

**NATÁLIA OLIVEIRA FELIX RUGERI**

**DEFESA DA CONCORRÊNCIA E ANTIDUMPING:  
UMA REFLEXÃO SOBRE INTERAÇÃO E  
COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Dr. Diogo Rosenthal Coutinho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2017**

**NATÁLIA OLIVEIRA FELIX RUGERI**

**DEFESA DA CONCORRÊNCIA E ANTIDUMPING:  
UMA REFLEXÃO SOBRE INTERAÇÃO E  
COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob orientação do Prof. Associado Dr. Diogo Rosenthal Coutinho.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2017**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Felix Rugeri, Natália Oliveira  
Defesa da concorrência e antidumping: uma  
reflexão sobre interação e coordenação instucional  
/ Natália Oliveira Felix Rugeri ; orientador Diogo  
Rosenthal Coutinho -- São Paulo, 2017.  
189

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) -  
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,  
2017.

1. Defesa da concorrência. 2. Defesa comercial.  
3. Antidumping. I. Coutinho, Diogo Rosenthal,  
orient. II. Título.

---

**Para meus pais, Ubirajara e Selma,  
minhas irmãs, Luiza e Marina,  
meu marido, Ricardo,  
com todo meu amor.**

## AGRADECIMENTOS

Ao orientador desta dissertação de mestrado, **Professor Diogo Rosenthal Coutinho**, pelas análises cuidadosas, atentas e precisas. Pelos debates ricos, construtivos e leais. Pelos diálogos constantes, honestos e abertos. Por sempre respeitar minhas escolhas e opiniões. Obrigada por me receber na Faculdade de Direito da USP, pelo seu comprometimento e seriedade.

Aos meus colegas da pós-graduação, **Daniel Astone, Clarissa Mesquista, Raquel Pimenta, Marcelo Chilvarquer e Alexandre Ferreira**, pelas fundamentais trocas durante os seminários de pesquisa organizados pelo Professor Diogo, que comprovam que o debate e o diálogo são fundamentais para abrir os horizontes, enxergar melhor e alcançar clareza. As observações e comentários recebidos em nossos encontros contribuíram muito para este trabalho. Um agradecimento especial à minha colega e amiga **Ana Carolina Lopes de Carvalho**, com quem compartilhei todas as fases desta pós-graduação, comemorei as alegrias das etapas vencidas e desabafei nos momentos de angústia.

Aos integrantes da minha banca de qualificação, **Marcelo Calliari e Rabih Nasser**, pela generosa dedicação e tempo, e pelos comentários que foram essenciais para definição do caminho a ser seguido.

Aos meus colegas e amigos do Franceschini e Miranda Advogados, que permitiram que eu me ausentasse para me dedicar a esta dissertação, e que muito me ajudaram, direta e indiretamente. Um agradecimento especial ao **Dr. José Inácio Gonzaga Franceschini**, por compartilhar comigo a sua experiência e o seu conhecimento.

Um agradecimento também, pelo apoio e palavras de incentivo ao longo deste caminho, à minha querida avó, **Maria Madalena Oliveira**, aos meus sogros, **Aparecida Silvano Rugeri e Alcides Rugeri**, aos meus cunhados, **Nélio Chaves, Rodrigo Rugeri e Elaine Rugeri**, e à minha amiga da vida toda, **Olívia Capela Grimaldi Oliveira**. Não poderia faltar minha gratidão aos meus sobrinhos amados, **Iara, João e Giulia**, que trazem alegria e doçura para minha vida.

Para a minha família. Minhas irmãs, **Luiza Oliveira Felix** e **Marina Oliveira Felix Chaves**, minhas melhores amigas, confidentes e parceiras, desde sempre e para sempre. Minha mãe, **Selma Oliveira Felix**, que me ensinou desde cedo a importância dos estudos e da família. Obrigada por estar sempre ao meu lado, me incentivando, me orientando e me apoiando, com a sua imensa sabedoria e o amor mais lindo que há. Meu pai, **Ubirajara Tannuri Felix**, que me ensinou desde cedo a importância do trabalho e, como a minha mãe, da família. Obrigada pelo seu permanente amparo e a sua ternura, por ser meu porto seguro e meu exemplo de disciplina, dedicação, seriedade e responsabilidade. A vocês, toda a minha gratidão.

Ao meu marido, **Ricardo Silvano Rugeri**. Pela cumplicidade, pelo companheirismo, pela dedicação e atenção a mim e aos meus anseios. Por me conhecer e me entender como ninguém, por me aceitar como sou e caminhar ao meu lado em todos os momentos. Por me transmitir serenidade ao longo desta jornada. Por me fazer rir. Por sempre querer me agradar e me ver feliz. Por sempre querer me mostrar um filme, uma série, um vídeo ou uma música. Por cuidar da nossa Mel com tanto amor. Por ser quem você é. Você desperta o melhor que há em mim.

## RESUMO

Felix Rugeri, Natália Oliveira. Defesa da concorrência e antidumping: uma reflexão sobre interação e coordenação institucional. 2017. 189p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Este trabalho parte da preocupação com os possíveis efeitos adversos que o *antidumping* pode causar no cenário de concorrência do mercado doméstico e com a insuficiência de diálogo entre as respectivas instituições. O *antidumping* é um tema controverso que envolve a restrição de práticas desleais de comércio internacional (o *dumping*) e a defesa da indústria nacional, gerando proteção governamental ao produtor doméstico. Na medida em que a restrição de importações através do *antidumping* provoca a diminuição da concorrência no país importador e também um possível aumento dos preços, bem como a redução da oferta aos usuários, da qualidade e da variedade de produtos e serviços, mostra-se necessária a coordenação entre as duas instituições para que os aspectos de concorrência sejam levados em consideração na tomada de decisões pela autoridade de defesa comercial. Os estudos de casos realizados demonstram que atualmente o diálogo entre os órgãos de defesa da concorrência e de defesa comercial não é suficiente, havendo necessidade de aprimoramento da interação e coordenação institucional, no contexto da intersetorialidade, o que pode ser feito pela SEAE, no exercício da advocacia da concorrência, através dos procedimentos do GTIP/CAMEX.

**Palavras-chave:** Concorrência, antitruste, comércio internacional, defesa comercial, *antidumping*, interação, coordenação institucional, cooperação, intersetorialidade, diálogo, advocacia da concorrência.

## **ABSTRACT**

Felix Rugeri, Natália Oliveira. Competition defense and antidumping: A reflection on interaction and institutional coordination. 189p. Master's Degree - Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

This study is based on the concern about the possible adverse effects that the antidumping can cause in the competitive scenario of the domestic market and with the insufficient dialogue between the respective institutions. Antidumping is a controversial issue that involves the restriction of unfair practices of international trade (dumping) and the defense of the domestic industry, generating governmental protection to the domestic producer. Since the restriction of imports through antidumping leads to a decrease in competition in the importing country, as well as a possible increase in prices and a reduction in the supply, quality and variety of products and services, it raises the need of coordination between the two institutions so that the competition aspects are taken into account in the decision-making by the trade defense authority. The case studies show that the dialogue between competition and trade defense bodies is not enough, and there is a need for improvement in the interaction and institutional coordination in the context of intersectoriality, which can be done by SEAE in the exercise advocacy through the procedures of GTIP/CAMEX.

**Keywords:** Competition, antitrust, international trade, trade defense, antidumping, interaction, institutional coordination, cooperation, intersectoriality, dialogue, advocacy.

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>10</b>
1.1	Metodologia.....	21
<b>2.</b>	<b>Defesa da concorrência e defesa comercial: evolução histórica e arranjos institucionais.....</b>	<b>23</b>
2.1	Defesa da concorrência.....	25
2.2	Defesa comercial.....	37
	2.2.1 O <i>antidumping</i> e o protecionismo.....	46
2.3	Elementos da política de defesa da concorrência e da defesa comercial: convergências e divergências.....	55
2.4	Quadro analítico.....	63
<b>3.</b>	<b>A interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial e os impactos do <i>antidumping</i> no cenário de concorrência do mercado doméstico.....</b>	<b>67</b>
3.1	A interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial.....	67
3.2	Possíveis impactos do <i>antidumping</i> no cenário de concorrência do mercado doméstico.....	75
3.3	Estudo de casos analisados pelo CADE.....	82
	3.3.1 O caso da insulina.....	89
	3.3.2 O caso do BOPP.....	94
	3.3.3 O caso Braskem/Solvay.....	105
	3.3.4 Conclusão sobre a experiência do CADE analisando o impacto de medidas <i>antidumping</i> no cenário de concorrência do mercado doméstico.....	115

<b>4.</b>	<b>A consideração do interesse público em casos <i>antidumping</i>.....</b>	<b>119</b>
4.1	GTIP: Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público.....	123
4.1.1	Estudo de casos analisados pelo GTIP.....	129
4.1.2	Conclusão sobre a experiência da CAMEX analisando o impacto de medidas <i>antidumping</i> no cenário de concorrência do mercado doméstico.....	144
<b>5.</b>	<b>Coordenação entre instituições e a advocacia da concorrência.....</b>	<b>148</b>
5.1	A insuficiência de diálogo entre os órgãos de defesa da concorrência e de defesa comercial no tocante à análise dos impactos de uma medida <i>antidumping</i> no cenário de concorrência do mercado doméstico: necessidade de coordenação entre instituições.....	148
5.2	A SEAE e a advocacia da concorrência como meio para coordenação institucional.....	154
<b>6.</b>	<b>Conclusão.....</b>	<b>165</b>
	<b>Bibliografia.....</b>	<b>171</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No ano de 2009, uma empresa que atua no setor de embalagens flexíveis (usadas principalmente para embalar alimentos em geral), apresentou ao CADE<sup>1</sup>, através de procedimento próprio, um pedido de análise e pronunciamento sobre possíveis efeitos anticoncorrenciais de uma medida *antidumping* que, à época, poderia ser aplicada pela CAMEX<sup>2</sup> às importações de um insumo fundamental deste mercado. A empresa peticionária considerou que a aplicação de uma medida *antidumping* iria restringir as importações do produto em questão, o que poderia levar à possibilidade de ausência de rivalidade e exercício abusivo de poder de mercado por parte das duas únicas empresas brasileiras fornecedoras daquele produto.<sup>3</sup>

Este caso foi analisado pelo Plenário do CADE que, por unanimidade, negou provimento aos pedidos formulados. Isto ocorreu basicamente porque o pedido se referia a um fato futuro e incerto, já que a investigação *antidumping* ainda não havia terminado e não existia uma medida *antidumping* que pudesse ser analisada como a causa (ou não) de uma eventual redução de rivalidade no setor.<sup>4</sup> Entretanto, o caso importa para este trabalho especialmente pelos registros feitos pelos Conselheiros do CADE no tocante à interação entre as políticas comercial e concorrencial.

Além do Conselheiro Relator, Carlos Ragazzo, também apresentaram votos o então Presidente do CADE, Arthur Badin, e o Conselheiro Fernando Furlan que, antes de exercer a função no CADE, exerceu por quase três anos o cargo de diretor da autoridade investigadora nacional em sede de defesa comercial, ou seja, do DECOM (Departamento de Defesa Comercial, ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

---

<sup>1</sup> Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão ligado ao Ministério da Justiça, responsável por julgar processos de natureza antitruste.

<sup>2</sup> Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), um órgão colegiado de cúpula, formado por sete Ministros de Estado, responsável por decidir pela imposição ou não de medidas de defesa comercial, como será adiante exposto.

<sup>3</sup> Mais detalhes sobre este processo serão expostos adiante.

<sup>4</sup> Vale registrar que, conforme será exposto em mais detalhes adiante, a investigação *antidumping* sobre importações de BOPP em comento neste estudo foi arquivada sem imposição de medidas porque não foi comprovado o nexo de causalidade entre o *dumping* e o dano.

O Conselheiro Relator Carlos Ragazzo observou que a lei concorrencial então vigente (a antiga Lei nº 8.884/94) estabelecia que o seu conteúdo não se aplicava aos casos de *dumping*, regidos pelas normas de defesa comercial, mas ressaltou, entretanto, que esta regra não excluía do CADE a manifestação quanto aos efeitos concorrenciais de medidas que pudessem prejudicar a concorrência, como as adotadas pela CAMEX, mencionando que o CADE inclusive já se manifestara por meio de pedidos de alteração da Tarifa Externa Comum (imposto de importação), citando precedente que também tratou da interação entre essas duas esferas da política econômica.<sup>5</sup>

O então Presidente do CADE, Arthur Badin, ao analisar a questão, afirmou que, para que fosse possível a avaliação da possibilidade de conhecimento e consideração daquele pedido, era necessário analisar a interação existente entre as políticas e leis de defesa da concorrência e defesa comercial no Brasil. Em seu voto, analisou da seguinte forma:

As medidas *antidumping* podem levar a uma contraposição entre as políticas de concorrência e liberalização do comércio, na medida em que elas configuram uma exceção autorizada a esta última, tal qual preconizado na esfera multilateral. Sob a perspectiva jurídica, as regras *antidumping* admitem práticas que podem ser condenadas pela legislação concorrencial, como, por exemplo, os compromissos de preços. Os objetivos econômicos das políticas *antidumping* e da concorrência tampouco coincidem, uma vez que o foco da primeira é a proteção da indústria nacional, enquanto a segunda depende parcialmente da contestabilidade do mercado para realizar seu objetivo de promover o bem-estar do consumidor e a eficiência produtiva.

Conforme o então Presidente do CADE Arthur Badin naquela ocasião, “as medidas ‘*antidumping*’ caminham em sentido contrário ao da promoção do processo

---

<sup>5</sup> Este caso será analisado adiante.

*competitivo almejado pela defesa da concorrência, sendo dotadas de forte viés protecionista”.*<sup>6</sup>

Registrou, ademais, que *“faz-se necessário, outrossim, o desenvolvimento de um diálogo em busca de consenso a respeito da forma de intervenção das autoridades de defesa da concorrência na investigação ‘antidumping’, bem como as condições e fatores a serem considerados em sua avaliação”.*<sup>7</sup>

O então Conselheiro Fernando de Magalhães Furlan, em seu voto, citou a advocacia da concorrência em comércio exterior como uma forma de aproximação e diálogo entre os órgãos. Mencionou que o CADE já sugeriu a outras autoridades a adoção de medidas que permitiriam o fomento da proteção do ambiente concorrencial. Citou, inclusive, que o CADE já solicitou à CAMEX a alteração da alíquota da Tarifa Externa Comum do Mercosul por entender que o fomento à importação seria benéfico à concorrência na medida em que possibilitaria a contestação do poder de mercado de empresas nacionais e então inibiria a prática de condutas anticompetitivas.

Segundo aquele Conselheiro, *“essa alteração na postura adotada pela autoridade de defesa da concorrência, no sentido de promover uma maior interação com a CAMEX, permite a troca de informações e possibilita que as autoridades percebam as diferenças nas preocupações em cada área, nas atividades exercidas por elas e nos fatores que cada uma considera relevante para o exercício de suas atividades. A partir dessas percepções, é possível, no longo prazo, trabalhar pela aproximação institucional e funcional das duas autoridades e, de certa forma, convergir seus interesses, preocupações e atividades, evidenciando plena atenção ao objetivo permanente de advocacia da concorrência, em especial, em relação a outros órgãos públicos”.*<sup>8</sup>

Este caso foi citado nesta introdução para exemplificar a partir de um caso concreto o problema que é o objeto desta dissertação: a interação entre as políticas de

---

<sup>6</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Voto do Conselheiro Arthur Badin na Petição nº 08700.001571/2009-22.

<sup>7</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Voto do Conselheiro Arthur Badin na Petição nº 08700.001571/2009-22.

<sup>8</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Voto do Conselheiro Fernando de Magalhães Furlan na Petição nº 08700.001571/2009-22.

defesa da concorrência e de defesa comercial, especialmente no tocante aos impactos de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico, e a atual insuficiência de diálogo institucional entre os respectivos órgãos, com a percepção da necessidade de coordenação entre eles.

A concorrência empresarial possui duas importantes faces: a concorrência do mercado interno, que envolve os estabelecimentos localizados dentro de um mesmo mercado territorial, e a concorrência do mercado externo, que envolve também os estabelecimentos localizados fora deste território e é realizada através das operações de comércio exterior.

A partir desta realidade, surge a necessidade de regulação destas relações comerciais e concorrenciais, com o estabelecimento de normas e regras, nascendo daí, portanto, as políticas de defesa comercial e de defesa da concorrência, ambas inseridas no contexto da política econômica do país.

As duas áreas que serão objeto deste estudo – defesa da concorrência e defesa comercial - se relacionam na medida em que o ato de uma das instituições (defesa comercial) gera efeitos significativos sobre os objetivos da outra (defesa da concorrência). Diante disto, e tendo em vista que integram a mesma política econômica, elas devem ser formuladas e implementadas com base não nas mesmas regras e objetivos (que muitas vezes são inconciliáveis), mas com base em um necessário diálogo e uma necessária coordenação intersetorial e institucional, para que todos os aspectos sejam considerados na tomada das decisões.

Não cabe, portanto, falar que as duas esferas precisam convergir sempre, mas sim que elas precisam coexistir, e que as análises destas duas áreas devem ser intersetoriais e coordenadas institucionalmente, para o alcance da melhor decisão ao interesse público.

Calliari explica que os fundamentos da defesa comercial convergem com os fundamentos do direito da concorrência no sentido de que ambos buscam um sistema de mercado com alocação mais eficiente dos recursos, ou seja, uma economia eficiente que

gere mais bem-estar e que, portanto, os objetivos mediatos de longo prazo de ambas as políticas são semelhantes. Há, segundo Calliari, no entanto, muitas diferenças quanto aos objetivos imediatos, que em muitos casos podem ser conflitantes: o foco do antitruste é a proteção do processo concorrencial, do mercado e do consumidor, sendo estranha a esta esfera a preocupação com o bem-estar específico de uma empresa, enquanto o foco da proteção comercial é o empresariado nacional, os empregados do setor e toda renda gerada por ele.<sup>9</sup>

De um lado, a defesa comercial enfoca os interesses de produtores nacionais frente à concorrência internacional, buscando defender a indústria doméstica de práticas desleais perpetradas através de importações, fundamentando esta defesa na origem das empresas e dos seus produtos. A política concorrencial, por outro lado, promove a concorrência entre as empresas independentemente das nacionalidades envolvidas, visando à proteção dos interesses da livre concorrência e dos consumidores. Ela protege o processo competitivo e não os competidores, visando a maximização da eficiência econômica, o que se reflete em qualidade superior, inovações e preços eficientes.<sup>10</sup>

Neste sentido, ainda que se verifique alguma convergência ou complementaridade entre as políticas comercial e concorrencial, já que ambas utilizam a intervenção estatal para instrumentalizar medidas de defesa à ordem econômica e alcance de competitividade em sentido amplo, as diferenças verificadas nos objetivos destas duas políticas causam impactos que merecem estudo, especialmente no tocante à concorrência das importações, que se tornam essenciais em mercados com elevadas barreiras à entrada<sup>11</sup> ao dificultar o exercício de poder de mercado das empresas dominantes.

É importante registrar, desde já, quais são as medidas de defesa comercial. São elas: medidas *antidumping* (também chamada por “direitos *antidumping*”); medidas compensatórias e medidas de salvaguardas. As medidas *antidumping* e as medidas compensatórias são medidas de defesa contra atos de concorrência desleal no comércio

---

<sup>9</sup> CALLIARI, Marcelo. Painel IV – Defesa comercial no mundo. II Seminário Internacional de Defesa Comercial: dumping, subsídios e barreiras não tarifárias. Revista do IBRAC, v.9, n.6, p.208-210, 2002.

<sup>10</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, p. 5.

<sup>11</sup> Exemplos de barreiras à entrada são economias de escala, tecnologia e custos irrecuperáveis (os “*sunk costs*”).

internacional, enquanto que as medidas de salvaguardas não se inserem neste mesmo conceito, sendo estas medidas de defesa contra o aumento súbito, inesperado e substancial das importações com efeitos negativos sobre a indústria nacional.

Os direitos *antidumping* têm como objetivo defender os produtores nacionais que estejam sendo prejudicados por importações realizadas a preços de *dumping*, que são aqueles praticados abaixo do preço adotado no mercado interno do exportador, prática esta considerada como desleal em termos de comércio internacional.<sup>12</sup> As medidas compensatórias têm como objetivo compensar subsídio concedido, direta ou indiretamente, no país exportador, para a fabricação, produção, exportação ou ao transporte de qualquer produto, cuja exportação ao Brasil cause dano à indústria doméstica.<sup>13</sup> As medidas de salvaguarda, por sua vez, têm como objetivo aumentar, temporariamente, a proteção à indústria doméstica que esteja sofrendo prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave decorrente do aumento, em quantidade, das importações, em termos absolutos ou em relação à produção nacional, com o intuito de que durante o período de vigência de tais medidas a indústria doméstica se ajuste, aumentando a sua competitividade.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Conforme o artigo 2.1 do Acordo Antidumping (“Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994”): “*For the purpose of this Agreement, a product is to be considered as being dumped, i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country*”. Em tradução livre para o português: “*Para efeitos do presente Acordo, um produto deve ser considerado como objeto de dumping, ou seja, introduzido no comércio de outro país a um preço inferior ao seu valor normal, se o preço de exportação do produto exportado de um país para outro for inferior ao preço comparável, no decurso de operações comerciais normais, para o produto similar quando destinado ao consumo no país de exportação*”. Na legislação brasileira, conforme o artigo 7º do Decreto nº 8.058/2013: “*Para os efeitos deste Decreto, considera-se prática de dumping a introdução de um produto no mercado doméstico brasileiro, inclusive sob as modalidades de drawback, a um preço de exportação inferior ao seu valor normal*”.

