de *dumping* calculada para o período de revisão, caso evidenciado que a referida margem reflita adequadamente o comportamento dos produtores ou exportadores durante a totalidade do período de revisão e o montante do direito não poderá exceder a margem de *dumping* calculada para o período de revisão.

Especificamente sobre o dispositivo citado no parágrafo anterior, insta assinalar que não há, como já pontuado, nenhuma autorização para tal ilação decorrente da leitura do Art. 11.3 do Acordo Antidumping, confirmado pela jurisprudência internacional sobre a matéria. Tal situação, tal qual consta na atual redação, caracteriza uma interpretação equivocada do Acordo Antidumping, não autorizada pela Lei nº 9.019, de 1995.

Já o art. 109 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, prevê que em “situações em que houver dúvidas quanto à provável evolução futura das importações do produto objeto de direito *antidumping*, o DECOM poderá recomendar

a prorrogação do direito com a imediata suspensão de sua aplicação.” Ademais, o parágrafo único do retrocitado dispositivo legal leciona que a “cobrança do direito será imediatamente retomada caso o aumento das importações ocorrer em volume que possa levar à retomada do dano”.

As disposições do art. 109 não encontram amparo nem na legislação multilateral, nem na Lei brasileira. Se, como decorrência de uma revisão de final de período, houve conclusão de que a retirada do direito vai levar muito provavelmente à continuação ou retomada do dano, não existe nenhum suporte legal para a suspensão por “dúvidas quanto à provável evolução futura das importações”. Tais dúvidas já teriam sido sanadas ao concluir positivamente sobre a matéria e ter prorrogado o direito *antidumping* correspondente.

A Lei nº 9.019, de 1995, não autoriza nenhuma suspensão de medidas *antidumping* pelas razões previstas no art. 109 do Decreto nº 8.058, de 2013, claramente configurando a extração do poder regulamentar. Foi desejo do legislador que importações a preços de *dumping* que causam danos à indústria nacional fossem combatidas de modo a garantir uma concorrência justa entre os diversos *players* no mercado nacional, protegendo empregos, investimentos e geração de valor em território nacional. Admitir a possibilidade de que importações desleais entrem no mercado brasileiro livres de qualquer medida corretiva contraria o mandato concedido pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo e deve ser refutada.

No momento atual, em que diversos são os países que estão reavaliando suas posições geopolíticas em relação à produção e ao consumo de bens nas cadeias globais, mostrando tendência para reavaliar dependências e propondo processos de reindustrialização estratégicas, **É INTERESSE ESTRATÉGICO NACIONAL O FORTALECIMENTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA COMERCIAL**, não minar sistematicamente sua eficácia e expor o País ao comércio predatório no momento mais inoportuno possível. O MOMENTO EXIGE SENSIBILIDADE DE TODOS, pois, evidentemente, os recursos financeiros e pessoais estão mais racionados e direcionados à busca de soluções e agendas emergenciais no enfrentamento da pandemia da COVID19 e de suas graves decorrências sanitárias, sociais e econômicas.

Ainda que o Decreto nº 8.058, de 2013, se consubstancie como norma vigente contendo os procedimentos para aplicação de medidas *antidumping*, seu art. 109 contém DISCRICIONARIEDADE e pressupõe uma competência que não foi conferida à atual SDCOM, em análises que obrigatoriamente devem ser técnicas e

isentas, e que extrapola mesmo o nível de competência dessa Subsecretaria e da SECEX.

Mais recentemente, como já mencionado, o Poder Executivo Federal, por meio da Secretaria de Comércio Exterior, órgão ligado à Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, expediu a Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020, a qual trata de instrumentalizar algo que nem na Lei tem previsão, contribuindo também para a citada desestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial.

Ao introduzir no sistema brasileiro de defesa comercial critérios, metodologia e instrumentos típicos da defesa da concorrência, a citada Portaria SECEX afronta a Lei e desvirtua completamente os objetivos dessa importante política pública que busca garantir investimentos no País, emprego, renda, desenvolvimento científico e tecnológico e manutenção e expansão do parque industrial brasileiro.

Imperioso, pois, diante dos graves prejuízos já causados à sociedade e indústria brasileiras, que o Congresso Nacional, com a urgência que o caso requer, **suste** os efeitos do art. 3º, do art. 104, do § 1º do art. 107 e do art. 109 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, e a integralidade da Portaria nº 13, de 29 de janeiro de 2020, da Secretaria de Comércio Exterior.

Sala das Sessões, em _____ de 2020.

Deputado (s) AUTOR (es)

(Partido(s)/Estado(s))

FIM DO DOCUMENTO