<sup>13</sup> Conforme artigo 1º do Decreto nº 1.751/1995 (que regulamenta o “Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e Sobre Agricultura do Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT/1994”, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, e na Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995): “*Art. 1º Poderão ser aplicados direitos compensatórios com o objetivo de compensar subsídio concedido, direta ou indiretamente, no país exportador, à fabricação, à produção, à exportação ou ao transporte de qualquer produto, cuja exportação ao Brasil cause dano à indústria doméstica*”.

<sup>14</sup> Conforme o artigo 1º do Decreto nº 1488/1995 (que regulamenta o “Acordo Sobre Salvaguarda”, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, constante do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT, adotado pela Lei nº 313, de 30 de julho de 1948): “*Art. 1º Poderão ser aplicadas medidas de salvaguarda a um produto se de uma investigação resultar a constatação, de acordo com as disposições previstas neste regulamento, de que as importações desse produto aumentaram em tais quantidades e, em termos absolutos ou em relação à produção nacional, e em tais condições que causem ou ameacem causar prejuízo grave à indústria doméstica de bens similares ou diretamente concorrentes*”.

Conforme o entendimento de Schmidt, Souza e Lima ao analisar os três instrumentos de defesa comercial e a harmonização de cada um deles em relação ao foco da política de defesa da concorrência, apenas no tocante ao *antidumping* é que se verifica um conflito sério entre as políticas comercial e concorrencial. Os autores entendem que *“há diferenças entre os instrumentos utilizados pelos dois temas, ‘trade’ e ‘competition’, que podem ser contornadas, que é o caso de subsídios e salvaguardas, mas há uma grande divergência sobre o tópico ‘dumping’”*.<sup>15</sup>

Schmidt, Souza e Lima apresentam a visão de que o mecanismo de defesa contra subsídios é usado, em geral, quando um determinado país concede um subsídio a certa empresa deste país, e este fato acaba por afetar a competitividade em relação às empresas nacionais nas situações em que elas rivalizam no Brasil. Conforme os citados autores, em um caso-limite em que uma empresa estrangeira seja tão eficiente quanto a empresa brasileira, e o país estrangeiro concede à sua indústria um subsídio governamental, este fabricante estrangeiro terá uma melhor produtividade e uma melhor competitividade artificialmente obtidas, isto é, em função daquele subsídio. As medidas compensatórias teriam o intuito de nivelar a concorrência entre estas firmas, o que no entendimento dos autores não acarretaria conflito com as normas antitruste, já que neste caso nenhuma das firmas teria cometido uma infração às normas brasileiras de defesa da concorrência.<sup>16</sup>

No tocante às salvaguardas, que são impostas contra o aumento súbito, inesperado e substancial das importações com efeitos negativos sobre a indústria nacional, Schmidt, Souza e Lima<sup>17</sup> defendem que, da mesma forma que no caso dos subsídios, não há conflito com as normas antitruste, pois *“muito embora, no curto prazo, haja um incentivo para que a indústria protegida coloque preços internos maiores do que os externos, o que é ruim para o consumidor, no longo prazo, esta medida será eliminada, fazendo com que esta indústria compita em melhores condições com a indústria externa”*.

---

<sup>15</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 14 - abril de 2002. “Comércio e Competição”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza e Marcos André de Lima, p. 7.

<sup>16</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 14 - abril de 2002. “Comércio e Competição”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza e Marcos André de Lima, pp. 4-5.

<sup>17</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 14 - abril de 2002. “Comércio e Competição”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza e Marcos André de Lima, pp. 4-5.

Por estas razões, este estudo visa analisar a interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial no tocante aos impactos do *antidumping* no cenário de competição interna, focalizando a pesquisa no que diz respeito, portanto, aos efeitos que uma medida *antidumping* pode causar na concorrência do mercado doméstico e na forma como as respectivas instituições vêm interagindo e dialogando sobre estes impactos. Não trata, portanto, dos outros dois instrumentos da defesa comercial, quais sejam, as medidas compensatórias e as medidas de salvaguardas. Registra-se que a escolha metodológica não foi feita em razão de posicionamento em relação a uma eventual ausência de conflito entre estes dois instrumentos de defesa comercial com as normas brasileiras de defesa da concorrência, uma vez que este estudo não foi realizado nesta oportunidade. A escolha de estudar a interação entre o *antidumping* e o antitruste foi feita por questão de método e, especialmente, em função da inquestionável maior utilização do instrumento do *antidumping* pelos governos.

O *antidumping* é, sem dúvida, um tema controverso que envolve a restrição de práticas desleais de comércio internacional (o *dumping*) e a defesa das indústrias incapazes de enfrentar a concorrência das importações<sup>18</sup>, gerando proteção governamental ao produtor nacional, além de evidentemente resultar em barreira ao livre comércio.

Na seara da economia política<sup>19</sup>, a aplicação do *antidumping* é percebida como medida que gera ganhos localizados em detrimento do bem-estar econômico geral, uma vez que, ao aumentar o preço do produto importado, o *antidumping* pode gerar perdas para o consumidor e, no caso de insumos intermediários, diminuir a eficiência do conjunto da economia.<sup>20</sup> Ademais, envolve um tipo de *lobby* muito especializado, que permite acesso de grupos de interesse ao sistema administrativo/decisório do governo, cuja decisão não é sempre benéfica ao conjunto da economia.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas *antidumping* da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

<sup>19</sup> A literatura sobre liberalização *versus* protecionismo inclui Jagdish Bhagwati, Anne Krueger, Ha-Joo Chang, Robert Wade, C. Trebilcock, K. Samuelsson, Joseph Stiglitz, C. Johnson, W. Henderson, Robert Baldwin e Dani Rodrik, entre outros especialistas igualmente reconhecidos.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A economia política do *antidumping* no Brasil – proteção, concorrência e desempenho econômico. *RIBRAC - Revista do IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional*. Ano 19, Vol. 22, jul. - dez. / 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A economia política do *antidumping* no Brasil – proteção, concorrência e desempenho econômico. *RIBRAC - Revista do IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de*

A adoção de parâmetros concorrenciais na aplicação de medidas de defesa comercial já foi recomendada pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) no intuito de reduzir os efeitos negativos destas medidas. Entre os parâmetros sugeridos, incluíam-se (i) a análise do possível impacto gerado pela medida sobre a estrutura dos mercados; (ii) disponibilidade do bem sujeito à medida; (iii) investimento doméstico no mercado afetado; e (iv) os efeitos sobre os consumidores.<sup>22</sup> A OCDE reconheceu, já na década de 1980, que as medidas ou políticas governamentais que limitam ou distorcem o comércio através de mecanismos ou restrições à importação, de natureza discriminatória, bem como outras medidas relacionadas com o comércio, podem afetar a concorrência nos mercados nacionais e internacionais, e que havia necessidade de uma maior cooperação entre as autoridades de concorrência e de comércio em nível nacional e em nível internacional para evitar ou minimizar os conflitos entre as respectivas leis, regulamentos e políticas no domínio do comércio e da concorrência.<sup>23</sup>

Um dos efeitos do *antidumping* é a redução da competitividade no mercado do importador, uma vez que uma medida *antidumping* pode retirar da concorrência do mercado interno importador (regulado pela defesa da concorrência) um agente econômico relevante, podendo assim gerar redução da rivalidade e abuso de posição dominante. Tendo em vista que o objetivo das medidas *antidumping* é defender determinado setor da indústria nacional através da neutralização de uma barreira não tarifária, o *antidumping* pode provocar efeitos adversos no território nacional (especialmente ao consumidor) ao criar barreiras à entrada de um produto no país com preço mais baixo do que o produto nacional.

Verifica-se um potencial problema na medida em que, ao restringir importações, provoca-se a diminuição da concorrência no país investigador e também um possível aumento dos preços, bem como a redução da oferta aos usuários, da qualidade e da variedade de produtos e serviços. De fato, ao dificultar as importações, são retirados do

---

*Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. Ano 19, Vol. 22, jul. - dez. / 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.*

<sup>22</sup> OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Competition and Trade Policies: their interaction*. Paris: OCDE, 1984.

<sup>23</sup> OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Recommendation of the Council for Co-operation between Member Countries in Areas of Potential Conflict between Competition and Trade Policies*. Disponível em <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/BAB7AFC2F3CFC4DBC1256F900021E8F6?OpenDocument>

mercado outros agentes concorrentes, ou no mínimo criadas dificuldades a tais concorrentes, o que pode ser prejudicial à livre concorrência no mercado nacional.

Claramente, as duas políticas aqui citadas possuem valores e critérios próprios, com prioridades e objetivos específicos. É certo que os objetivos da análise concorrencial e da análise de defesa comercial são consideravelmente distintos, de modo que cada autoridade atua dentro de seu espaço de ação, de suas competências e de seus critérios para intervenção. Mas estas duas áreas se relacionam na medida em que integram uma mesma política nacional – a política econômica - que deve ser formulada e implementada com base em um necessário diálogo e em uma necessária interação. Mas isto não vem ocorrendo, e a desconsideração dos aspectos de concorrência na tomada das decisões de *antidumping* revela a necessidade de aprimoramento dos arranjos institucionais.

Parece um paradoxo, mas em resumo são duas políticas autônomas e com arranjos institucionais próprios que precisam coexistir. Isto porque, de fato, a falta de adequada coordenação entre as citadas autoridades pode gerar distorções significativas no cenário econômico, já que a decisão tomada em uma das esferas pode causar impacto sobre a outra.

Diante da verificação de uma lacuna de comunicação entre a autoridade de defesa comercial – CAMEX – e a autoridade de defesa da concorrência – CADE – especificamente no que diz respeito aos impactos do *antidumping* no mercado doméstico, denota-se a necessidade de aproximação e coordenação entre estas instituições governamentais.

Este trabalho parte do entendimento de que as instituições são estruturas de constrangimento e incentivo, mutáveis e adaptáveis, em constante evolução e que, de acordo com o entendimento da Nova Economia Institucional, são determinantes para o desenvolvimento econômico.<sup>24</sup> Neste contexto, o problema enfrentado nesta pesquisa recai sobre os conceitos de intersetorialidade ou interinstitucionalidade, pois trata de tema que circula em duas instituições diferentes, em dois setores da Administração Pública, que

---

<sup>24</sup> NORTH, Douglas. Economic Performance Through Time, Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 9, 1993, Sweden.

possuem saberes e experiências distintas, mas que precisam ser articulados e coordenados através de uma rede de cooperação, para o alcance de uma solução que possa mitigar os efeitos da verificada ausência do diálogo.

A respeito deste tema, Junqueira e Inojosa<sup>25</sup> explicam que a intersetorialidade pode ser compreendida pela articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações cujo objetivo é alcançar resultados integrados em situações complexas e efeito sinérgico no desenvolvimento social.<sup>26</sup> Dreher e Badel<sup>27</sup> afirmam que a promoção da articulação de saberes entre setores distintos não é tarefa fácil, mas a cooperação intersetorial se apresenta como uma experiência enriquecedora e um meio de fortalecimento da sociedade democrática.

O caminho que se propõe para enfrentar o problema da ausência de diálogo suficiente entre as instituições responsáveis pelas políticas de defesa da concorrência e de defesa comercial (no tocante aos impactos do *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico) é a articulação intersetorial e a coordenação institucional por meio da SEAE, órgão do SBDC que exerce a função de “advocacia da concorrência”.

A hipótese deste trabalho é, portanto, a de que deve existir interação entre as políticas brasileiras de defesa da concorrência e de defesa comercial, como partes de uma mesma política econômica nacional, especialmente pelo fato de que os atos de uma esfera podem causar impactos sobre a outra, especificamente no tocante aos efeitos negativos que uma medida *antidumping* pode causar no cenário de concorrência do mercado doméstico, com a supressão ou criação de dificuldades a rivais estrangeiros que atuam por importação, e que atualmente o diálogo entre os órgãos de defesa da concorrência e de defesa comercial

---

<sup>25</sup> JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rosie Marie. Descentralização e intersetorialidade na gestão de políticas públicas. *Anais do XXVII Encontro da Anpad* (EnANPAD 2003) realizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) de 24 a 27 de setembro de 2003 em Atibaia, São Paulo. Disponível em [http://www.anpad.org.br/evento.php?cod\\_evento\\_edicao=7](http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento_edicao=7) (acesso em 04.11.2016)

<sup>26</sup> INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, volume 32, número 2, pp. 35-48. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE), 1998.

<sup>27</sup> DREHER, Marialva Tomio; BADEL, Keuly Dariana. Redes e intersetorialidade em responsabilidade social. *Perspectivas Contemporâneas: Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, Volume 5, Número 2, pp. 108-133. Campo Mourão, Paraná: Faculdade Integrada de Campo Mourão. 2010. Disponível em <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/issue/archive> (acesso em 04.11.2016)

não é suficiente, havendo necessidade de coordenação institucional entre eles, o que pode ser feito através da SEAE, no exercício da advocacia da concorrência.

Para testar a hipótese e chegar à conclusão, a pesquisa percorreu as seguintes etapas:

- (i) Verificação da evolução histórica e arranjos institucionais das políticas de defesa da concorrência e de defesa comercial;
- (ii) Verificação de pontos de convergência e divergência entre tais políticas;
- (iii) Verificação da interação entre estas políticas, e dos possíveis impactos que uma medida *antidumping* pode causar no cenário de concorrência do mercado doméstico;
- (iv) Estudo de casos do CADE em que a questão da interação entre as duas áreas foi analisada pela autoridade concorrencial;
- (v) Estudo da cláusula do interesse público nos casos *antidumping* como possibilidade de avaliação dos impactos das medidas *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico;
- (vi) Estudo de casos práticos do GTIP<sup>28</sup> e dos critérios utilizados para avaliar o interesse público na aplicação de uma medida *antidumping*;
- (vii) Verificação da insuficiência de diálogo entre os órgãos de defesa da concorrência e de defesa comercial no tocante à análise dos impactos de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico e da necessidade de coordenação entre as instituições;
- (viii) Análise da intersetorialidade e da advocacia da concorrência exercida pela SEAE como meio de coordenação institucional.

## 1.1 Metodologia

Este trabalho foi realizado através de pesquisa bibliográfica, abrangendo (i) revisão de literatura, entendida como produção acadêmica, artigos e textos científicos nacionais e internacionais relacionados com o problema objeto da pesquisa, com o objetivo de identificar o “estado da arte” da análise da interação entre a defesa da concorrência e a

---

<sup>28</sup> Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público, da CAMEX.

defesa comercial; *(ii)* revisão teórica, com o objetivo de localizar o problema e identificar possíveis soluções dentro do panorama de intersetorialidade e coordenação institucional; e *(iii)* pesquisa documental, como legislação, decisões do CADE, da CAMEX, documentação institucional divulgada, como guias de orientação, e documentos divulgados por entidades internacionais, como OCDE e OMC.

A pesquisa abrangeu, ainda, estudos de casos considerados importantes para aferir o citado “estado da arte”, especialmente as decisões do CADE que analisaram a interação entre as duas esferas objeto deste estudo e do GTIP, o Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público, da CAMEX, que tem a competência de avaliar o interesse público na aplicação das medidas *antidumping*.

Os casos do CADE foram selecionados pelos mecanismos de busca disponíveis em seu sítio eletrônico<sup>29</sup>, considerando o período que compreende os anos de 1994 a 2016. É importante registrar que a escolha dos casos analisados pelo CADE não levou em consideração o tipo de procedimento como recorte, ou seja, não se fez um recorte por atos de concentração, processos administrativos, petições ou consultas. Os casos estudados e apresentados neste trabalho foram analisados pelo CADE em procedimentos distintos, porque a escolha dos casos foi feita a partir do tema que se quer estudar, qual seja, o diálogo e a interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial, fundamentalmente no tocante aos impactos de uma medida *antidumping* no cenário de competição interna, independentemente do tipo de procedimento. Diante de uma jurisprudência relativamente escassa sobre o tema, considerou-se pertinente embasar a escolha pelo tema e não pelo procedimento.

Os casos do GTIP foram selecionados pelos mecanismos de busca disponíveis no sítio eletrônico da CAMEX<sup>30</sup>, considerando o período que compreende os anos de 2012 (ano de sua criação) a 2016. Isto é, foram analisadas todas as decisões do GTIP existentes e disponíveis publicamente até o presente momento.

A pesquisa buscou, com as técnicas acima mencionadas, reunir informações suficientes para a apresentação, ao final, de uma conclusão qualitativa e propositiva.

---

<sup>29</sup> [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)

<sup>30</sup> [www.camex.gov.br](http://www.camex.gov.br)

## 2. DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DEFESA COMERCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

O programa de pesquisa que se convencionou chamar de Nova Economia Institucional (NEI), que conta com pesquisadores como Williamson, Coase, Demsetz, North, entre outros, incorporou as instituições à economia e aos estudos relacionados ao desenvolvimento econômico. De acordo com a teoria institucional de Douglas North, o crescimento de longo prazo é condicionado pela formação e pelo avanço das instituições, definindo que o processo de evolução histórica da sociedade importa.<sup>31</sup>

Em seu trabalho, que se baseia na teoria neoclássica, mas a modifica e complementa, ele parte do pressuposto de que a interação entre as pessoas se dá em um ambiente de escassez e concorrência, conceitos basilares da abordagem microeconômica, mas abandona a racionalidade instrumental da teoria neoclássica, que não considera as instituições. Isto porque North não concorda com a visão de que as trocas ocorrem em ambiente harmônico e de que o ideal eficiente seria alcançado apenas pelas forças naturais dos mercados. Ao contrário, considera as instituições como necessárias e fundamentais para o desenvolvimento econômico.<sup>32</sup>

Sem dúvida, as relações econômicas ocorrem em ambiente de incerteza e, em decorrência do fato de as trocas terem de se realizar num ambiente complexo e incerto, surgem os custos de transação, que são os custos referentes à especificação do que está sendo comercializado e ao efetivo cumprimento dos contratos.<sup>33</sup> Para North, os custos de transação são uma realidade e é exatamente por isso que as instituições são fundamentais: “quando é custoso transacionar, então as instituições importam”.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>32</sup> GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, volume 23, número 2 (90), abril-junho 2003.

<sup>33</sup> GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, volume 23, número 2 (90), abril-junho 2003.

<sup>34</sup> NORTH, Douglas. Economic Performance Through Time, Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 9, 1993, Sweden, p. 2.

De acordo com North, na ausência de normas e regras, os indivíduos tendem a agir como predadores; exatamente para evitar esta anarquia hobbesiana, os indivíduos foram, ao longo do tempo, construindo regras de comportamento que reduzissem os custos de transação, formando, assim, o aparato institucional de cada sociedade, com regras legais formais, normas organizacionais, normas culturais de comportamento e mecanismos para o cumprimento destas normas e regras.<sup>35</sup> Em outros termos, é neste cenário e com a finalidade de coordenação das atividades econômicas e redução dos custos de transação que as sociedades desenvolvem as instituições, que para North são restrições formuladas pelo homem para estruturar a interação humana.<sup>36</sup>

Mas como as instituições estão em constante interação com as organizações<sup>37</sup>, e tendo em vista a inevitável transformação social que se dá com o passar do tempo e o acúmulo de conhecimento e aprendizado, as instituições não são estáveis e estão em constante evolução. As crenças da sociedade e a herança cultural determinam as escolhas como uma consequência do aprendizado daquela sociedade que se deu com o passar do tempo. De forma muito simples, pode-se afirmar que as mudanças ocorrem porque os indivíduos percebem que poderiam fazer melhor se reestruturassem as regras políticas e econômicas como, por exemplo, as regras de preço e concorrência, que podem levar a um lucro maior ou a uma qualidade diferenciada de determinado produto ou serviço.

Segundo North<sup>38</sup>, o agente da mudança institucional são as organizações e os empresários que as conduzem como entidades que buscam maximizar riqueza, renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade. Nessa definição, no entanto, é a estrutura institucional que dá o tom. Se o

---

<sup>35</sup> NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>36</sup> NORTH, Douglas. Economic Performance Through Time, Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 9, 1993, Sweden, p. 2.

<sup>37</sup> Para North, as organizações são os principais agentes da sociedade, como os entes políticos (partidos políticos, o Senado, a prefeitura, as agências reguladoras), os entes econômicos (empresas, associações, sindicatos, cooperativas), os entes sociais (igrejas, clubes, associações de esportes) e os entes educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional). NORTH, Douglas. *The New Institutional Economics and the Third World Development*. In: HARRISS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin M. (Orgs.). *The New Institutional Economics and the Third World Development*. London, New York: Routledge, 1995.

<sup>38</sup> NORTH, Douglas. *The New Institutional Economics and the Third World Development*. In: HARRISS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin M. (Orgs.). *The New Institutional Economics and the Third World Development*. London, New York: Routledge, 1995.

ambiente institucional, em sua configuração inicial, estimula atividades que conduzem ao aumento da produtividade – a busca de conhecimento, de inovação, a criatividade, a assunção de riscos –, as organizações empresariais, em busca de maximização de renda e riqueza, proporcionarão crescimento econômico e desenvolvimento. Mas se a configuração institucional estimula atividades improdutivas, as organizações empresariais igualmente proporcionarão baixa produtividade, bloqueando o crescimento econômico.

Este trabalho parte do entendimento de que as instituições são estruturas de constrangimento e incentivo, mutáveis e adaptáveis, em constante evolução e que, de acordo com o entendimento da Nova Economia Institucional, são determinantes para o desenvolvimento econômico. A interação entre as instituições e as organizações acaba por moldar a evolução institucional da economia. Isto é, existem relações relevantes entre a evolução institucional e o desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo.

A evolução dos arranjos institucionais que compõem as duas esferas objeto deste trabalho – defesa da concorrência e defesa comercial – certamente importam para a pesquisa. Neste contexto, este trabalho tratará a defesa da concorrência e a defesa comercial como duas vertentes da política econômica do país que, como instituições, foram evoluindo junto com a história e as mudanças da sociedade. Este capítulo, assim, cuidará de analisar as políticas de defesa da concorrência e de defesa comercial a partir da sua evolução histórica até o arranjo institucional atualmente vigente.

## **2.1. Defesa da concorrência**

A literatura especializada convencionou como ponto de partida do desenvolvimento da legislação de defesa da concorrência o *Sherman Act* dos Estados Unidos, de 1890, e não é incomum a caracterização deste diploma norte-americano como o marco das políticas de defesa da concorrência.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> É importante mencionar, também, o *Clayton Act*, de 1914, que aprimorou o *Sherman Act* e estabeleceu de forma mais objetiva as condutas consideradas anticoncorrenciais.

O surgimento das regras do *Sherman Act*, por sua vez, é resultado de forte reação social à tendência de concentração e centralização do capital que se verificava na época, com formação de trustes, cartéis e monopólios e sem dúvida a experiência norte-americana influenciou a adoção e disseminação de normas antitruste pelo mundo.<sup>40</sup>

O processo de globalização econômica também impulsionou a introdução de sistemas de defesa da competição pelo mundo, destacando-se os acordos comerciais e as regras de comércio internacional, que serão tratadas adiante.

Neste contexto, destacada a forte influência das regras de defesa da concorrência dos Estados Unidos, a maioria das políticas antitruste tem algum grau de referencial teórico em duas escolas de pensamento nascidas lá, as chamadas: “Escola de Harvard” e “Escola de Chicago”.

A Escola de Harvard, ou estruturalista, surgida nos anos 1930<sup>41</sup>, contou com expoentes como C. Keyser, Phillip E. Areeda e Donald F. Turner, entre outros, e enfocava a política antitruste no combate ao poder de mercado. Era uma abordagem que se baseava na proposição teórica de que elementos estruturais de um mercado determinam a conduta e o desempenho das firmas. Entendia que um grande número de vendedores – um mercado pulverizado – e a ausência de barreiras à entrada de novos concorrentes garantiriam bons resultados nos mercados em termos de bem-estar econômico, isto é, preços baixos, além de mais e melhores produtos. Ou seja, deveriam ser evitadas as excessivas concentrações de poder no mercado pois estas gerariam distorções prejudiciais ao fluxo das relações econômicas.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Para uma descrição histórica sobre o contexto social, econômico e político que antecedeu a promulgação do *Sherman Act*, ver FRANCESCHINI, José Inácio Gonzaga; BAGNOLI, Vicente. Direito Concorrencial. In: CARVALHOSA, Modesto (Coord.). *Tratado de Direito Empresarial*. Volume VII, Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2016.

<sup>41</sup> HOVENKAMP, H. J. *The Harvard and Chicago Schools and the dominant firm*. Research Paper No. 07-19. University of Iowa Legal Studies, 2010.

<sup>42</sup> FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Portanto, na concepção da Escola de Harvard, o mercado ideal seria aquele em que as empresas tenham o menor tamanho e os estudos sobre o conhecido modelo “Estrutura-Condução-Desempenho” buscaram demonstrar que a estrutura de um mercado é o que influencia a sua condução, a qual, por sua vez, determina seu desempenho.<sup>43</sup> Ou seja, a redução do número de vendedores e a elevação do nível das barreiras à entrada (estrutura do mercado) facilitavam a coordenação entre firmas (condução) e elevavam a probabilidade de que os preços praticados no interior desse mercado fossem crescentemente maiores do que os custos médio e marginal de longo prazo (desempenho).

Com o incremento da competição internacional e do dinamismo da economia global, emergiram, entre as décadas de 1950 e 1970, as ideias trazidas pela Escola de Chicago, que ofereceram uma nova abordagem para a política antitruste. Enquanto o pensamento de Harvard se apoiava nas premissas do pensamento keynesiano, a teoria preconizada pela Escola de Chicago, desenvolvida principalmente por Aaron Director, Ronald Coase, Robert Bork e Richard Posner, rompeu com a visão estruturalista da Escola de Harvard pois não vê a concentração de mercado necessariamente como um mal a ser evitado e os acordos verticais passam a ser analisados e explicados a partir de termos de eficiência e ganhos para os consumidores.<sup>44</sup>

Inspirada nos fundamentos e princípios econômicos neoclássicos, resumidamente, tal teoria defende que os atos de concentração econômica são resultado, em regra, da maior eficiência dos agentes, a qual traria benefícios à sociedade.

Nesse contexto, os institutos antitrustes passam a ser pensados em termos de eficiência alocativa de mercado, devendo-se evitar a excessiva intervenção estatal sobre as forças de mercado de forma a evitar a imposição de ineficiências aos mercados.

Portanto, o objetivo maior dos órgãos de defesa da concorrência seria a perseguição da eficiência econômica, direcionando sua ação contra a formação de monopólios ou cartéis, os quais resultariam de uma distorção, de uma falha de mercado e seriam, por natureza, geradores de ineficiências.

---

<sup>43</sup> FERRAZ, André Santos. *As Abordagens Teóricas sobre Atos de Concentração das Escolas de Harvard e de Chicago*. Revista de Defesa da Concorrência, Vol. 2, nº 2, Novembro 2014, pp. 180-206.

<sup>44</sup> FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Vale mencionar que, a partir do final da década de 1970, a Escola de Harvard desapareceu, pois seus representantes aceitaram grande parte dos pressupostos da Escola de Chicago.<sup>45</sup>

Algumas críticas seguiram a Escola de Chicago, notadamente no tocante ao padrão de análise antitruste pela eficiência alocativa. Foi um movimento “revisionista” que surgiu entre a década de 1970 e meados da década de 1980, com autores como Robert L. Steiner, Steven C. Salop, Eleanor M. Fox, Robert H. Lande, Robert Pitofsky, entre outros, que desenvolveram estudos sobre possíveis prejuízos concorrenciais advindos de determinados acordos verticais, sem, no entanto, desprezar os seus benefícios.<sup>46</sup>

Robert H. Lande<sup>47</sup>, por exemplo, defende que as normas antitruste não autorizam ou isentam monopólios com base em alegações de eficiências e que a consideração das eficiências não é suficiente para uma análise antitruste satisfatória, apontando três desvantagens da análise antitruste pela abordagem da eficiência: *(i)* os efeitos advindos destas eficiências são pequenos, pois comparando-se aos efeitos de transferência de poder de mercado, os efeitos das eficiências são pouco significativos e poderiam ser alcançados com uma pequena economia nos custos da empresa, ou seja, não são suficientes para autorizar uma concentração econômica; *(ii)* existe dificuldade de demonstração e comprovação dos efeitos advindos das eficiências, especialmente porque é muito difícil demonstrar as eficiências e ineficiências alocativas de uma operação já que estas são baseadas em suposições e incertezas; *(iii)* é grande a complexidade do balanceamento entre eficiências (custo e benefício) se comparado ao método de análise pelo preço.

Esta corrente de pensamento apresenta o entendimento de que seria mais desejável utilizar o padrão de análise pelo preço do que pela eficiência alocativa do mercado, afirmando que o preço é um critério objetivo e que tem a vantagem de poder ser acompanhado após a realização da operação, isto é, é possível verificar se o preço

---

<sup>45</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial: as condutas*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>46</sup> FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>47</sup> LANDE, Robert H. *A Traditional and Textualist Analysis of the Goals of Antitrust: Efficiency, Preventing Theft from Consumers, and Consumer Choice*. 81 Fordham L. Rev. 2349, 2013.

realmente subiu ou se a produção caiu.<sup>48</sup> Mas segundo esta mesma corrente, seria ainda melhor a opção da consideração da escolha do consumidor como método de análise antitruste, já que que muitas vezes a escolha do consumidor é fundamental para embasar uma análise antitruste, especialmente em casos em que o preço não é o item mais relevante da decisão.<sup>49</sup>

Com efeito, a análise antitruste apenas pelo viés da eficiência econômica não é suficiente para garantir que os ganhos sejam distribuídos aos consumidores e não simplesmente retidos pelos agentes econômicos. A análise pelo *price standard* também não resolve todas as situações, já que nem sempre o preço é a variável mais relevante e muitas vezes os consumidores não buscam apenas preços mais baixos, razão pela qual critérios como inovação, variedade e qualidade devem ser também levados em consideração. A escolha do consumidor (ou *consumer's choice*), que leva em consideração o direito de opção do consumidor, certamente importa e estes três padrões de análise citados devem ser respeitados caso a caso.

Ademais, o uso exclusivo da análise econômica em casos de natureza antitruste – seja pela eficiência alocativa do mercado, pelo preço ou pela escolha do consumidor – é falho. Além das questões econômicas, não se pode ignorar a importância dos aspectos políticos relacionados a uma análise antitruste, visto que a política industrial e as decisões políticas do governo importam e podem refletir impactos na agenda da defesa da concorrência.<sup>50</sup> É possível que um determinado momento político reflita a priorização de maior concentração econômica, visando ganhar eficiência e competitividade frente a agentes econômicos externos, enquanto em outros momentos políticos se decida priorizar o combate à concentração como forma de aumentar o bem-estar social. Ainda, uma decisão política pela intervenção mais rígida no setor de medicamentos, por exemplo, pode ocorrer, fazendo com que a autoridade concorrencial investigue com maior ênfase este setor. Como

---

<sup>48</sup> Ele entende que o sistema legal está mais apto para decidir um litígio do tipo “ou”, isto é, “o preço vai aumentar ou não vai aumentar”, do que para decidir um litígio com base no balanceamento de fatores em uma análise multivariável, isto é, “as economias de custo vão ser bastantes para compensar a ineficiência alocativa da alta de preço?”.

<sup>49</sup> LANDE, Robert H. *A Traditional and Textualist Analysis of the Goals of Antitrust: Efficiency, Preventing Theft from Consumers, and Consumer Choice*. 81 Fordham L. Rev. 2349, 2013.

<sup>50</sup> PITOFSKY, Robert. *The Political Content of Antitrust*. University of Pennsylvania Law Review, Philadelphia, Pa., U.S.A., volume 127, número 4, abril de 1979.

afirma Pitofsky<sup>51</sup>, as preocupações econômicas são os aspectos principais da defesa da concorrência, mas ignorar os aspectos políticos seria como ignorar a base da legislação antitruste.

No Brasil, a política de defesa da concorrência certamente inclui a aplicação destes critérios e valores. Corroborando o entendimento demonstrado pelos estudos da Nova Economia Institucional, a evolução institucional das normas de defesa da concorrência acompanhou a história do desenvolvimento das sociedades e da economia. Vejamos.

A primeira legislação concorrencial no Brasil remonta a 1945, mas foi em 1962, quando a Lei 4.137/62 foi sancionada pelo Presidente João Goulart – que assumiu o cargo depois da renúncia de Jânio Quadros – que foi instituído um órgão responsável por zelar pela defesa da concorrência, o CADE.<sup>52</sup>

O órgão era então composto de um presidente e mais quatro membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, dentre brasileiros maiores de 30 (trinta) anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada.

De acordo com a publicação “Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos”, *“a atuação do CADE entre a década de 1960 e meados dos anos 1990 é frequentemente considerada pelos estudiosos como pouco expressiva. As razões apontadas para isso, por um lado, passam pelo ambiente econômico da época e pelo modelo de desenvolvimento do país. Havia uma política de controle de preços – algo incompatível com a livre concorrência, além de estímulo governamental à criação de grandes grupos econômicos nascidos, muitas vezes, de fusões e incorporações”*.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> PITOFSKY, Robert. *The Political Content of Antitrust*. University of Pennsylvania Law Review, Philadelphia, Pa., U.S.A., volume 127, número 4, abril de 1979.

<sup>52</sup> CADE. Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos. Coordenação de Vinícius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013. Disponível em [http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade\\_-\\_defesa\\_da\\_concorrencia\\_no\\_brasil\\_50\\_anos-1.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade_-_defesa_da_concorrencia_no_brasil_50_anos-1.pdf)

<sup>53</sup> CADE. Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos. Coordenação de Vinícius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013. Disponível em [http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade\\_-\\_defesa\\_da\\_concorrencia\\_no\\_brasil\\_50\\_anos-1.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade_-_defesa_da_concorrencia_no_brasil_50_anos-1.pdf)

Com efeito, o período desenvolvimentista, que no Brasil pode ser localizado nas décadas de 1930 a 1990, atrelava o desenvolvimento à intervenção do Estado no domínio econômico e definiu, notadamente, de acordo com Coutinho e Shapiro, quatro pontos principais: (i) a industrialização é a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento; (ii) um país não consegue industrializar-se só através dos impulsos do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado (intervencionismo); (iii) o planejamento estatal é que deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos necessários; e (iv) a participação do Estado na economia é benéfica, captando recursos e investindo onde o investimento privado for insuficiente.<sup>54</sup>

Neste período, as empresas estatais foram as ferramentas mais evidentes utilizadas pelo Estado para instrumentalizar a sua política de desenvolvimento, mas esta configuração protecionista de substituição de importações, mantida por barreiras tarifárias e não tarifárias, perdeu força nos anos 1980, quando o país passava por graves problemas macroeconômicos, como recessão, inflação elevadíssima e endividamento externo, além da falta de uma política industrial eficiente em complemento.<sup>55</sup> Com a inflação muito elevada e um cenário que denotava desconfiança (destacavam-se os defeitos das ações governamentais na regulação dos mercados, assinalando que os agentes interventores não estavam interessados em alcançar o interesse público) e ineficiência dos serviços públicos (a problemática das falhas de mercado estava sendo superada pelas notáveis falhas de governo), um novo alinhamento de ideias e interesses culminou com uma nova forma de atuação do Estado no domínio econômico.<sup>56</sup>

O cenário era de fomento de mais liberdade econômica e menor ação do Estado, e então a liberalização da economia foi implantada. Neste contexto, a partir de 1988, teve início a implementação de uma política de importação, com a intenção de

---

<sup>54</sup> COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Economia Política e Direito Econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs). *Teoria e Experiência: Estudos em Homenagem a Eros Grau*. Volume 1. São Paulo: Malheiros, 2013.

<sup>55</sup> HOLLANDA FILHO, Sergio Buarque. Livre Comércio versus Protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. *Est. Econ.*, São Paulo, 28(1): 33-75, jan-mar 1998.

<sup>56</sup> COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Economia Política e Direito Econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs). *Teoria e Experiência: Estudos em Homenagem a Eros Grau*. Volume 1. São Paulo: Malheiros, 2013.

induzir a uma alocação mais eficiente de recursos através da competição externa, tendo sido realizados, programas de reduções tarifárias.<sup>57</sup>

Assim, de acordo com a publicação “Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos”, nos anos 1990 aprofundou-se no país a política de liberalização econômica e começaram a ser extintos os órgãos e mecanismos de controle de preços e os tabelamentos, além do que se iniciou o processo de privatização e de transformação do papel do Estado em regulador de setores nos quais antes atuava como agente econômico e, nesse contexto, “a defesa da concorrência começava a ganhar força como mecanismo garantidor da competição”.<sup>58</sup>

Os arranjos institucionais foram então modificados; se até então o formato era de intervenção estatal direta, passou, no início dos anos 1990, a um formato de intervenção estatal mínima e indireta. Nos termos de Coutinho e Schapiro<sup>59</sup>, foram empregadas as seguintes ferramentas: (i) abertura econômica e redução da proteção industrial, (ii) definição de política macroeconômica de estabilização monetária (que aconteceu com o Plano Real) e (iii) privatizações e reforma parcial do Estado, que acarretaram a transferência do poder de alocação do Estado a agentes privados.

Começou a se disseminar, então, a cultura de que quando empresas concorrem entre si elas buscam ofertar bens e serviços de maior qualidade e a preços mais baixos. O resultado dessa competição é o consumidor pagar menos para ter acesso a uma maior variedade de produtos e serviços. A competitividade estimula a inovação e o aumento de eficiência e de produtividade, além de gerar oportunidade para empresas entrarem em um mercado e desenvolverem seus negócios e esses elementos contribuem

---

<sup>57</sup> KUME, Honório; PIANI, Guida; SOUZA, Carlos Frederico Bráz. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, Carlos Henrique; KUME, Honório (Coords.) *A Abertura Comercial Brasileira nos Anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: MTE, 2003.

<sup>58</sup> CADE. Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos. Coordenação Vinicius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, p. 54. Disponível em [http://www.cade.gov.br/publicacoes/livro/CADE\\_-DEFESA\\_DA\\_CONCORRENCIA\\_NO\\_BRASIL\\_50\\_ANOS.pdf](http://www.cade.gov.br/publicacoes/livro/CADE_-DEFESA_DA_CONCORRENCIA_NO_BRASIL_50_ANOS.pdf)

<sup>59</sup> COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Economia Política e Direito Econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs). *Teoria e Experiência: Estudos em Homenagem a Eros Grau*. Volume 1. São Paulo: Malheiros, 2013.

para um ambiente econômico sadio, com geração de crescimento para o país e bem-estar para a sociedade.<sup>60</sup>

Verificou-se, então, a abertura dos setores de gás, telecomunicações, petróleo, mineração, siderurgia, energia elétrica, entre outros; a promulgação da lei de propriedade intelectual em 1996, do Código de Defesa do Consumidor em 1990, o surgimento das agências reguladoras, com desenho institucional que estipulou mandatos para seus dirigentes, autonomia financeira e operacional, e foi neste cenário que ocorreu a institucionalização da defesa da concorrência no Brasil, a partir da Lei nº 8.884/94, que transformou o CADE em autarquia e deu-lhe autonomia orçamentária.

Assim, nesse período, que corresponde à década de 1990 e início dos anos 2000, ocorreram reorganizações societárias e privatizações no Brasil, o que contribuiu para um ciclo de fusões e aquisições no país, dando destaque ao controle de atos de concentração, um dos eixos da defesa da concorrência.

Nos anos 2000, a modernização de instrumentos investigativos e a ampliação de parcerias institucionais para o combate a cartéis fortalecem o eixo de repressão a condutas anticompetitivas.

Para tornar ainda mais efetivas e eficientes as ações de defesa da concorrência no Brasil, após anos de debates verificou-se uma reforma institucional e de gestão com a promulgação da Lei nº 12.529, em 30.11.2011, que entrou em vigor em 2012.

As mudanças trazidas pela nova legislação são mais radicais no campo das análises de atos de concentração, que passaram a ser submetidas ao CADE previamente à consumação dos negócios e não mais *a posteriori*, como permitia a legislação anterior. A nova estrutura institucional contribuiu também para uma gestão mais eficiente no que se refere ao combate a condutas anticompetitivas.

---

<sup>60</sup> CADE. Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos. Coordenação Vinicius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. Disponível em [http://www.cade.gov.br/publicacoes/livro/CADE\\_-\\_DEFESA\\_DA\\_CONCORRENCIA\\_NO\\_BRASIL\\_50\\_ANOS.pdf](http://www.cade.gov.br/publicacoes/livro/CADE_-_DEFESA_DA_CONCORRENCIA_NO_BRASIL_50_ANOS.pdf)

Assim hoje é possível afirmar que a política nacional de defesa da concorrência está fundamentada na Lei nº 12.259/2011, e estabelece a livre concorrência como o princípio geral da atividade econômica (artigo 170, IV da Constituição Federal).

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (“SBDC”), composto pelo CADE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, do Ministério da Fazenda, é responsável pela promoção de uma economia competitiva, por meio da prevenção e da repressão de práticas que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência no Brasil.

O CADE é formado pela Superintendência-Geral, responsável pela investigação e instrução dos processos; pelo Tribunal Administrativo, responsável pelo julgamento dos processos; e pelo Departamento de Estudos Econômicos, que é responsável por assessoria tanto à Superintendência-Geral quanto ao Tribunal Administrativo na instrução e análise dos processos, com elaboração de estudos para garantir a atualização técnica e científica do CADE. As atribuições do CADE são definidas pela Lei nº 12.529, de 30.11.2011, e complementadas pelo Regimento Interno do CADE – RICADE, aprovado pela Resolução nº 1, de 29 de maio de 2012, e alterações posteriores.

A outra entidade do SBDC é a SEAE, do Ministério da Fazenda, que realiza a chamada “advocacia da concorrência” perante órgãos do governo e a sociedade. Em outras palavras, ela promove a livre concorrência, opinando sobre proposições legislativas ou minutas de atos normativos nos aspectos relacionados ao tema, propondo a revisão de leis, decretos e regulamentos, manifestando-se sobre pedidos de revisão de tarifas e realizando estudos que avaliem a concorrência em setores específicos da economia, para subsidiar as decisões de órgãos governamentais.

Segundo Luis Fernando Schuartz:

Defender a concorrência, nestes termos, é garantir um nível de pressões competitivas sobre os agentes e os seus mercados de atuação para que a função seletiva da concorrência possa dar-se de modo eficiente, ou seja, de modo a permitir que as assimetrias

selecionadas sejam aquelas que são o resultado de esforços inovativos capazes de gerar progresso técnico e material e, desta forma, ser aproveitados no interior da coletividade.<sup>61</sup>

Assim, a política de defesa da concorrência é aquela que se preocupa com o bom funcionamento do sistema competitivo dos mercados, de modo a assegurar a livre concorrência e garantir preços mais baixos, maior qualidade, diversificação e inovação, aumentando, portanto, o bem-estar do consumidor e o desenvolvimento econômico do país. No âmbito da defesa da concorrência, há três ramos de atuação: (i) controle preventivo; (ii) controle repressivo; e (iii) advocacia da concorrência.

O controle preventivo de concentrações, ou controle de estruturas de mercado, é a vertente de atuação do SBDC consistente na análise dos atos de concentração, ou seja, no exame de operações societárias – fusões, aquisições, incorporações e *joint ventures* – e acordos cooperativos empresariais, à luz da lei de defesa da concorrência. A atuação em controle de estruturas por parte do SBDC é feita de forma preventiva pela Superintendência-Geral e pelo Tribunal do CADE e tem por objetivo evitar que estruturas de mercado fiquem injustificadamente concentradas, o que, por sua vez, poderia facilitar a adoção de condutas anticoncorrenciais. Vale acrescentar que a aprovação ou reprovação de tais operações é de competência do CADE, que além de proibir ou não a conclusão dessas operações, pode ainda determinar a adoção de medidas corretivas, de forma a evitar que tais operações possam causar impactos concorrenciais negativos nos mercados afetados.

De acordo com o “Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal” do CADE, as concentrações *“podem gerar efeitos negativos e positivos simultaneamente. Entre os efeitos negativos de uma concentração, por um lado, é possível mencionar os seguintes: elevação de preços aos consumidores; diminuição da quantidade, de qualidade e/ou de variedade de produtos ou serviços a um dado preço; contração do ritmo de inovações com relação aos níveis que vigoravam antes da operação”*. Ainda conforme o citado Guia, *“por outro lado, é possível também que exista uma série de efeitos positivos específicos da operação, tais como: eventuais incrementos de produtividade e*

---

<sup>61</sup> SCHUARTZ, Luiz Fernando. O Direito da Concorrência e Seus Fundamentos: Racionalidade e Legitimidade na aplicação da Lei 8.884/94. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, número 117, ano XXXIX. São Paulo: Malheiros, janeiro-março de 2000.

*competitividade derivados dos ganhos de eficiência específica da operação; melhorias na qualidade dos produtos; maior diversidade de produtos, introdução de uma tecnologia melhor, etc. Cumpra ao Cade verificar se os efeitos negativos do AC não superam seus efeitos positivos. Ou seja, se o resultado líquido for não-negativo para os consumidores, haverá condições de aprová-lo”.*<sup>62</sup>

Como não é possível definir se a concentração será benéfica ou prejudicial, é necessária a análise específica caso a caso, com a ponderação das eficiências específicas da operação e dos efeitos negativos derivados de uma maior probabilidade do exercício do poder de mercado. Esta é chamada, pelo CADE, por “*condição de efeito líquido não-negativo sobre o bem-estar econômico dos consumidores*”.<sup>63</sup>

O controle repressivo se dá no âmbito das atividades de controle de condutas do SBDC, feito pela Superintendência-Geral e pelo Tribunal do CADE, com a função de reprimir a prática de infrações à ordem econômica que estão previstas na lei brasileira de defesa da concorrência (a citada Lei nº 12.529/2011). Importa mencionar que qualquer prática adotada por um agente econômico que possa, ainda que potencialmente, causar danos à livre concorrência, mesmo que o infrator não tenha tido intenção de prejudicar o mercado, é uma conduta anticompetitiva.

Vale acrescentar que o poder de mercado por si só não é considerado ilegal, mas quando uma empresa ou grupo de empresas abusa desse poder, adotando uma conduta que fere a livre concorrência (como cartel, venda casada, fixação de preço de revenda), a prática configura-se em abuso de poder econômico. Esse abuso certamente não está limitado a um conjunto restrito de práticas específicas e a análise sobre a possibilidade de uma conduta causar dano à concorrência é complexa e são muitos os fatores analisados para que se possa caracterizar determinada prática como abuso.

Neste cenário, o artigo 36 da Lei nº 12.529/2011 define como infração da ordem econômica todos os atos, manifestados sob qualquer forma, que causem ou possam causar os seguintes efeitos: (i) limitação ou prejuízo à livre concorrência e à livre-iniciativa, (ii) dominação de mercado relevante, (iii) aumento arbitrário de lucros, e (iv)

---

<sup>62</sup> CADE - Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal.

<sup>63</sup> CADE - Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal.

exercício abusivo de posição dominante. O terceiro parágrafo deste artigo traz o rol, que não é taxativo, de práticas que são consideradas como infrações, como por exemplo, os acordos entre concorrentes (os cartéis), a venda casada, a fixação de preço de revenda, entre outros.

A terceira vertente do SBDC envolve a advocacia da concorrência, hoje a cargo da SEAE<sup>64</sup>, que promove a livre concorrência, opinando sobre proposições legislativas ou minutas de atos normativos nos aspectos relacionados ao tema, propondo a revisão de leis, decretos e regulamentos, manifestando-se sobre pedidos de revisão de tarifas e realizando estudos que avaliem a concorrência em setores específicos da economia, para subsidiar as decisões de órgãos governamentais.

A defesa da concorrência no Brasil é, assim, um instrumento da política econômica<sup>65</sup> que tem como conteúdo a defesa da economia nacional, objetivando a promoção da livre concorrência, o crescimento e desenvolvimento econômico, o aumento das oportunidades produtivas e o estímulo à inovação tecnológica. Promove a eficiência econômica das empresas e visa garantir o bem-estar do consumidor.

Para tanto, a análise antitruste no Brasil leva em consideração critérios econômicos, como as eficiências e as curvas dos preços, verificando-se, portanto, muita influência das citadas Escolas de Harvard e de Chicago, e igualmente importante para a análise antitruste é o bem-estar do consumidor.

## **2.2 Defesa comercial**

Com base na percepção dos interesses nacionais, os governos fazem escolhas acerca do rol de instrumentos a serem utilizados para atuar sobre o fluxo internacional de bens e serviços. Estas escolhas e decisões compõem a política comercial

---

<sup>64</sup> Artigo 19 da Lei nº 21529/2011.

<sup>65</sup> FORGIONI entende que “o fato é, entretanto, que sempre e cada vez mais, a Lei Antitruste, em vários países do mundo, tem sido utilizada como um instrumento de política pública. Essa realidade é inegável, independentemente das opiniões da doutrina dominante ou da retórica oficialmente adotada”. [FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.] FORGIONI segue, parafraseando BUCCI [BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002), para explicar que o direito concorrencial não é exclusivamente político, mas é um subsistema do sistema jurídico.

de um país<sup>66</sup>, que se desenvolve dentro de um conjunto de regras e instituições composto por normas nacionais – Constituição Federal, leis, portarias e resoluções – e internacionais – acordos, tratados e convenções internacionais, que delimitam a ação estatal e preveem as ferramentas disponíveis para sua atuação.<sup>67</sup>

São vários os possíveis objetivos da política comercial como, por exemplo, a promoção das exportações, a liberalização das importações de certos tipos de bens (como insumos e aqueles que ainda não possuem similar nacional), a fiscalização dos fluxos comerciais, a aplicação de restrições que sejam consideradas necessárias, a negociação de acordos comerciais, a defesa da indústria nacional em caso de práticas desleais de comércio internacional, entre outros.<sup>68</sup>

Ao presente trabalho interessa o objetivo da política comercial relacionado à defesa da indústria nacional em casos de práticas desleais no comércio internacional e os seus instrumentos. Isto é, interessa a vertente da política comercial denominada defesa comercial.

A título de contexto, mostra-se relevante mencionar que o sistema multilateral do comércio teve sua origem no encontro de Bretton Woods, no final da Segunda Guerra Mundial, quando os países vencedores buscaram instituir órgãos para a regulação do comércio internacional e discutiram a criação de um fundo monetário, de um banco que financiasse a reconstrução europeia e uma organização internacional para regulamentar os fluxos comerciais.<sup>69</sup> Diante da falta de consenso com relação à citada organização internacional do comércio, especialmente em função de uma recusa norte-americana, aprovou-se em 1947 o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), “*um*

---

<sup>66</sup> NASSER, Rabih Ali; GOLDBAUM, Sergio. Defesa Comercial e o setor privado brasileiro. In: HESS, Felipe (Org.). *O comércio internacional no século XXI: limites e desafios para a defesa comercial*. 1ª ed. São Paulo: Singular, 2015, volume 1.

<sup>67</sup> NASSER, Rabih Ali. Política Comercial Brasileira: paradoxos e desafios. *Escenarios actuales del arbitraje internacional*. México: UDEM, 2011, pp. 195-211.

<sup>68</sup> NASSER, Rabih Ali; GOLDBAUM, Sergio. Defesa Comercial e o setor privado brasileiro. In: HESS, Felipe (Org.). *O comércio internacional no século XXI: limites e desafios para a defesa comercial*. 1ª ed. São Paulo: Singular, 2015, volume 1.

<sup>69</sup> BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Doha. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 12.

*conjunto de normas direcionadas inicialmente para a redução das tarifas alfandegárias no comércio internacional*”.<sup>70</sup>

O GATT foi atualizado algumas vezes e teve seu foco de incidência ampliado por meio de decisões que foram tomadas em oito rodadas de negociações, sendo que a última delas, denominada Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e encerrada em 1994, culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio, a OMC, que surgiu compreendendo a estrutura do GATT somada às modificações, acordos e entendimentos formulados ou concluídos na Rodada Uruguai.<sup>71</sup>

O Brasil foi um dos signatários originais do GATT 1947<sup>72</sup> e tornou-se signatário dos Códigos Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias do GATT em abril de 1979, ao final da Rodada de Tóquio, mas esses acordos só se tornaram parte integrante do arcabouço jurídico nacional em 1987, pelos Decretos nº 93.941, de 19.01.1987 e nº 93.962, de 23.01.1987.

Assim, desde 1987, o Brasil dispõe de instrumentos de política comercial que a experiência internacional indicava serem adequados para a proteção à indústria doméstica contra práticas desleais de comércio internacional, como a condução de investigações e a aplicação de direitos *antidumping* e medidas compensatórias contra os países terceiros que violassem as regras do comércio internacional e causassem danos à indústria doméstica, porém a implementação desses instrumentos no Brasil foi retardada devido ao fato de estarem em vigor no país, à época, outros mecanismos de proteção comercial, tais como os regimes especiais de importação e severos controles administrativos.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Doha. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 13.

<sup>71</sup> BAGNOLI, Vicente. *Introdução ao Direito da Concorrência: Brasil, Globalização, União Europeia, Mercosul, ALCA*. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 126.

<sup>72</sup> BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Doha. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 13. BAGNOLI, Vicente. *Introdução ao Direito da Concorrência: Brasil, Globalização, União Europeia, Mercosul, ALCA*. São Paulo: Editora Singular, 2005, p.126.

<sup>73</sup> Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/defesa-comercial/205-o-que-e-defesa-comercial/1765-historico-da-defesa-comercial-no-brasil>

De fato, como já mencionado neste trabalho, durante várias décadas (no período desenvolvimentista) a política industrial brasileira foi baseada na substituição de importações, o que implicava um baixo grau de abertura ao exterior, uma vez que se buscava, à época, proteger a indústria nascente (ou infante, como é chamada pelos estudiosos de economia política), para que o país pudesse, inicialmente, se industrializar e, posteriormente, introduzir setores tecnologicamente mais avançados e com maior valor agregado, de modo que a produção doméstica encontrava-se relativamente imune às práticas desleais de comércio internacional.<sup>74</sup>

A liberalização comercial realizada pelo Brasil da década de 1990, no entanto, inseriu o país no cenário do comércio internacional e provocou uma reestruturação da concorrência, aumentando a contestabilidade dos mercados industriais, o que influenciou a demanda por defesa comercial, em grande parte como reflexo de reação por parte dos grupos de interesse organizados (representantes das indústrias nacionais, notadamente monopólios e oligopólios) que se viram ameaçadas pelas importações.<sup>75</sup>

Assim, a partir do processo de abertura e liberalização comercial verificado no Brasil na década de 1990, com o crescimento da entrada de produtos importados no território nacional, estabeleceu-se a necessidade de regulamentar o comércio internacional e estruturar os órgãos que seriam responsáveis pelas medidas de defesa comercial previstas pelos acordos do GATT.

De fato, em 1990, efetuou-se uma ampla reforma da estrutura da Administração Pública Federal, tendo a gestão governamental do comércio exterior sido transferida para o Departamento de Comércio Exterior (DECEX), subordinado à Secretaria Nacional de Economia (SNE) do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP).<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/defesa-comercial/205-o-que-e-defesa-comercial/1765-historico-da-defesa-comercial-no-brasil>

<sup>75</sup> OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A economia política do antidumping no Brasil – proteção, concorrência e desempenho econômico. *RIBRAC - Revista do IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional*. Ano 19, Vol. 22, jul. - dez. / 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>76</sup> Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/defesa-comercial/205-o-que-e-defesa-comercial/1765-historico-da-defesa-comercial-no-brasil>

Nos anos seguintes, foi criado o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), ao qual foi subordinada a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), que assumiu as funções anteriormente atribuídas ao DECEX/SNE/MEFP.<sup>77</sup>

Em 1994, o Congresso brasileiro aprovou a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguaí de Negociações Multilaterais do GATT, incluindo os novos Acordos Antidumping, de Subsídios e Medidas Compensatórias e de Salvaguardas, bem como o Acordo de Marraqueche, que criou a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em 1995, com o objetivo de aumentar a capacitação técnica e operacional para a atuação governamental na aplicação da legislação *antidumping*, de subsídios e medidas compensatórias e de salvaguardas, foi criado, no âmbito da SECEX, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), como órgão especializado para a condução das investigações da espécie.

O Departamento de Defesa Comercial (DECOM), portanto, pode ser definido como a autoridade investigadora brasileira para fins de investigações de defesa comercial. É parte integrante da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), hoje denominado Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Ao DECOM compete: (i) examinar a procedência e o mérito de petições de abertura de investigações de *dumping*, de subsídios e de salvaguardas, com vistas à defesa da produção doméstica; (ii) propor a abertura e conduzir investigações para a aplicação de medidas *antidumping*, compensatórias e de salvaguardas; (iii) recomendar a aplicação das medidas de defesa comercial previstas nos correspondentes Acordos da Organização Mundial do Comércio – OMC; (iv) acompanhar as discussões relativas às normas e à aplicação dos Acordos de defesa comercial junto à OMC; (v) participar em negociações internacionais relativas à defesa comercial; e (vi) acompanhar as investigações de defesa comercial abertas por terceiros países contra exportações brasileiras e prestar assistência à defesa do exportador, em articulação com outros órgãos governamentais e com o setor privado.

---

<sup>77</sup> Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/defesa-comercial/205-o-que-e-defesa-comercial/1765-historico-da-defesa-comercial-no-brasil>

A competência para aplicação de medidas de defesa comercial, que inicialmente era comum dos Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e da Fazenda, foi transferida, a partir de 2001, para a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), um órgão colegiado de cúpula, composto pelo Presidente da República, a quem cabe a presidência da CAMEX, e pelos Ministros de Estado (i) das Relações Exteriores, (ii) da Fazenda, (iii) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, (iv) da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; (v) do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e (vi) pelo Secretário Executivo da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

A CAMEX é composta pelos seguintes órgãos: (i) Conselho da CAMEX, órgão de deliberação superior e final; (ii) Comitê Executivo de Gestão – Gecex; (iii) Secretaria Executiva; (iv) Conselho Consultivo do Setor Privado - Conex; (v) Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig; (vi) Comitê Nacional de Facilitação de Comércio – Confac; e (vii) Comitê Nacional de Investimentos – Coninv.

Dessa forma, com a promulgação da Lei nº 9.019/95, e com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 24.08.2001, e o Decreto nº 4.732, de 10.06.2003, ficaram estabelecidas as seguintes competências à CAMEX, em termos de medidas de defesa comercial: (i) aplicação de medidas provisórias; (ii) homologação de compromissos de preços; (iii) encerramento da investigação com aplicação de medidas definitivas; (iv) suspensão, alteração ou prorrogação de medidas definitivas; e (v) encerramento de revisão dos direitos definitivos ou compromissos de preços.

Importante registrar que o Decreto nº 1.602/95, que regulamentava as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à investigação e aplicação de medidas *antidumping*, foi revogado pelo Decreto nº 8.058, de 26.07.2013, que entrou em vigor em 01.10.2013.

Destaca-se que, excepcionalmente, a CAMEX poderá suspender a aplicação de medida de defesa comercial, ou aplicar direito diferente do recomendado pela SECEX/MDIC, se verificadas razões de interesse público (artigo 3º do Decreto nº 8.058, de 26.07.2013). Nesses casos, a análise técnica é realizada pelo Grupo Técnico de

Avaliação de Interesse Público – GTIP, que é secretariado pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.<sup>78</sup>

Assim, o processo de defesa comercial no Brasil hoje é dividido em duas etapas: o DECOM, da SECEX, do MDIC, conduz a investigação para verificação da existência ou não dos requisitos técnicos previstos nas normas, mas cabe à CAMEX a decisão sobre aplicação ou não das medidas, o que acarreta a possibilidade de vários Ministérios opinarem sobre a conveniência e oportunidade, ou não, de impor tais restrições ao livre comércio internacional.

É na CAMEX, isto é, no âmbito de um grupo interministerial, que cabe a discussão sobre o interesse público na aplicação de medidas de defesa comercial. O DECOM avalia as questões técnicas e numéricas, mas à CAMEX cabe a avaliação dos possíveis e eventuais impactos que uma determinada medida pode causar no território nacional. É o âmbito onde deve se dar a discussão de questões como o impacto da medida sobre a concorrência no mercado interno, os efeitos aos consumidores e aos usuários dos produtos investigados (como importadores que usam aquele insumo na sua produção nacional) ou a influência das medidas sobre o relacionamento do Brasil com seus parceiros.<sup>79</sup>

Como se verifica, o Brasil optou por incorporar as perspectivas de diferentes áreas da administração pública às decisões sobre política comercial, o que se mostra acertado, pois o envolvimento de vários ministérios confere maior legitimidade às decisões e eleva as chances de uma avaliação correta do que recomenda o interesse público em cada caso.<sup>80</sup> Assim, esta análise interministerial não só é compatível com a defesa da indústria nacional, mas também contribui e enriquece o debate e o alcance do real interesse público.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Este tema será analisado em mais detalhes nos capítulos 4 e 5 deste trabalho.

<sup>79</sup> NASSER, Rabih Ali; GOLDBAUM, Sérgio. Defesa Comercial: alternativas de reforma. *Revista Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, setembro 2009.

<sup>80</sup> NASSER, Rabih Ali. Política Comercial Brasileira: paradoxos e desafios. *Escenarios actuales del arbitraje internacional*. México: UDEM, 2011, p. 201.

<sup>81</sup> Adiante será pormenorizada esta problemática e a insuficiência dos debates realizados na CAMEX especialmente no tocante à consideração de questões como impacto de uma medida *antidumping* no ambiente de concorrência interna.

Passando a uma descrição institucional dos instrumentos de defesa comercial, conforme Nasser e Goldbaum, estes englobam “*as medidas que visam defender o setor produtivo nacional de efeitos nocivos dos fluxos comerciais, sejam eles decorrentes de práticas tidas como desleais (‘dumping’ ou subsídios com efeitos no comércio internacional) ou não (aumento súbito, inesperado e substancial das importações, com efeitos negativos sobre a indústria nacional). Neste grupo estão, obviamente, os direitos ‘antidumping’, as medidas compensatórias e as salvaguardas*”.<sup>82</sup>

Vale registrar que os direitos *antidumping* e as medidas compensatórias são medidas de defesa contra atos de concorrência desleal no comércio internacional, enquanto que as salvaguardas não se inserem neste mesmo conceito, sendo estas medidas de defesa contra o aumento súbito, inesperado e substancial das importações com efeitos negativos sobre a indústria nacional.

Os direitos *antidumping* têm como objetivo evitar que os produtores nacionais sejam prejudicados por importações realizadas a preços de *dumping*<sup>83</sup>, que são

---

<sup>82</sup> NASSER, Rabih Ali; GOLDBAUM, Sergio. Defesa Comercial e o setor privado brasileiro. In: HESS, Felipe (Org.). *O comércio internacional no século XXI: limites e desafios para a defesa comercial*. 1ª ed. São Paulo: Singular, 2015, volume 1. Vale registrar que, no entendimento dos citados autores, os instrumentos de defesa (os direitos *antidumping*, as medidas compensatórias e as salvaguardas) diferem dos instrumentos de proteção, posto que estes seriam aqueles que visam “*garantir às empresas nacionais uma proteção, mais ou menos prolongada no tempo, em relação a fornecedores de bens ou prestadores de serviços estrangeiros*”, como a aplicação de elevadas alíquotas de importação, restrições de acesso de prestadores de serviços estrangeiros ao mercado brasileiro e medidas que introduzem alguma forma de discriminação entre fornecedores nacionais e estrangeiros.

<sup>83</sup> Importante registrar a diferença entre os conceitos de *dumping* e de preços predatórios. Enquanto o *dumping* é matéria de ordem internacional e deve ser dirimido pelas regras da OMC, o preço predatório é matéria a ser tratada na esfera da defesa da concorrência. O *dumping*, como se viu, é a venda de produtos para exportação a preços inferiores aos praticados na indústria doméstica do país exportador. O preço predatório é a prática deliberada de preços abaixo do custo variável médio, visando eliminar concorrentes para, em momento posterior, poder praticar preços e lucros mais próximos do nível monopolista, e é condenável pelo CADE como previsto pelo artigo 36, § 3º, XV da Lei nº 12.529/2011. É muito difícil a condenação por preço predatório, uma vez que para isso é necessário demonstrar um efeito que muito raramente se alcança na prática. Vale mencionar, ainda, a distinção entre o preço predatório e a venda abaixo do preço de custo (*underselling*). A “venda abaixo do custo”, ou simplesmente *underselling*, é uma conduta estratégica e absolutamente normal dentro da concorrência, dizendo respeito a um comportamento estratégico normal de uma empresa, que aceita as perdas a curto prazo das vendas abaixo do preço de custo para ganhar a longo prazo. Diferente do preço predatório, que é conduta anticoncorrencial que exclui competidores com o intuito de estabelecer um monopólio. Pode-se concluir, assim, que o preço predatório é um *underselling* com o objetivo de eliminar concorrentes do mercado pela venda de produtos a preços abaixo do custo, para então, como único agente no mercado, o monopolista que incorreu em prejuízos, possa impor preços de monopólio para recuperar suas perdas e lucrar ainda mais. Perde o mercado, que tem a concorrência restringida, e consequentemente os consumidores, que têm o seu bem-estar econômico comprometido. Sobre este tema, ver FRANCESCHINI, José Inácio Gonzaga; BAGNOLI, Vicente. Direito Concorrencial. In: CARVALHOSA, Modesto (Coord.). Tratado de Direito Empresarial. Volume VII, Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2016.

aqueles praticados abaixo do preço adotado no mercado interno do exportador, prática esta considerada como desleal em termos de comércio internacional. Assim, o *dumping* pode ser conceituado como a venda de produtos para exportação a preços inferiores aos praticados na indústria doméstica do país exportador (“valor normal”).<sup>84</sup>

Importante registrar que a prática de *dumping* não é condenável *per se*. Ela será considerada condenável quando houver comprovação nos autos da investigação da ocorrência do *dumping*, do dano e do nexo de causalidade entre eles, isto é, se demonstrado que as exportações a preço de *dumping* efetivamente causaram dano material à indústria nacional<sup>85</sup>. Vale acrescentar, neste sentido, que uma empresa que exporte a preços inferiores ao valor normal pode ter como razão a busca de novos mercados sem a intenção de eliminação da concorrência nestes mercados, ou pode ter como motivo a obtenção de economias de escala, ou ainda a necessidade de venda de excesso de estoques, seja por superdimensionamento da capacidade produtiva ou devido a períodos de crises no mercado nacional.<sup>86</sup> Sem dúvida, pode ter como razão a eliminação da concorrência em outros mercados, mas para ser condenável, mais do que a razão da conduta, é necessário demonstrar e comprovar que tal conduta causou dano à indústria doméstica do país importador.

---

<sup>84</sup> Conforme o artigo 2.1 do Acordo Antidumping (“Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994”): “*For the purpose of this Agreement, a product is to be considered as being dumped, i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country*”. Em tradução livre para o português: “*Para efeitos do presente Acordo, um produto deve ser considerado como objeto de dumping, ou seja, introduzido no comércio de outro país a um preço inferior ao seu valor normal, se o preço de exportação do produto exportado de um país para outro for inferior ao preço comparável, no decurso de operações comerciais normais, para o produto similar quando destinado ao consumo no país de exportação*”. Na legislação brasileira, conforme o artigo 7º do Decreto nº 8.058/2013: “*Para os efeitos deste Decreto, considera-se prática de dumping a introdução de um produto no mercado doméstico brasileiro, inclusive sob as modalidades de drawback, a um preço de exportação inferior ao seu valor normal*”.

<sup>85</sup> Conforme artigo 5.2 do Acordo Antidumping (“Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994”): “*An application under paragraph 1 shall include evidence of (a) dumping, (b) injury within the meaning of Article VI of GATT 1994 as interpreted by this Agreement and (c) a causal link between the dumped imports and the alleged injury*”. Em tradução livre para o português: “*Um pedido nos termos do parágrafo 1 deve incluir provas de: a) dumping; b) dano na acepção do artigo VI do GATT de 1994, tal como interpretado pelo presente acordo; e c) nexo de causalidade entre as importações objeto de dumping e o alegado dano*”. Na legislação brasileira, conforme os artigos 38 e 75 do Decreto nº 8.058/2013: “*Art. 38. A petição deverá conter indícios da existência de dumping, de dano à indústria doméstica e de nexo de causalidade entre ambos*”; “*Art. 75. O DECOM só recomendará a aplicação de direitos antidumping quando tiver alcançado uma determinação final positiva de dumping, de dano à indústria doméstica e de nexo de causalidade entre ambos*”.

<sup>86</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, pp. 16/17.

Já as medidas compensatórias têm como objetivo compensar subsídio concedido, direta ou indiretamente, no país exportador, para a fabricação, produção, exportação ou ao transporte de qualquer produto, cuja exportação ao Brasil cause dano à indústria doméstica.<sup>87</sup>

As medidas de salvaguarda, por sua vez, têm como objetivo aumentar, temporariamente, a proteção à indústria doméstica que esteja sofrendo prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave decorrente do aumento, em quantidade, das importações, em termos absolutos ou em relação à produção nacional, com o intuito de que durante o período de vigência de tais medidas a indústria doméstica se ajuste, aumentando a sua competitividade.<sup>88</sup>

### **2.2.1 O *antidumping* e o protecionismo**

Conforme explicitado na introdução deste trabalho, por decisão metodológica, este estudo trata da interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial no tocante aos impactos do *antidumping* no cenário de competição interna, de modo que a pesquisa diz respeito, portanto, aos efeitos que uma medida *antidumping* pode causar na concorrência do mercado doméstico e na forma como as respectivas instituições vêm interagindo e dialogando sobre estes impactos. Não trata, portanto, dos outros dois instrumentos da defesa comercial, quais sejam, os subsídios e as salvaguardas.

---

<sup>87</sup> Conforme artigo 1º do Decreto nº 1.751/1995 (que regulamenta o “Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e Sobre Agricultura do Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT/1994”, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, e na Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995): “Art. 1º Poderão ser aplicados direitos compensatórios com o objetivo de compensar subsídio concedido, direta ou indiretamente, no país exportador, à fabricação, à produção, à exportação ou ao transporte de qualquer produto, cuja exportação ao Brasil cause dano à indústria doméstica”.

<sup>88</sup> Conforme o artigo 1º do Decreto nº 1488/1995 (que regulamenta o “Acordo Sobre Salvaguarda”, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, constante do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT, adotado pela Lei nº 313, de 30 de julho de 1948): “Art. 1º Poderão ser aplicadas medidas de salvaguarda a um produto se de uma investigação resultar a constatação, de acordo com as disposições previstas neste regulamento, de que as importações desse produto aumentaram em tais quantidades e, em termos absolutos ou em relação à produção nacional, e em tais condições que causem ou ameacem causar prejuízo grave à indústria doméstica de bens similares ou diretamente concorrentes”.

Registrada a escolha metodológica de delimitação do tema deste trabalho, mostram-se necessárias algumas considerações sobre a economia política do *antidumping* e o debate que envolve os temas da liberalização e do protecionismo.<sup>89</sup>

Por definição e previsão normativa<sup>90</sup>, as medidas *antidumping* são barreiras não tarifárias aplicadas por um governo com o intuito de neutralizar dano causado à sua indústria nacional em situações em que firmas de outros países comercializem, por exportação, produtos similares ao nacional com preços inferiores àqueles que elas praticam em seus mercados de origem.

O *antidumping* é, portanto, um tema controverso que envolve a restrição de práticas desleais de comércio internacional (o *dumping*) e a defesa das indústrias incapazes de enfrentar a concorrência das importações<sup>91</sup>, gerando proteção governamental ao produtor nacional, além de evidentemente resultar em barreira ao livre comércio.

Na seara da economia política, a aplicação do *antidumping* é percebida como medida que gera ganhos localizados em detrimento do bem-estar econômico geral, uma vez que, ao aumentar o preço do produto importado, o *antidumping* pode gerar perdas para o consumidor e, no caso de insumos intermediários, diminuir a eficiência do conjunto da economia.<sup>92</sup> Seria uma proteção endógena, como um tipo de *lobby* muito especializado, que permite acesso de grupos de interesse ao sistema administrativo/decisório do governo, cuja decisão não é sempre benéfica ao conjunto da economia.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> A literatura sobre liberalização *versus* protecionismo inclui Jagdish Bhagwati, Anne Krueger, Ha-Joo Chang, Robert Wade, C. Trebilcock, K. Samuelsson, Joseph, Stiglitz, C. Johnson, W. Henderson, Robert Baldwin e Dani Rodrik, entre outros especialistas igualmente reconhecidos.

<sup>90</sup> De acordo com o “Acordo Antidumping”, conforme aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15.12.94 e promulgado pelo Decreto n.º 1.355, de 30.12.94, bem como conforme o Decreto nº 8.058, de 26.07.13, que regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping.

<sup>91</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas *antidumping* da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

<sup>92</sup> OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A economia política do antidumping no Brasil – proteção, concorrência e desempenho econômico. *RIBRAC - Revista do IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional*. Ano 19, Vol. 22, jul. - dez. / 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>93</sup> OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A economia política do antidumping no Brasil – proteção, concorrência e desempenho econômico. *RIBRAC - Revista do IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional*. Ano 19, Vol. 22, jul. - dez. / 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

Neste contexto, a aplicação de medidas *antidumping*, ao longo da história do GATT, vem se mostrando como um ponto de discórdia, constituindo fonte de preocupação entre os estudiosos do assunto, que identificam tais medidas como um recurso protecionista, em oposição ao livre comércio, com limites pouco claros.<sup>94</sup>

Na história do pensamento econômico, sempre existiu uma controvérsia entre aqueles que defendem o princípio liberal do livre comércio (em consonância com a obra de Adam Smith<sup>95</sup>) e aqueles que argumentam em favor da adoção de medidas protecionistas, especialmente para nações que iniciam um processo mais intensivo de industrialização (notadamente, a partir da obra de Friedrich List<sup>96</sup>).<sup>97</sup>

Uma parte da literatura defende os benefícios da liberalização e o livre comércio, e apresenta críticas sobre o *antidumping*, pois o identifica como protecionismo e vê nisto um entrave ao desenvolvimento das nações. As teorias desta linha de pensamento apresentam, de modo geral, a defesa do livre comércio a partir do objetivo de maximização da renda mundial e do bem-estar.<sup>98</sup>

Bhagwati, por exemplo, menciona a obra de Adam Smith para defender seu entendimento de que a proteção prejudica a economia do país que a impõe, e que a nação lucra mais com o livre comércio, pois assim se especializa na produção daquilo que realmente faz bem, em vez de produzir tudo e tentar ser autossuficiente.<sup>99</sup> Explica que a proteção só poderia ser benéfica e melhorar o bem-estar econômico de uma nação em duas situações: (i) ao usar o protecionismo como ameaça para que outros países reduzam suas respectivas proteções contra as exportações (mas ele conclui que isso não funciona, pois tais proteções acabariam sendo permanentes e a ameaça não reduziria as barreiras comerciais do outro país), e (ii) para combater, ou se defender, do poder de monopólio, em casos de monopólios mundiais sobre um determinado bem (mas conclui dizendo que são

---

<sup>94</sup> BARRAL, Welber. Medidas antidumping. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 217.

<sup>95</sup> SMITH, Adam (1776). *The wealth of nations*. 5ª ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

<sup>96</sup> LIST, Friedrich (1884). *The national system of political economy*. Trad. Inglesa de 1885. New York: A. M. Kelley, 1966.

<sup>97</sup> HOLLANDA FILHO, Sergio Buarque. Livre Comércio versus Protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. *Est. Econ.*, São Paulo, 28(1):33-75, jan-mar 1998, p. 34.

<sup>98</sup> HOLLANDA FILHO, Sergio Buarque. Livre Comércio versus Protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. *Est. Econ.*, São Paulo, 28(1):33-75, jan-mar 1998, pp. 48.

<sup>99</sup> BHAGWATI, Jagdish. Protectionism. *The Concise Encyclopedia of Economics*. Liberty Fund Inc, 2007. Disponível em <http://www.econlib.org/library/Enc/Protectionism.html>

raros estes casos e que os outros países também retaliariam tal conduta).<sup>100</sup> Bhagwati refuta os argumentos defensores do protecionismo explicando que, na prática, ocorreria a captura por grupos que iriam perseguir seus próprios interesses em detrimento do interesse nacional, e que um claro custo deste protecionismo é o fato de que o país que o adota força seus consumidores a renunciarem a importados baratos, e outro custo seria o custo do *lobby*, descrito como *rent seeking* (caça à renda ou busca de renda) ou atividades improdutivas que perseguem o lucro (*unproductive profit-seeking activities*).<sup>101</sup> Especificamente sobre o *antidumping*, ele explica que tais medidas são uma forma de protecionismo, muito embora inseridas entre os mecanismos da esfera do “livre comércio” e menciona:

Na prática, no entanto, quando as pressões protecionistas aumentam, o comércio justo é usado de forma incorreta para combater o livre comércio. Assim, as ações CVD e AD muitas vezes são iniciadas contra empresas estrangeiras de sucesso simplesmente para persegui-los e forçá-los a aceitar VERs. Práticas que são completamente normais em casa são proscritas como predatórias quando empresas estrangeiras se envolvem neles.<sup>102</sup>

Krueger entende que não se pode duvidar da existência de indústrias infantis, casos em que há rendas que poderiam ser capturadas por políticas comerciais estratégicas, e que não se pode duvidar da existência de assimetrias de informação e outras falhas de mercado, mas que até que a magnitude destes fenômenos possa ser medida, ou que surjam mecanismos compatíveis de incentivo para corrigir tais imperfeições, os teóricos que destacam tais condições (tais falhas de mercado) estão simplesmente dando “carta branca” para os formuladores de políticas públicas e burocratas (políticos e

---

<sup>100</sup> BHAGWATI, Jagdish. Protectionism. The Concise Encyclopedia of Economics. Liberty Fund Inc, 2007. Disponível em <http://www.econlib.org/library/Enc/Protectionism.html>

<sup>101</sup> BHAGWATI, Jagdish. *Protectionism*. Cambridge: MIT Press, 1988.

<sup>102</sup> Do original: “*In practice, however, when protectionist pressures rise, fair trade is misused to work against free trade. Thus, CVD and AD actions often are started against successful foreign firms simply to harass them and coerce them into accepting VERs. Practices that are thoroughly normal at home are proscribed as predatory when foreign firms engage in them. As one trade analyst put it, ‘If the same anti-dumping laws applied to U.S. companies, every after-Christmas sale in the country would be banned.’*” (BHAGWATI, Jagdish. Protectionism. The Concise Encyclopedia of Economics. Liberty Fund Inc, 2007. Disponível em <http://www.econlib.org/library/Enc/Protectionism.html>, p. 4-5). A sigla CVD se refere às medidas compensatórias (*countervailing duty*) e a sigla AD se refere ao *antidumping*. A sigla VER significa restrições voluntárias à exportação (*voluntary export restrictions*).

administradores) para que eles intervenham da maneira que quiserem e, segundo Krueger, isto vai ser capturado para atender a interesses específicos.<sup>103</sup>

Por outro lado, há expoentes da literatura econômica que apresentam argumentos para destacar a importância do protecionismo (inserindo o *antidumping* neste contexto), especialmente às indústrias infantis dos países em desenvolvimento, que necessitam de proteção governamental para se estabelecerem.

De acordo com Chang, a história do desenvolvimento de países como Estados Unidos da América, Reino Unido, Alemanha, França, Holanda e Japão mostra que estes, que hoje são considerados os países desenvolvidos, utilizaram de intervencionismo no comércio e políticas industriais para promover suas indústrias infantis.<sup>104</sup> Ele enfatiza que tais países usaram de políticas protecionistas mais agressivas do que os países em desenvolvimento fizeram, e que hoje tais nações, com o discurso de liberalização, abertura comercial e livre comércio estariam “chutando a escada” que usaram para subir ao topo em que estão hoje:

Portanto, se você é um economista neoliberal, você está diante de um paradoxo. Os países em desenvolvimento cresceram muito mais rapidamente quando usaram políticas comerciais e industriais “ruins” durante 1960-1980 do que quando usaram “boas” políticas (pelo menos “melhores”) durante as duas décadas seguintes. A solução óbvia para este paradoxo é aceitar que as políticas supostamente boas não são realmente boas para os países em desenvolvimento, mas que as políticas “ruins” são realmente boas para elas. Isto confirma ainda mais o fato de que essas políticas “ruins” são também aquelas que os NDCs tinham perseguido quando eram países em desenvolvimento.

---

<sup>103</sup> KRUEGER, Anne. Trade Policy and Economic Development. *The American Economic Review*; Mar 1997; Vol. 87, nº 1; ABI/INFORM Global.

<sup>104</sup> CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2002.

Tendo em conta estes argumentos, só podemos concluir que, ao recomendar as políticas supostamente boas, os NDC estão efetivamente "chutando a escada" pela qual escalaram para o topo, fora do alcance dos países em desenvolvimento.<sup>105</sup>

Chang menciona que este “chute da escada” não ocorre necessariamente por má-fé e que os gestores e acadêmicos que recomendam a liberalização e o livre comércio podem honestamente acreditar que seus países se desenvolveram através de livre comércio e outras políticas de *laissez-faire*, e que querem que os países em desenvolvimento se beneficiem destas mesmas práticas. Mas segundo Chang, independente da boa fé ou má fé, o efeito prejudicial aos países em desenvolvimento é o mesmo. Ele entende que o caminho é permitir que os países em desenvolvimento adotem políticas e instituições mais adequadas aos seus níveis de desenvolvimento e às suas condições para que cresçam mais rapidamente como ocorreu nos anos 1960 e 1970. De acordo com Chang, isto trará benefícios não só aos países em desenvolvimento, mas aos países desenvolvidos no longo prazo, “*uma vez que aumentará as oportunidades comerciais e de investimento disponíveis para os países desenvolvidos nos países em desenvolvimento. Que os países desenvolvidos não são capazes de ver isso é a tragédia do nosso tempo*”.<sup>106</sup>

Wade<sup>107</sup> menciona que os países que hoje são desenvolvidos passaram por fases de protecionismo antes de capacitarem suas indústrias ao ponto em que uma política de livre comércio seja declarada como de interesse nacional. Diante disto, ele entende que

---

<sup>105</sup> CHANG, Ha-Joon. Kicking Away the Ladder: The “Real” History of Free Trade. FPIF Special Report, December 2003, p. 14. Disponível em [http://www.personal.ceu.hu/corliss/CDST\\_Course\\_Site/Readings\\_old\\_2012\\_files/Ha-Joon%20Chang%20-%20Kicking%20Away%20the%20Ladder-The%20%20E2%80%9CReal%20%80%9D%20History%20of%20Free%20Trade.pdf](http://www.personal.ceu.hu/corliss/CDST_Course_Site/Readings_old_2012_files/Ha-Joon%20Chang%20-%20Kicking%20Away%20the%20Ladder-The%20%20E2%80%9CReal%20%80%9D%20History%20of%20Free%20Trade.pdf). A sigla “NDC” significa países hoje desenvolvidos (*now developed countries*).

<sup>106</sup> CHANG, Ha-Joon. Kicking Away the Ladder: The “Real” History of Free Trade. FPIF Special Report, December 2003, p. 14. Disponível em [http://www.personal.ceu.hu/corliss/CDST\\_Course\\_Site/Readings\\_old\\_2012\\_files/Ha-Joon%20Chang%20-%20Kicking%20Away%20the%20Ladder-The%20%20E2%80%9CReal%20%80%9D%20History%20of%20Free%20Trade.pdf](http://www.personal.ceu.hu/corliss/CDST_Course_Site/Readings_old_2012_files/Ha-Joon%20Chang%20-%20Kicking%20Away%20the%20Ladder-The%20%20E2%80%9CReal%20%80%9D%20History%20of%20Free%20Trade.pdf). A sigla “NDC” significa países hoje desenvolvidos (*now developed countries*).

<sup>107</sup> WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’. Crisis States Research Centre working papers series 1, 31. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2003, p. 9

os pleitos de representantes de países desenvolvidos no sentido de que o livre comércio e o investimento beneficiam a todos devem ser recebidos com ceticismo.<sup>108</sup>

Carvalho aponta que a proteção à indústria pode ser essencial para o desenvolvimento de determinados setores, uma vez que o mercado apresenta falhas que podem comprometer a estratégia de desenvolvimento e, em alguns setores, os agentes necessitam de impulso governamental (por exemplo, por conta da intensidade da escala de produção, os custos elevados de investimentos ou dos riscos e incertezas da atividade empresarial). Segundo Carvalho, mecanismos de correção e fomento dos mercados são muitas vezes necessários, de modo que a falta destes incentivos poderia reduzir o desempenho de atividades econômicas essenciais para promover o crescimento econômico e sustentabilidade do país.<sup>109</sup>

O *antidumping* é, de fato, controverso e traz muitas dúvidas e debates acadêmicos. Araújo Junior<sup>110</sup> define que há quatro pontos recorrentes entre os autores que se dedicam à economia política do *antidumping*.<sup>111</sup> O primeiro ponto reflete o entendimento de que os custos da proteção *antidumping* recaem principalmente sobre os países que iniciaram as investigações, uma vez que os encargos aplicados aos consumidores e à indústria a jusante tendem a superar os benefícios auferidos pela indústria doméstica. O segundo ponto se refere ao fato de que os procedimentos usados nas investigações *antidumping* podem ser facilmente capturados por empresas domésticas envolvidas em condutas anticompetitivas, como colusão, manutenção de cartéis e abuso de posição dominante.<sup>112</sup> Isto porque, segundo o autor, as normas da OMC apenas comparam os preços domésticos e os preços internacionais, sem considerar outros aspectos do

---

<sup>108</sup> WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. Crisis States Research Centre working papers series 1, 31. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2003, p. 10.

<sup>109</sup> CARVALHO, Vinícius Marques; CORDOVIL, Leonor; BAGNOLI, Vicente; ANDERS, Eduardo Caminati. *Nova Lei de Defesa da Concorrência comentada*. São Paulo: Ed. RT, 2011, p. 104.

<sup>110</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas antidumping da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

<sup>111</sup> Araújo Junior menciona Kenneth Dam (2001), Alan Greenspan (1999), Anne Krueger (1995), Joseph Stiglitz (1997), Robert Willig (1998). ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas antidumping da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

<sup>112</sup> Araújo Junior cita os seguintes autores: Messerlin, 1990; Pierce, 2000; Prusa, 1992; Taylor, 2001; Zardini, 2000). ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas antidumping da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

processo de competição no país e no exterior, tais como barreiras à entrada, grau de concentração e poder de mercado. Neste sentido, quando a indústria local é concentrada, as normas *antidumping* se transformam em instrumentos convenientes para lidar com a contestação das importações. O terceiro ponto, conforme Araújo Junior, trata do “simplismo das normas da OMC”, que não seria casual, tendo em vista que, para os governos, a principal utilidade da legislação *antidumping* seria a de conceder “proteção seletiva e temporária a indústrias incapazes de enfrentar a concorrência de bens importados”. Segundo o autor, a literatura<sup>113</sup> entende que o instrumento mais adequado seriam as salvaguardas, que são mais transparentes, menos beligerantes, e melhor direcionadas do que *antidumping*. O quarto ponto toca no polêmico tema da “substituição das normas *antidumping* por instrumentos antitruste”.

Como alternativa a esta visão radical, Araújo Junior propõe a definição de alguns pressupostos para a abertura de uma investigação *antidumping* focados em dois pontos relacionados ao mercado relevante dos produtos a serem investigados: o grau de concentração e as barreiras à entrada. Segundo Araújo Junior, “*esta providência seria suficiente para impedir a abertura de casos em que o mercado relevante fosse desconcentrado no país ou no exterior, porque nestas circunstâncias é impossível praticar preços predatórios. Seriam eliminados também muitos casos de abuso de posição dominante, porque não caberia abrir uma investigação contra exportadores que não possuam poder de mercado no seu país de origem*”.<sup>114</sup>

Ainda que seja lógico o entendimento da vertente liberal no sentido de que o *antidumping* é protecionista e muitas vezes não é economicamente justificável, e mesmo que uma parcela dos estudiosos do assunto defenda que as medidas *antidumping* são desnecessárias, reduzem o bem-estar social do consumidor<sup>115</sup> e deveriam ser extintas, e substituídas pelas normas antitruste, a sua extinção não parece adequada. Em termos econômicos, a aplicação de uma medida *antidumping* pode ter impacto negativo se for

---

<sup>113</sup> Araújo Junior cita os seguintes autores: Finger, 1998; Messerlin e Tharakan, 1999; e outros. ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas antidumping da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

<sup>114</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas antidumping da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

<sup>115</sup> Conforme cita Andrea Pereira Macera: Guash e Rajapatirana, 1998; Hoekman e Mavroidis, 1994; Trebilcock, 1996). SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera.

mais prejudicial ao conjunto da economia nacional, por exemplo, se for aplicada sobre um insumo de linha de produção ou se aplicada para proteger indústria ineficiente ou mercado cartelizado, mas ela será positiva para o conjunto da economia nacional quando impedir o intuito predatório de produtores estrangeiros.<sup>116</sup> Não se pode negar, também, que uma medida *antidumping* pode ser positiva mesmo quando aplicada com o objetivo, que é legítimo de um governo soberano, de impulsionar uma indústria nacional infante, pois esta decisão pode ser, naquele momento, a que melhor atende ao interesse público. Assim, a crítica deve se referir à aplicação indiscriminada do *antidumping*, sem critérios, sem adequada avaliação do interesse público, sem consideração dos aspectos de concorrência (como o impacto da medida na indústria a jusante e nos consumidores) ou com critérios meramente políticos e capturados em detrimento do interesse público.

Assim, ainda que as medidas *antidumping* possam ser protecionistas (e muitas vezes realmente são) e possam causar efeitos deletérios à concorrência do mercado doméstico (e muitas vezes causam), esta é uma política importante de defesa da indústria doméstica contra práticas desleais de comércio internacional. A proposta extrema de extinção do instrumento, ou substituição do *antidumping* pelo antitruste, não se mostra adequada, especialmente levando-se em consideração a soberania dos Estados na formulação de suas políticas e o alcance nacional das leis de defesa da concorrência.<sup>117</sup> Mas como dito acima, o *antidumping* deve ser aplicado com base em critérios claros e regras mais objetivas, especialmente com a profunda avaliação do interesse público, levando-se em consideração, entre outros, os aspectos de concorrência (como o impacto da medida na indústria a jusante e nos consumidores), para que se coíba a aplicação desarrazoada do *antidumping*.

---

<sup>116</sup> BARRAL, Welber. Medidas antidumping. In: BARRAL, Welber (Org.). O Brasil e a OMC. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 221.

<sup>117</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera.

### **2.3 Elementos da política de defesa da concorrência e da defesa comercial: convergências e divergências**

Calliari explica que os fundamentos da defesa comercial convergem com os fundamentos do direito da concorrência no sentido de que ambos buscam um sistema de mercado com alocação mais eficiente dos recursos, ou seja, uma economia eficiente que gere mais bem-estar e que, portanto, os objetivos mediatos de longo prazo de ambas as políticas são semelhantes. Há, segundo Calliari, no entanto, muitas diferenças quanto aos objetivos imediatos, que em muitos casos podem ser conflitantes: o foco do antitruste é a proteção do processo concorrencial, do mercado e do consumidor, sendo estranha a esta esfera a preocupação com o bem-estar específico de uma empresa, enquanto o foco da proteção comercial é o empresariado nacional, os empregados do setor e toda renda gerada por ele.<sup>118</sup>

Assim, de forma genérica, seria possível afirmar que não há conflito entre os objetivos das políticas de defesa da concorrência e de defesa comercial na medida em que ambas objetivam a proteção da economia e da competitividade em sentido amplo. No entanto, aprofundando o olhar, verifica-se que elas se distinguem não apenas na forma como a economia e a competitividade são protegidas, mas também na metodologia e legislação aplicáveis, destacando-se, principalmente, a diversidade de interesses que cada uma delas busca proteger.

De um lado, a defesa comercial prioriza os interesses de produtores nacionais frente à concorrência internacional, buscando amparar a indústria doméstica diante de danos sentidos em razão de importações, fundamentando-se na origem das empresas e de seus produtos. A política concorrencial, por outro lado, promove a concorrência de mercado entre empresas, no mercado interno, independentemente da nacionalidade destas, tendo por alvo a dinâmica da livre concorrência e os interesses dos consumidores.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> CALLIARI, Marcelo. Painei IV – Defesa comercial no mundo. II Seminário Internacional de Defesa Comercial: dumping, subsídios e barreiras não tarifárias. Revista do IBRAC, v.9, n.6, p.208-210, 2002.

<sup>119</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, p. 5.

Assim, do ponto de vista econômico, as medidas de defesa comercial e a defesa da concorrência possuem objetivos distintos e, por vezes, conflitantes: enquanto as medidas de defesa comercial são utilizadas para auxiliar indústrias que sofreram perdas em razão do aumento das importações, a política defesa da concorrência pretende fomentar a eficiência dos mercados e o bem-estar dos consumidores, que poderiam se beneficiar das importações.<sup>120</sup>

Calliari apresenta um exemplo que ilustra esta diferença nas óticas de análise:

“Um exemplo extremo é um produtor monopolista na Coreia, outro no Brasil, ambos vendem seu produto a 100 unidades de moeda qualquer nos seus respectivos países com uma margem de lucro gigantesca, de 50 por exemplo. O produtor coreano resolve entrar no Brasil baixando um pouco sua margem de lucro, vendendo por 60 em vez de 100. Ele estará tendo lucro e poderá sustentar isso indefinidamente. No início, a autoridade de concorrência vê isso com satisfação porque acirra a competição no país. Fazendo uma análise simples, o preço está sendo vendido abaixo do preço do mercado de origem; há um dano porque a empresa nacional perdeu o mercado, há um nexo causal porque sem aquele produto não teria havido dano, ele poderia, inclusive, ter sido objeto de direito antidumping, enquanto jamais haveria um problema anticoncorrencial. Seria a entrada de um produto novo, que acirraria a concorrência e beneficiaria o consumidor, ainda que o produtor nacional fosse prejudicado, o que ele evidentemente é.”<sup>121</sup>

Em resumo, enquanto a defesa comercial tem por norte proteger a empresa doméstica contra práticas desleais no comércio exterior, a legislação concorrencial tem por

---

<sup>120</sup>ADAMO, Gabriela. Defesa Comercial: uma análise antitruste das medidas de proteção à indústria. *RIBRAC - Revista do IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional - Ano 20, Vol. 24, jul. - dez. / 2013*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2013.

<sup>121</sup>CALLIARI, Marcelo. Painel IV – Defesa comercial no mundo. II Seminário Internacional de Defesa Comercial: dumping, subsídios e barreiras não tarifárias. *Revista do IBRAC*, v.9, n.6, p.208-210, 2002.

objetivo, em última análise, a garantia do bem-estar do consumidor, por meio da concorrência no mercado.

Diante disto, ainda que se verifique alguma convergência entre essas políticas (mais no sentido, a bem da verdade, de que ambas precisam coexistir no âmbito da política econômica do país), interessa a este trabalho analisar as divergências entre seus objetivos e critérios, bem como a interação entre os órgãos que tomam decisões em cada área e as tensões institucionais resultantes disto. Abaixo serão apresentados comentários sobre os pontos de divergência verificados entre os critérios utilizados por cada esfera; em seguida, no capítulo 3, será abordada a questão da interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial, especialmente no tocante aos impactos do *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico.

Tendo em vista as diferenças de objeto das análises concorrencial e de defesa comercial, a autoridade de cada campo atua em seu próprio espaço de ação, no âmbito de suas respectivas competências e aplicando critérios próprios na intervenção sobre a atividade econômica.

A definição do mercado, por exemplo, é feita de forma distinta.

Na análise antitruste, a delimitação do mercado relevante é o processo de identificação do conjunto de agentes econômicos (consumidores e produtores) que efetivamente reagem e limitam as decisões referentes a estratégias de preços, quantidades, qualidade (entre outras).<sup>122</sup> Dentro dos limites de um mercado, a reação dos produtores concorrentes e dos consumidores (clientes) frente a alterações nos preços depende do grau de substituição entre os produtos. O teste do monopolista hipotético é o instrumental analítico utilizado para a aferição do grau de substitutibilidade entre bens e serviços e, segundo ele, o mercado relevante é definido como o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um “pequeno, porém significativo e não transitório” aumento de preços.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> CADE - Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, p. 13.

<sup>123</sup> CADE - Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, p. 16.

Sob a ótica da demanda, a dimensão do produto do mercado relevante compreende bens e serviços considerados, pelo consumidor, substituíveis entre si devido a suas características, preços e utilização. Para auferir essa substitutibilidade, examina-se a possibilidade de os consumidores desviarem sua demanda para outros produtos. A dimensão geográfica refere-se à área em que as empresas ofertam seus produtos ou que os consumidores buscam mercadorias (bens ou serviços) dentro da qual um monopolista conseguirá, lucrativamente, impor elevações de preços significativas.

Já na análise *antidumping*, diferentemente, usa-se o conceito de “indústria doméstica”, que é definida como a “totalidade dos produtores do produto similar doméstico” (artigo 34 do Decreto nº 8058/2013). O produto similar é definido pelo artigo 9º do Decreto nº 8058/2013 da seguinte forma: “*considera-se ‘produto similar’ o produto idêntico, igual sob todos os aspectos ao produto objeto da investigação ou, na sua ausência, outro produto que, embora não exatamente igual sob todos os aspectos, apresente características muito próximas às do produto objeto da investigação*”. Já o parágrafo primeiro deste artigo 9º lista os “critérios objetivos”<sup>124</sup> a serem avaliados para análise de similaridade entre o produto doméstico e o produto importado, a saber: (i) matérias-primas; (ii) composição química; (iii) características físicas; (iv) normas e especificações técnicas; (v) processo de produção; (vi) usos e aplicações; (vii) grau de substitutibilidade; e (viii) canais de distribuição.

Ou seja, a análise antitruste define o mercado relevante, sob a ótica do produto e sob a ótica geográfica, considerando-se a reação dos concorrentes e dos consumidores frente a possíveis alterações de preços. A análise *antidumping*, diferentemente, não considera o impacto de alterações de preço para definir o produto investigado, apenas avalia se o produto importado é similar ou não ao produto fabricado pela indústria doméstica, tão somente por suas características.

Outro aspecto com diferenças marcantes diz respeito à avaliação da estrutura e do funcionamento dos mercados sob análise.

---

<sup>124</sup> Ainda que haja esta lista de critérios nomeadamente objetivos, não há análise de substitutibilidade e elasticidade, não havendo clareza suficiente para determinar como se auferem o grau de substitutibilidade entre os produtos analisados.

Na análise antitruste, é feita a análise da estrutura do mercado em que determinada operação é proposta ou em que determinada conduta está sendo investigada, levando-se em consideração o número de agentes atuantes naquele mercado relevante especificamente definido, as participações de mercado destes agentes, isto é, a estrutura de oferta daquele mercado, as capacidades produtivas e instaladas dos agentes envolvidos, as condições de entrada, os níveis de rivalidade, bem como as eficiências econômicas da operação ou da conduta. Além dos produtores daquele mercado, a análise inclui também os fornecedores e clientes, ou seja, o mercado como um todo é considerado.

O “Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal” do CADE traz uma orientação do que a autoridade antitruste deve avaliar para verificar a estrutura do mercado sob análise, incluindo parâmetros a serem usados no tocante à avaliação dos níveis de concentração daquele mercado (usando o índice HHI – Herfindahl-Hirschman<sup>125</sup>), as análises de entrada, rivalidade e poder de portfólio<sup>126</sup>, o poder de compra, os efeitos coordenados, os benefícios prováveis e verificáveis, o bem-estar do consumidor, as eficiências econômicas, as externalidades, passando por conceitos como concorrência potencial e eliminação de *mavericks*<sup>127</sup>, entre outros.

Na análise *antidumping*, distintamente, não há uma análise da estrutura do mercado pelos conceitos acima expostos; nesta esfera são analisadas essencialmente as variáveis econômicas pertinentes à empresa petionária (a indústria doméstica) e àquela

---

<sup>125</sup> O Herfindahl-Hirschman Index é uma medida de tamanho das empresas em relação à indústria e um indicador do grau de concorrência entre elas. É definido como as somas dos quadrados das participações de mercado das 50 maiores empresas dentro da indústria, em que as participações de mercado são expressas em números de zero a cem. O resultado é proporcional às participações de mercado, média ponderada pela participação de mercado individual de cada firma. Como tal, pode variar de 0 a 10.000, movendo-se de um grande número de pequenas empresas para um único produtor monopolista. O valor zero traduz um mercado em que não existe qualquer empresa. O valor 10.000 (=100<sup>2</sup>) indica uma situação de monopólio, em que uma única empresa tem 100% do mercado. Os aumentos do HHI geralmente indicam uma diminuição da concorrência e um aumento do poder de mercado, enquanto que diminuições no HHI indicam o oposto. O Guia de Análise de Atos de Concentração da Federal Trade Commission (Estados Unidos) adota os seguintes critérios para a utilização do HFII em análise de concentrações: a) se HHI < 1500: mercados não concentrados. b) HHI entre 1500 e 2500 pontos: mercados moderadamente concentrados. c) acima de 2500 pontos: mercados altamente concentrados. Além disso, o guia norte-americano também explicita que: a) Concentrações verificadas em mercados desconcentrados teriam pouca probabilidade de gerar preocupações concorrenciais; b) Pequenas mudanças no HHI, abaixo de 100 pontos, dificilmente trazem efeitos adversos à concorrência; c) Tanto nos mercados moderadamente concentrados como nos mercados altamente concentrados, há necessidade de passar para outras etapas de análise se a variação de HHJ for superior a 100 pontos.

<sup>126</sup> Situação em que a empresa que produz uma variedade muito grande de produtos usa isso como vantagem.

<sup>127</sup> Conforme o citado Guia, “empresas *mavericks* são aquelas que apresentam um nível de rivalidade do tipo disruptivo”. Em resumo, é o caso de uma empresa que, embora menor, incomoda os grandes agentes daquele mercado.

que é acusada da prática de *dumping* (o exportador estrangeiro). Estas são muitas, podendo-se listar, em resumo, entre as variáveis do mercado brasileiro analisadas, (i) o consumo nacional aparente; (ii) o volume importador; (iii) os preços médios das importações; (iv) a participação das importações no consumo nacional aparente, entre outros. Entre as variáveis dos indicadores de desempenho da indústria doméstica analisadas, alguns exemplos são (i) o volume das vendas; (ii) a participação das vendas da indústria doméstica no mercado brasileiro; (iii) a produção e o uso da capacidade instalada; (iv) a evolução dos estoques; (v) a receita líquida de vendas; (vi) os custos de produção; e (vii) a evolução do emprego, da produtividade e da massa salarial, entre outros.<sup>128</sup>

Com relação à demonstração de danos (na linguagem da defesa comercial) ou efeitos prejudiciais à livre concorrência (na linguagem da defesa da concorrência), igualmente há distinção entre os focos de análise. A determinação de dano em investigações *antidumping* é baseada em “evidência positiva”<sup>129</sup> de que houve dano à indústria nacional, com redução de vendas e aumento de importações, não se considerando danos ao mercado relacionado ou ao consumidor. Na esfera antitruste, a verificação é feita acerca da ocorrência de efeito prejudicial à concorrência e ao bem-estar do consumidor, não a uma empresa específica. Enquanto na defesa comercial se verifica se houve aumento da quantidade de produtos importados, queda das vendas da indústria doméstica e queda nos preços praticados pela indústria doméstica, na área da defesa da concorrência não se baseia a análise na verificação da queda de vendas ou preços, pois isto não é considerado suficiente para comprovar um efeito anticoncorrencial resultante de conduta de concorrente. De fato, “*visto que a defesa da concorrência envolve a pressão por preços menores, a redução de preços praticada por determinada empresa não necessariamente indica dano à concorrência e redução do bem-estar dos consumidores*”.<sup>130</sup>

Isto é, a defesa da concorrência se preocupa com o mercado afetado por uma conduta anticoncorrencial, ou por uma operação societária, como um todo, incluindo na análise os produtores, os fornecedores, os clientes e os consumidores. Avalia os prejuízos

---

<sup>128</sup> Estes critérios foram sumarizados a partir da análise empírica das decisões do DECOM e da CAMEX.

<sup>129</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera., p. 20.

<sup>130</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, p. 21.

causados por determinada conduta ou concentração, e os sopesa com as eficiências econômicas e a alocação destas ao consumidor. Já o *antidumping* concentra sua análise apenas na indústria específica que peticionou e nos danos sentidos por aquela indústria particular, sem averiguar o que acontece no mercado a montante e a jusante, tampouco com o consumidor. Esta divergência entre as óticas de análise das duas políticas é bastante relevante: enquanto a defesa da concorrência busca maximizar a eficiência dos mercados como um todo e o bem-estar do consumidor, preocupando-se em avaliar os benefícios e os prejuízos de determinada conduta ou concentração, o *antidumping* busca amparar um setor específico da indústria doméstica, avaliando apenas os prejuízos sentidos por aquela indústria, sem considerar os impactos desta medida sobre os demais setores da ordem econômica.

Por fim, é importante apontar que na esfera da defesa comercial trabalha-se com o conceito de “*best information available*”, que seria a “melhor informação disponível”, o que muitas vezes acaba por significar utilizar a informação fornecida pelas indústrias domésticas, uma vez que nem sempre outras partes interessadas (como empresas que usam o produto investigado como insumo) possuem dados suficientes. Neste sentido, o uso da melhor informação disponível ocorre quando qualquer parte interessada negar acesso à informação necessária ou quando não respeitar o prazo imposto pelo DECOM, ou ainda se esta parte interessada interpor obstáculos à investigação *antidumping*.

Isto não ocorre na esfera da defesa da concorrência, que vem consolidando o entendimento da necessidade de um robusto padrão de prova para a condenação de um agente econômico. De fato, conforme o artigo 36 da Lei nº 12.529/2011, são consideradas infrações à ordem econômica aquelas condutas que explicitamente tenham como objeto ou que possam produzir um dos efeitos descritos nos incisos do referido artigo, tais como prejudicar a livre concorrência. Nesse sentido, conforme o entendimento registrado pelo ex-Conselheiro do CADE Luis Fernando Schuartz<sup>131</sup>, “*nos termos da lei brasileira, portanto, uma infração ocorrerá provando-se uma coisa ou outra, vale dizer: ou que o propósito ‘objetivamente visado’ pelo agente com a sua conduta era a produção de um dos efeitos listados nos incisos do art. 20 (atual artigo 36); ou então, que é elevada a probabilidade de que a sua conduta produza um desses efeitos*”.

---

<sup>131</sup> Voto no Processo Administrativo nº 08012.002493/2005-16.

Ele explica adiante que “a prova de um fato é uma inferência cuja conclusão afirma a ocorrência do fato a partir de um conjunto de premissas mais robusto do que aquele associado à inferência que representa o indício da mesma ocorrência do mesmo fato. Em outras palavras, para que se trate um determinado fato como tendo sido provado juridicamente, requer-se a análise de um conjunto maior e mais profundo de informações do que o requerido para que se considere existente um indício de que o fato ocorreu ou possa vir a ocorrer. Em geral, indícios não bastam para autorizar decisões restritivas de direitos ou liberdades privadas”. Conclusivamente, afirma Luiz Fernando Schuartz<sup>132</sup> que: “a aplicação das leis de defesa da concorrência – e no meu entender a Lei 8.884/94<sup>133</sup> não é uma exceção – usualmente envolve o recurso a ‘standards’ de prova distintos para a repressão ‘ex post’ de condutas anticompetitivas e o controle ‘ex ante’ das concentrações econômicas. No primeiro caso, dada a natureza sancionadora da atividade estatal e suas implicações para o administrado, uma proposição é provada quando sua verdade estiver – para me valer da expressão norte-americana – ‘acima de qualquer dúvida razoável’ (no direito brasileiro, pode-se identificar no ‘in dubio pro reo’ um equivalente para a ideia de que, nos processos sancionadores, deve-se aplicar um ‘standard’ de prova mais rigoroso), ao passo que, no segundo, basta a constatação de que a proposição é ‘mais verossímil’ que a sua negação”.

Portanto, na esfera da defesa da concorrência, não bastam indícios (quando os há) da existência de uma conduta – ainda que assim tomada pelo seu objeto – para se condenar o agente econômico. A autoridade acusadora deve comprovar que ocorreu tal infração que, nos termos do artigo 36 da Lei Concorrencial, tenha por objeto ou possa produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: (i) limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre-iniciativa, (ii) dominar mercado relevante de bens ou serviços, (iii) aumentar arbitrariamente os lucros ou (iv) exercer de forma abusiva posição dominante.

Assim, no tocante aos critérios de informação e padrões de prova, verifica-se que os critérios e parâmetros utilizados pela esfera da defesa da concorrência são mais rígidos, mais claros e mais objetivos do que no *antidumping*. Talvez isto ocorra porque o

---

<sup>132</sup> Voto no Processo Administrativo nº 08012.002493/2005-16.

<sup>133</sup> Atual Lei nº 12.529/2011.

antitruste é mais maduro e o *antidumping* ainda seja recente no Brasil. Ou porque esta é a vontade do legislador, de manter a norma vaga para que a autoridade exerça sua discricionariedade. Ocorre que o uso da “melhor informação disponível” pode resultar na consideração exclusiva dos argumentos da indústria peticionária, que claramente tem motivações próprias, não voltadas ao interesse público. Isto pode culminar com decisões com motivações insuficientes e lastreadas de motivos puramente políticos e dissociados do interesse público.

## 2.4 Quadro analítico

Ao analisarmos os objetivos da defesa da concorrência em comparação com os objetivos da defesa comercial, percebe-se que existe diferença entre as óticas de análise.

Como já mencionado, enquanto a política de defesa da concorrência se ocupa da livre concorrência interna do país e a proteção à competição e aos consumidores, usando critérios como eficiência alocativa e bem-estar do consumidor, a política de defesa comercial está voltada à defesa daquele determinado setor da indústria que pediu defesa governamental contra determinado país exportador que está violando as regras de concorrência internacional e causando danos à indústria nacional.

O quadro abaixo demonstra de forma ilustrativa as principais características de cada uma das políticas objeto deste estudo:

<b>Política</b>	<b>Defesa da Concorrência</b>	<b>Defesa Comercial</b>
<b>Autoridades competentes</b>	SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda  CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça	DECOM – Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)  CAMEX – Câmara de Comércio Exterior, órgão colegiado de cúpula, formado por sete Ministros de Estado, quais sejam, Casa Civil, Fazenda,

		Planejamento, Relações Exteriores, Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pecuária e Abastecimento, Orçamento e Gestão e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (que o preside)
<b>Marcos legislativos</b>	Lei nº 12.529/2011 e normas internas (regimento interno e resoluções)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT/1994); Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT/1994 (“Acordo Antidumping”); Decreto nº 8.058, de 26.07.2013</li> <li>- Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, conforme aprovado pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15.12.1994 e promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30.12.1994; Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias; Decreto nº 1.751, de 19.12.1995</li> <li>- Acordo sobre Salvaguardas, conforme aprovado pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15.12.1994 e promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30.12.1994; Decreto nº 1.488, de 11.05.1995</li> <li>- Resolução CAMEX nº 13, de 29.02.1912</li> </ul>
<b>Objetivo em sentido amplo</b>	Defesa à ordem econômica e alcance de competitividade	Defesa à ordem econômica e alcance de competitividade
<b>Objetivo específico</b>	Promoção e garantia da livre concorrência no mercado doméstico e do bem-estar do consumidor	Defesa da indústria nacional contra práticas desleais no comércio internacional
<b>Competên-</b>	(i) Preventiva: analisar e	(i) examinar a procedência e o mérito de

<p><b>cias</b></p>	<p>posteriormente decidir sobre as fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a livre concorrência.</p> <p>(ii) Repressiva: investigar, em todo o território nacional, e posteriormente julgar cartéis e outras condutas nocivas à livre concorrência (como abuso de posição dominante, venda casada, fixação de preço de revenda, entre outras).</p> <p>(iii) Advocacia da Concorrência: promoção da livre concorrência, opinando sobre proposições legislativas ou minutas de atos normativos nos aspectos relacionados ao tema, propondo a revisão de leis, decretos e regulamentos, manifestando-se sobre pedidos de revisão de tarifas e realizando estudos que avaliem a concorrência em setores específicos da economia, para subsidiar as decisões de órgãos governamentais.</p>	<p>petições de abertura de investigações de <i>dumping</i>, de subsídios e de salvaguardas, com vistas à defesa da produção doméstica; (ii) propor a abertura e conduzir investigações para a aplicação de medidas <i>antidumping</i>, compensatórias e de salvaguardas; (iii) recomendar a aplicação das medidas de defesa comercial previstas nos correspondentes Acordos da Organização Mundial do Comércio – OMC; (iv) acompanhar as discussões relativas às normas e à aplicação dos Acordos de defesa comercial junto à OMC; (v) participar em negociações internacionais relativas à defesa comercial; e (vi) acompanhar as investigações de defesa comercial abertas por terceiros países contra exportações brasileiras e prestar assistência à defesa do exportador, em articulação com outros órgãos governamentais e com o setor privado.</p>
<p><b>Critérios utilizados para tomada de decisão</b></p>	<p>Definição de mercado relevante, aplicação da regra da razão, observância do <i>standard</i> de prova, critérios econômicos (eficiências</p>	<p>No âmbito da investigação (DECOM), verificação da prática desleal no comércio internacional (<i>dumping</i> ou subsídio), do dano à indústria doméstica</p>

	alocativas, curvas de preços <i>etc.</i> ), bem-estar do consumidor	e do nexo de causalidade entre eles, usando-se as definições de produto similar e de indústria doméstica, além do “ <i>best information available</i> ”. No âmbito da decisão (CAMEX), o interesse nacional.
--	---	---

### 3. A INTERAÇÃO ENTRE A DEFESA DA CONCORRÊNCIA E A DEFESA COMERCIAL E OS IMPACTOS DO *ANTIDUMPING* NO CENÁRIO DE CONCORRÊNCIA DO MERCADO DOMÉSTICO

Como se verificou no capítulo 2, as duas políticas ora analisadas coexistem no âmbito da política econômica e buscam, em sentido amplo, a defesa da competitividade. No entanto, elas partem de contextos distintos, com objetivos e critérios diferentes, que muitas vezes se chocam. A análise desta relação apresenta fundamental importância.

#### 3.1. A interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial

A correlação entre as políticas *antidumping* e antitruste, que em amplo espectro integram a política econômica e buscam a competitividade<sup>134</sup>, tem sido debatida ao longo dos anos em várias esferas, com o intuito de contrabalançar a utilização dos instrumentos.

Fóruns internacionais de discussão, cuja principal função é o intercâmbio de ideias e informações, vêm analisando há algum tempo esta interface entre as duas esferas. A OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>135</sup> publicou em 23.10.1986 o documento chamado “Recommendation of the Council for Co-operation between Member Countries in Areas of Potential Conflict between Competition and Trade Policies”.<sup>136</sup> Este documento reconheceu que as medidas ou políticas governamentais que limitam ou distorcem o comércio através de mecanismos ou restrições à importação, de

---

<sup>134</sup> O termo “competitividade” é usado neste trabalho em sentido amplo para abranger (i) a concorrência buscada e garantida pelo antitruste, e (ii) a competitividade em sentido estrito, que é objeto da defesa comercial.

<sup>135</sup> A OCDE é uma organização internacional oficialmente fundada em 30 de setembro de 1961, que funciona como foro de discussão, desenvolvimento e fomento de políticas econômicas e sociais. Atualmente, 35 países são membros da OCDE e se reúnem regularmente para identificar problemas, discutirlos, analisá-los e promover políticas para resolvê-los. De acordo com o sítio eletrônico da OCED, países que há algumas décadas ainda eram apenas jogadores de menor importância no cenário mundial hoje são importantes membros. Entre estes países, estão o Brasil, a Índia e a China, que conforme o citado *website*, emergiram como novos gigantes econômicos. Estes três países, com a Indonésia e a África do Sul, são parceiros-chave da Organização e contribuem para o seu trabalho de forma sustentada e abrangente. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>136</sup> OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Recommendation of the Council for Co-operation between Member Countries in Areas of Potential Conflict between Competition and Trade Policies. Disponível em <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/BAB7AFC2F3CFC4DBC1256F900021E8F6?OpenDocument>

natureza discriminatória, bem como outras medidas relacionadas com o comércio, podem afetar a concorrência nos mercados nacionais e internacionais, e que havia necessidade de uma maior cooperação entre as autoridades de concorrência e de comércio em nível nacional e em nível internacional para evitar ou minimizar os conflitos entre as respectivas leis, regulamentos e políticas no domínio do comércio e da concorrência.<sup>137</sup> Neste contexto, recomendou aos membros que procedessem, de forma sistemática e abrangente, à avaliação das medidas comerciais propostas, bem como das medidas existentes quando estas fossem objeto de revisão. A OCDE recomendou aos membros que, no decurso das negociações ou das discussões relativas ao regime de limitação das exportações, os governos deveriam levar em conta os interesses dos seus parceiros comerciais e considerar os efeitos desses acordos sobre a concorrência nos mercados em questão, bem como sobre a aplicabilidade das leis da concorrência. Recomendou que os membros respondessem de forma positiva aos pedidos de consultas de outros membros quando houvesse preocupação quanto ao impacto das medidas de comércio sobre a concorrência, e devido a estes potenciais efeitos, que as práticas fossem transparentes. Por fim, recomendou cautela aos membros para que os procedimentos relativos a práticas desleais de comércio (dando ênfase aos processos iniciados por empresas) não fossem utilizados de forma abusiva para fins anticoncorrenciais.<sup>138</sup> O documento ainda apresentou um roteiro com perguntas (um *checklist*) para a avaliação das medidas de política comercial, incluindo, entre elas, a análise (i) dos efeitos das medidas no preço doméstico dos bens e serviços; (ii) dos custos diretos da medida aos consumidores, em função de preços mais altos resultantes da

---

<sup>137</sup> Do original: “RECOGNISING that government actions or policies which limit or distort trade, in particular, through mechanisms or import restrictions of a discriminatory nature, as well as other trade-related measures, may affect competition in domestic and international markets” e “CONSIDERING the need for increased co-operation between competition and trade authorities at the national and international levels to avoid or minimise conflicts between laws, regulations and policies in the field of trade and competition”.

<sup>138</sup> Do original:

“A. Policy Principles to Strengthen Competition in National and International Markets

a) Trade Policy Measures Affecting Competition

1. Member governments should undertake, on the basis of the attached checklist, as systematic and comprehensive an evaluation as possible of proposed trade and trade-related measures as well as of existing measures when the latter are subject to review.
2. In the course of negotiations or discussions concerning export limitation arrangements, governments should take into account the interests of their trading partners and give consideration to the effects of such arrangements on competition in the markets concerned, as well as to the applicability of competition laws.
3. They should respond as positively as possible to requests for consultations by other Member countries which express concern about the impact on competition in their markets of measures referred to in paragraphs 1 and 2 above.
4. Because of the potential effects on competition, governments, when supplying or purchasing goods or services or providing subsidies to enterprises, whether privately owned or under government control, should make these practices and policies as transparent as possible.
5. Care should be exercised that proceedings under laws dealing with unfair trade practices, especially proceedings initiated by enterprises, are not misused for anti-competitive purposes;”.

medida; (iii) do impacto da medida na disponibilidade de escolha, qualidade e segurança dos produtos e serviços; (iv) do impacto provável da medida na estrutura do mercado relevante e no processo competitivo destes mercados; (v) dos impactos da medida nos mercados a montante e a jusante, entre outros.<sup>139</sup>

Neste âmbito, a partir da percepção da existência de interação entre as áreas de defesa da concorrência e de comércio internacional em função de conflitos advindos da abertura comercial e do movimento crescente de globalização, grupos de acadêmicos começaram a analisar a possibilidade de implementar uma política concorrencial internacional para a economia global. Em 1993, foi apresentada uma proposta neste sentido por Wolfgang Fikentscher, da Universidade de Munique, da Alemanha, no âmbito da OMC e da OECD, o “Draft International Antitrust Code”. John O. Haley, da Universidade de Washington, nos EUA, e Hiroshi Iyori, da “Chuo University and Mitsubishi Research Institute”, do Japão, trabalharam em um projeto de pesquisa conjunta, em 1992, sobre a comparação ou interação entre as políticas de concorrência e de comércio, e desenvolveram dois seminários sobre este tema, em 1994 (em Seattle) e em 1995 (no Havaí).<sup>140</sup>

Neste cenário, o “Institute for International Economics”<sup>141</sup>, sob coordenação de Edward M. Graham e J. David Richardson, publicou no final de 1997 a obra “Global Competition Policy”. Os autores desta obra entenderam que havia necessidade de estudar e avaliar a importância da política concorrencial no âmbito dos acordos multilaterais da OMC, cujas regras eram, em sua visão, incapazes de lidar com estes conflitos, de modo que uma reforma era necessária e urgente.<sup>142</sup>

Reconhecendo a falta de consenso entre as nações sobre as regras que seriam ideais em uma política concorrencial internacional, especialmente que se coadunasse com as regras da OMC, a obra propõe a internacionalização da política

---

<sup>139</sup> “Indicative checklist for the assessment of trade policies measures”.

<sup>140</sup> Roger Zäch, no prefácio da obra “Towards WTO Competition Rules”, vários autores, editada por Roger Zäch, Kluwer Law International - The Hague – London – Boston 1999.

<sup>141</sup> O “Institute for International Economics” hoje é denominado “Peterson Institute for International Economics”, uma organização privada sem fins lucrativos para o estudo e discussões de políticas econômicas internacionais. [www.piie.com](http://www.piie.com)

<sup>142</sup> Entre os autores desta obra estão Eleanor Fox, Robert Pitofsky, Mitsuo Matashita, Frédéric Jenny, Douglas Rosenthal e Robert Lipstein, entre outros.

concorrencial (isto é, estendendo a política concorrencial para além das fronteiras nacionais), sugerindo para isso os seguintes moldes: (i) criação de um órgão legal internacional e de uma agência para aplicar a política concorrencial em base global; (ii) a harmonização da lei concorrencial e das políticas das nações; (iii) adoção de um acordo no âmbito da OMC sobre medidas acerca da relação entre antitruste e comércio, o “Trade-Related Antitrust Measures – TRAMs” com a integração dos aspectos concorrenciais nos procedimentos de Solução de Controvérsias da OMC; (iv) acordos de cooperação entre as agências das maiores nações e da União Europeia; (v) unilateralismo agressivo, através do qual as leis e políticas concorrenciais de uma nação (ou da União Europeia) são estendidas extraterritorialmente, de modo que as jurisdições que não estejam sob controle soberano do governo relevante sejam forçadas a cumprir as leis e políticas concorrenciais daquele governo.

Como um complemento, o trabalho citado sugere uma sexta alternativa, que seria uma reforma nas leis globais de comércio para que estas não frustrem os objetivos da política concorrencial, incluindo os estatutos de *antidumping* e os que permitem cartéis de exportação. Esta reforma, segundo os autores, poderia ser feita no contexto do mencionado TRAMs, ou em norma separada. Eles reconhecem que a reforma das regras *antidumping* estaria entre as mais difíceis das sugestões que fazem, uma vez que os especialistas veem o *antidumping* como necessário em direito do comércio internacional uma vez que protege os produtores domésticos de importações precificadas abaixo do custo. Afirmam que as regras do *antidumping* são “detestadas” pela maioria dos economistas porque elas aumentam os preços e reduzem o bem-estar dos consumidores com base em preços ilusórios ou capciosos e testes que não têm relação com preços abaixo dos custos, mas a maioria dos economistas também concorda que a predação existe.<sup>143</sup>

Como uma alternativa mais razoável em relação à corrente mais radical que defende que o *antidumping* deveria ser extinto, estes autores sugerem uma reforma, apoiando-se nas sugestões de Lipstein<sup>144</sup>, que defende que para reduzir as distorções causadas pelo *antidumping*, este deve ser menos arbitrário e menos em favor da indústria doméstica, o que requer que conceitos como “práticas desleais” passem a convergir tanto

---

<sup>143</sup> VÁRIOS AUTORES. “Global Competition Policy”. Institute for International Economics, edição de Edward M. Graham e J. David Richardson, 1997, p. 574

<sup>144</sup> O capítulo 13 desta obra é um artigo de Robert A. Lipstein: “Using antitrust principles to reform antidumping law”, pp. 405-438.

nas relações comerciais domésticas quanto nas internacionais, o que seria feito pelo uso dos princípios da defesa da concorrência como paradigma. Em resumo, Lipstein sugere o seguinte (no âmbito da lei dos EUA, mas que poderia ser adequado para as regras do GATT): (i) aplicação dos princípios de antitruste na definição do produto similar e na determinação do dano; (ii) o conceito de “*meeting the competition*”, em que o exportador de produtos aos EUA não seria condenado por *dumping* se ele igualasse seus preços aos preços do concorrente dos EUA; (iii) limitar o critério que define quem pode requerer uma medida *antidumping*, de modo que o peticionário tenha que representar todos os produtores domésticos do produto em questão; (iv) o órgão do comércio deve examinar produtos de grau e qualidade similares quando determinar se há *dumping* e em que margem.

Claramente, as propostas são bastante ousadas e parecem muito difíceis de serem implementadas em função de questões importantes, como a soberania das nações e o estágio em que cada país se encontra no tocante à aplicação de leis concorrenciais. Os autores, por outro lado, enfatizam que não consideram que estas propostas reduziram a soberania das nações e não as transfeririam para a OMC, e pontuam que as propostas desta obra são não a estrutura final de como a política concorrencial poderia ser implementada em nível internacional, mas sim um primeiro passo na direção correta.<sup>145</sup>

O tema, que inicialmente havia despertado interesse e preocupação no âmbito acadêmico passou a se tornar uma questão política na agenda da OMC<sup>146</sup> e, neste cenário, a Organização Mundial do Comércio – OMC criava, em 1996, durante a sua primeira conferência ministerial, em Cingapura, um grupo de trabalho para discussão e estudos das interações entre o comércio e a política de defesa da concorrência, o “Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy” (chamado daqui em diante apenas por Grupo de Trabalho). Este Grupo de Trabalho, presidido por Frédéric Jenny, produziu sete relatórios anuais<sup>147</sup> referentes aos encontros realizados entre 1997 e 2003. Em 1999, foi lançada uma obra com comentários aos temas contidos no Relatório de 1998 deste Grupo de Trabalho: “Towards WTO Competition Rules”, editada por Roger Zäch, Kluwer Law International - The Hague – London – Boston 1999. Autores como

---

<sup>145</sup> VÁRIOS AUTORES. “Global Competition Policy”. Institute for International Economics, edição de Edward M. Graham e J. David Richardson, 1997.

<sup>146</sup> VÁRIOS AUTORES. “Towards WTO Competition Rules”, editado por Roger Zäch, Kluwer Law International - The Hague – London – Boston 1999, prefácio.

<sup>147</sup> WT/WGCP/1; WT/WGCP/2; WT/WGCP/3; WT/WGCP/4; WT/WGCP/5; WT/WGCP/6; WT/WGCP/7.

Wolfgang Fikentscher, Eleanor Fox, John Haley, Hiroshi Iyori, Frédéric Jenny, Roger Zäch, entre outros, igualmente especialistas reconhecidos, fizeram parte da obra. Vale acrescentar que em novembro de 2001 a Declaração Ministerial da Conferência de Doha incluiu a fixação de objetivos mais concretos a serem trabalhados por este Grupo de Trabalho até 2003, destacando o tema da interação entre comércio e política de concorrência.

Em 2001 foram tratados, principalmente, os seguintes temas: *(i)* relevância dos princípios fundamentais da OMC – tratamento nacional, transparência e nação mais favorecida para política de concorrência e vice-versa; *(ii)* abordagens para a promoção da cooperação e comunicação entre membros, inclusive no campo da cooperação técnica; *(iii)* contribuição da política de concorrência no atendimento dos objetivos da OMC, inclusive na promoção do comércio internacional; *(iv)* outras questões levantadas pelos países-membros, relacionadas aos estudos das interações entre comércio e política concorrencial.

Sobre o terceiro tema mencionado acima, as reuniões ocorreram em março e julho de 2001, com colaborações subscritas pela Austrália, Comunidade Europeia e seus membros, Hong Kong, China e Eslováquia. Ademais, representantes do Chile, Colômbia, Comunidade Europeia e seus membros, Hong Kong, China, Coreia, Filipinas, Suíça e Estados Unidos fizeram comentários em apresentações orais, além do representante da OECD.<sup>148</sup> Como resultado, o relatório WT/WGCP/5 expressa a visão do Grupo de Trabalho de que as políticas comercial e concorrencial eram mutuamente complementares em vários aspectos. Conforme este relatório, a política concorrencial facilita o comércio ao remover restrições aos fluxos comerciais e a política comercial encoraja a concorrência ao reduzir tarifas e eliminar barreiras não tarifárias. Ainda, o relatório demonstra a visão do Grupo no sentido de que as autoridades concorrenciais poderiam desempenhar um papel nos casos de remédios comerciais, assegurando um balanço adequado entre os interesses da indústria doméstica e dos consumidores. Apesar desta visão, foi pontuado que as políticas comercial e concorrencial surgiram em contextos nacionais e históricos distintos. Considerou-se que as condições de mercados anticompetitivos poderiam ser endereçadas pela melhora na complementaridade entre as políticas comercial e concorrencial, pois haveria menos espaço para compensação por meio de medidas de defesa comercial. Ainda,

---

<sup>148</sup> WT/WGCP/5, p. 31.

expressou uma abordagem no sentido de promover maior coerência entre as políticas de comércio e de concorrência. Um dos elementos que precisariam ser incluídos em um programa de trabalho voltado a este fim se referia aos interesses dos produtores e dos consumidores, porque, nos termos do relatório, com uma economia global integrada em crescimento, era importante que as políticas comercial e concorrencial fossem ambas fundamentadas na maximização dos interesses tanto dos produtores quanto dos consumidores, e não visando somente os interesses dos produtores. Foi expressa a visão de que esta abordagem demandava, em particular, um aumento no foco de endereçamento de efeitos anticompetitivos de medidas governamentais tais como as medidas *antidumping*.<sup>149</sup>

Este relatório de 2001 fez referência a dois relatórios da OCDE sobre as complementaridades destas duas áreas<sup>150</sup>, quais sejam, “Trade and Competition Policies for Tomorrow”<sup>151</sup>, de 1999, e “Trade and Competition Policies – Options for a Greater Coherence”<sup>152</sup> de 2001. O primeiro, de 1999, é resultado do “Joint Group on Trade and Competition”, formado em 1996 no âmbito da OCDE, e analisou a coerência entre comércio e concorrência, sugerindo que os acordos da OMC devem observar a interface entre as políticas comercial e concorrencial. É uma obra que analisa as complementaridades entre as políticas comercial e concorrencial como requisito para as suas efetividades, e considera que na ausência de uma política concorrencial efetiva, os ganhos da liberalização comercial podem ser comprometidos como resultado de restrições no comércio por ações públicas ou privadas, e na ausência de um processo sustentável de liberalização comercial, o impacto na política concorrencial em promover a contestabilidade dos mercados é limitado.<sup>153</sup> Sobre consistências e inconsistências entre as políticas, apesar de apoiarem-se mutuamente, há diferenças que refletem os temas abarcados por cada uma, mas deve haver coordenação entre os objetivos, o que é responsabilidade soberana do governo. Este trabalho ainda avalia os efeitos concorrenciais

---

<sup>149</sup> WT/WGCP/5, p. 32: “The fourth element concerned the interests of both consumers and producers. With an increasingly integrated world economy, it was important that both trade and competition policies were grounded in welfare maximisation in the interests of both consumers and producers alike rather than producers alone. The view was expressed that this approach called, in particular, for an enhanced focus on addressing the anti-competitive effects of government measures, including anti-dumping measures”.

<sup>150</sup> WT/WGCP/5, pp. 31 e 32.

<sup>151</sup> Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies-for-tomorrow\\_9789264180000-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies-for-tomorrow_9789264180000-en#page1)

<sup>152</sup> Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies\\_9789264192492-en#.WEMEJ7IrLIU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies_9789264192492-en#.WEMEJ7IrLIU)

<sup>153</sup> OCDE. Trade and Competition Policies for Tomorrow, 1999, p. 5. Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies-for-tomorrow\\_9789264180000-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies-for-tomorrow_9789264180000-en#page1)

e comerciais das restrições verticais, que podem aumentar ou reduzir o acesso aos mercados por concorrentes estrangeiros, casos que devem ser analisados caso a caso, pela regra da razão. O relatório de 2001, “Trade and Competition Policies – Options for a Greater Coherence”, aborda opções identificadas pelo grupo para promoção de maior coerência entre política comercial e concorrencial, explorando com mais detalhe a opção de acordos multilaterais de política concorrencial, com princípios gerais, normas e abordagens comuns. Este relatório analisa ainda procedimentos de controle de operações de concentração internacional e efeitos na concorrência e no comércio de práticas de abuso da posição dominante, concluindo que deve haver cooperação entre as autoridades para promover benefícios aos produtores e aos consumidores pela livre competição.<sup>154</sup>

Voltando ao Grupo de Trabalho da OMC, em 2002 prosseguiu-se em atendimento ao parágrafo 25 da Declaração Ministerial de Doha, e centrou-se nos seguintes aspectos: (i) princípios fundamentais como transparência, não discriminação, equidade processual e disposições sobre cartéis *hard core*; (ii) modalidades de cooperação voluntária; e (iii) apoio para fortalecimento progressivo das instituições encarregadas da concorrência nos países em desenvolvimento mediante a criação de capacidades. Este relatório registra uma preocupação com tratamento diferenciado que deveria ser dado aos países menos desenvolvidos, tratando também das políticas de exceções e isenções que seriam apropriadas nestes casos.

Em 2003, o Grupo de Trabalho seguiu com as atividades e a presidência do Professor Jenny, e cuidou basicamente de um possível marco multilateral sobre política de concorrência. Entretanto, na 5ª Conferência Ministerial de Cancun, houve um notório fracasso das negociações em torno das chamadas “questões de Cingapura”. A CE queria discutir os temas, mas teve a objeção de quase 90 países, a maioria de africanos e ficou claro que havia uma preocupação grande com a inclusão destes novos temas, pois eles poderiam sobrecarregar a pauta de negociações. A Rodada de Doha acabou por não alcançar um consenso, de modo que não se tem resultados, até hoje, sobre este assunto da interação entre a concorrência e o comércio internacional por parte da OMC.

---

<sup>154</sup> OCDE. Trade and Competition Policies – Options for a Greater Coherence, 2001, pp. 5-6. Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/trade/trade-and-competition-policies\\_9789264192492-en#.WEM EJ7IrLIU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/trade/trade-and-competition-policies_9789264192492-en#.WEM EJ7IrLIU)

Assim, por mais que tenha havido um movimento acadêmico e teórico global no sentido de que eram necessárias reformas multilaterais para inserir o uso de princípios da concorrência no âmbito da defesa comercial, pois isto era visto, entre outros aspectos, como uma forma de mitigar distorções e efeitos negativos de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico, não houve consenso sobre este tema.

O fato é que a política de defesa comercial, que analisa questões de concorrência desleal na esfera do comércio internacional, pode resultar em efeitos negativos no âmbito da concorrência doméstica, que é regulada pela política de defesa da concorrência, como será analisado a seguir, especificamente no tocante ao *antidumping*, em função da escolha metodológica destacada no início deste trabalho.

### **3.2. Possíveis impactos do *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico**

Registrada a escolha metodológica de delimitação do tema deste trabalho, resgata-se que as medidas *antidumping* são aplicadas pelo governo com o intuito de neutralizar dano causado à indústria nacional em situações em que firmas de outros países comercializam no Brasil produtos similares ao brasileiro com preços inferiores àqueles que elas praticam em seus mercados de origem.

Ocorre que, como antes já afirmado, há um conflito no tocante ao interesse para a sociedade brasileira na aplicação de medida *antidumping*, uma vez que estes preços menores praticados pela indústria estrangeira no mercado brasileiro podem gerar aumento do bem-estar social, já que resultam em alternativas com preços menores ao consumidor doméstico. Mas é evidente, no entanto, que para a indústria nacional que concorre neste mercado específico haverá um descontentamento, já que parte do seu excedente estaria sendo transferido para os consumidores brasileiros.

Neste cenário, tem-se entendido que as medidas *antidumping* podem provocar efeitos anticoncorrenciais no território nacional, porque seu objetivo real é frear as importações que entram no território nacional a baixo preço e proteger o produtor

nacional, para que este cresça e se desenvolva. Ocorre que ao barrar importações provoca-se a diminuição da concorrência no país investigador e possível aumento dos preços, bem como a redução da oferta aos usuários, da qualidade e da variedade de produtos e serviços.

Importa registrar mais uma vez: um dos efeitos do *antidumping* é a redução da competitividade no mercado do importador, uma vez que uma medida *antidumping* (aplicada na esfera da defesa comercial) pode retirar da concorrência do mercado interno importador (regulado pela defesa da concorrência) um agente econômico relevante, podendo gerar redução da rivalidade e abuso de posição dominante.<sup>155</sup>

Conforme Schmidt, Souza e Lima<sup>156</sup>, “*se a empresa que está discriminando preço for estrangeira, provocando ‘dumping’ no Brasil, dependendo de como for a estrutura deste mercado no âmbito nacional, de qual for a definição de mercado relevante (do produto e geográfico) e como são as barreiras à entrada neste mercado, pode ser benéfico para os consumidores brasileiros que haja esta discriminação (e geralmente é)*”.

Como exemplo, supõe-se uma firma monopolista cuja única contestabilidade ao seu poder de mercado doméstico é dada pela concorrência efetiva ou potencial exercida pelas importações. Pressupondo ausência total de produtos importados concorrentes, em função de uma medida de defesa comercial que inviabilize a entrada do produto importado, a proteção é efetiva ao setor, mas este monopolista terá condições de elevar o preço como bem quiser.

Assim, seria possível dizer que a simples ameaça de entrada de produtos importados restringe a autonomia da firma para maximizar lucros no curto prazo sob a prática de preço de monopolista ou sobre abuso de poder de mercado. Isto porque na ausência de concorrentes importados, esse monopolista estaria livre para maximizar lucros, impondo aos consumidores o preço e qualidade que quisesse.

---

<sup>155</sup> O inverso também pode ocorrer, isto é, uma decisão tomada na esfera da defesa da concorrência pode gerar efeitos negativos na esfera do comércio internacional, como, por exemplo, nos casos dos chamados “campeões nacionais” e/ou dos “cartéis de exportação” que, com autorização ou imunidade do órgão antitruste, podem distorcer a concorrência no comércio internacional. Mas este seria tema para outro estudo.

<sup>156</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 14 - abril de 2002. “Comércio e Competição”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza e Marcos André de Lima.

Sob a forma do livre comércio, por outro lado, o preço máximo para a firma doméstica fica restrito à competição internacional, uma vez que qualquer tentativa de ultrapassá-lo seria rechaçada pela entrada de produtos importados. Nesse caso, a concorrência internacional rege de tal forma o comportamento do monopolista que, forçado a maximizar lucros como se atuasse em concorrência perfeita, produziria a sua melhor qualidade, quantidade e preço. O restante da demanda doméstica seria, neste caso, atendida por produtos importados.

Mas além das mencionadas elevação nos preços dos produtos importados e redução do grau de contestabilidade da indústria doméstica, outros efeitos podem advir de uma medida *antidumping*. De acordo com Araújo Junior<sup>157</sup>, entre as possíveis distorções no padrão de concorrência das indústrias afetadas por uma medida *antidumping* está o incentivo à prática de cartel, isto é, do conluio entre os concorrentes que atuam no segmento atingido pela medida *antidumping* com o fim de poderem enfrentar melhor tais restrições.

Como exemplo, Araújo Junior<sup>158</sup> cita uma pesquisa empírica de Messerlin, realizada com informações da União Europeia, em que se verificou que, entre os cartéis investigados pela Comissão Europeia no período de 1980 a 1987, vinte e sete envolviam produtos químicos que estavam envolvidos em casos *antidumping*. De acordo com Araújo Junior, Messerlin concluiu que as firmas que apresentaram petições *antidumping* para fazer cumprir os acordos de cartel capturaram facilmente os procedimentos *antidumping* da Comissão Europeia. Como consequência, este autor entende que a Comissão Europeia de fato dispõe de dois procedimentos para conceder uma isenção às regras antitruste, sendo uma no âmbito do Tratado de Roma e outra resultante dos regulamentos *antidumping* da Comissão Europeia, que estão vagamente ligados ao Tratado.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, volume 25, número 2, 2002.

<sup>158</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, volume 25, número 2, 2002.

<sup>159</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, volume 25, número 2, 2002.

Ainda sobre a conexão entre o *antidumping* e o incentivo ao conluio entre concorrentes, Araújo Junior menciona um caso reportado por Braga e Silber que envolveu o mercado de suco de laranja. De acordo com os autores, os casos de comércio desleal contra empresas brasileiras tiveram impacto sobre os níveis de produção ou de preços e aparentemente criaram incentivos para as práticas de coordenação entre as empresas brasileiras. As medidas *antidumping* basicamente foram adotadas para proteger os agricultores e os produtores de sucos concentrados norte-americanos, que possuíam custos mais elevados que os dos brasileiros. Ocorre que os distribuidores de sucos e refrigerantes dos Estados Unidos, assim como os processadores, possuíam acordos de fornecimento com as empresas brasileiras que exportavam estes concentrados. Com a medida *antidumping*, os processadores e distribuidores norte-americanos continuaram a comprar os produtos destes produtores brasileiros, levando a uma conseqüente diminuição do bem-estar dos consumidores norte-americanos, já que estes tiveram o preço final do suco elevado.<sup>160</sup>

Ou seja, a medida *antidumping* imposta naquele segmento da cadeia não elevou o bem-estar dos agricultores e dos produtores de suco dos Estados Unidos, e acabou por reduzir o bem-estar dos consumidores, o que denota que ainda que a intenção do *antidumping* tenha sido de proteger a indústria doméstica, ela não foi vantajosa. Mas segundo os autores deste estudo (Braga e Silber), o que chama a atenção é que a medida incentivou os produtores brasileiros de suco de laranja a se unirem e formarem um conluio com o objetivo de encontrar uma solução que favorecesse a indústria brasileira e levasse à maximização do lucro conjunto deles.<sup>161</sup>

Assim, de acordo com os autores, o principal efeito da medida *antidumping* foi fortalecer a relação oligopólio-oligopsônio entre os produtores brasileiros e seus parceiros norte-americanos, como sugere, inclusive, a estratégia de defesa conjunta na investigação *antidumping*. Isto é, foi prejudicada a perspectiva de concorrência no mercado mundial dos sucos de laranja concentrados.

---

<sup>160</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, volume 25, número 2, 2002.

<sup>161</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, volume 25, número 2, 2002.

Outra questão que merece registro é apontada por Schmidt, Souza e Lima<sup>162</sup> e diz respeito ao risco moral, ou *moral hazard*. Os autores explicam que ainda que os governos acreditem que conhecem suas indústrias nacionais, estas sempre buscam maximizar o seu lucro, já que este é seu objetivo. Assim, os autores entendem que não se pode pensar que as indústrias domésticas não utilizariam artifícios para alcançarem seus objetivos, ou seja, há perigo moral.

Neste cenário, é perfeitamente possível que uma empresa nacional monopolista, em um mercado onde há fortes barreiras à entrada e em que a única contestação se dá via importação, venha a peticionar requerendo uma medida *antidumping* contra uma determinada empresa externa. Uma vez comprovado o *dumping*, é altamente provável que uma medida *antidumping* seja imposta, principalmente se for uma empresa com 100% de capital nacional e com marca forte no mercado interno.

No entanto, o pedido desta empresa monopolista, muito embora legal, pode estar sendo realizado somente com o intuito de alavancar o seu fluxo de caixa (por exemplo, para depois ser vendida), já que sem a contestação externa, e sendo monopolista, seu lucro pode aumentar significativamente após a aplicação de uma medida *antidumping*. De acordo com os autores, esta estratégia seria até coerente, do ponto de vista privado, com a função objetivo da firma, que é o lucro. Isto é, ao constatar que há *dumping*, mesmo tendo um elevado *mark-up*, esta firma monopolista pede ao governo uma medida *antidumping*, sendo que este direito está previsto na legislação pátria.

A questão que se impõe é que ao considerar que está defendendo o “interesse nacional”, pois está defendendo o direito daquela indústria brasileira importante, o governo concorda com a medida, sem avaliar que está protegendo uma empresa com lucros elevados não porque esta poderia vir a falir, mas sim porque esta podia fazer o pedido, e lhe convinha pedir a medida.

---

<sup>162</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 14 - abril de 2002. “Comércio e Competição”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza e Marcos André de Lima.

Para mostrar que esta situação não é tão rara como se poderia pensar, os autores Schmidt, Souza e Lima<sup>163</sup> apresentaram um quadro como um resumo dos casos de *dumping* analisados pela SEAE no setor industrial no período de 10.09.1999 a 1.11.2001.

Nestes dois anos avaliados, em sete dos oito casos analisados a indústria doméstica apresentou grau de concentração elevado, sendo que em seis destes oito casos a indústria nacional era monopolista.

Além disso, em todos os casos a entrada de novas firmas se mostrou pouco provável devido a elevadas barreiras e quando seria provável de ocorrer, seria intempestiva, isto é, ocorreria em um prazo superior a dois anos. Entre as barreiras, as mais recorrentes eram tecnologia específica, investimentos altos e insumo de difícil acesso.

No tocante a produtos substitutos, verificou-se que não existiam produtos substitutos que permitissem que o consumidor pudesse desviar sua demanda para outros bens.

Isto é, ao menos na análise de um período reduzido<sup>164</sup>, foi possível concluir que a contestabilidade do exercício de poder de mercado da indústria doméstica se dava unicamente através das importações, pois a entrada se mostrou pouco provável e não havia rivalidade nem produtos substitutos no mercado nacional. Esta contestabilidade que já era reduzida, já que esta se dava exclusivamente pelas importações, acabou por ser reduzida ainda mais pela imposição dos direitos *antidumping*, em resumo.

Assim, parece acertado o entendimento de que a aplicação do *antidumping* pode provocar o aumento do custo dos importadores e dos usuários industriais, e isto pode gerar aumento dos preços a serem suportados pelo consumidor final. Em razão disso, parece igualmente correto o entendimento de que a aplicação de qualquer medida *antidumping* requer necessariamente a avaliação da estrutura do mercado em que a

---

<sup>163</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 14 - abril de 2002. “Comércio e Competição”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza e Marcos André de Lima.

<sup>164</sup> Vale mencionar que Araújo Junior relata que “entre 1998 e 2001, em 27 casos (incluindo investigações novas e revisões) encerrados com aplicação de direitos *antidumping*, 23 envolveram produtos nos quais a indústria nacional tem entre um e cinco fabricantes, sendo que em 12 casos o fabricante nacional é monopolista”. ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, volume 25, número 2, 2002.

indústria nacional está inserida, com avaliação da estrutura de oferta, participação de mercado, barreiras à entrada e rivalidade.

Analisar a ponderação entre a defesa conferida pela medida *antidumping* em oposição à possibilidade de prejuízo à concorrência interna, sobretudo nos casos em que as importações funcionam como um disciplinador benéfico mostra-se o caminho mais adequado.

Por tal motivo, a interação entre as políticas nacionais de defesa comercial e de defesa da concorrência, especialmente no tocante ao impacto de uma medida *antidumping* sobre a concorrência do mercado doméstico, deve ser levada em consideração na tomada das decisões de casos práticos que passem por estas questões. É importante que, na tomada das decisões governamentais, as instituições reflitam (avaliem e investiguem) o que deve ser priorizado: a indústria doméstica ou os usuários e importadores daquele produto, que serão prejudicados pelo aumento do poder de mercado da indústria doméstica? O emprego da indústria doméstica ou o emprego dos importadores e usuários? A livre concorrência e o desenvolvimento tecnológico ou a indústria doméstica?

Estas questões não são objetivas e o contexto momentâneo (instável e mutável) do país certamente importa. Mas a avaliação destas questões na tomada das decisões governamentais, bem como a sua consideração em amplo espectro são possíveis e necessárias. Certamente não são temas triviais e demandam análise aprofundada, merecendo atenção cuidadosa pelos gestores e instituições responsáveis pela formação destas decisões.

Ocorre que estas duas áreas se relacionam na medida em que o ato de uma das instituições gera efeitos significativos sobre os objetivos da outra. Tendo em vista que elas integram uma mesma política econômica, devem ser formuladas e implementadas com base não nas mesmas regras e objetivos (que muitas vezes são inconciliáveis), mas com base em um necessário diálogo e uma necessária coordenação intersetorial e institucional para que todos os aspectos sejam considerados na tomada das decisões.

Importa, portanto, verificar como vem ocorrendo a interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial, com a intenção de apurar como as respectivas instituições, quais sejam, o CADE e a CAMEX, dialogam. O caminho escolhido para isso foi pesquisa empírica das decisões institucionais sobre este tema. Portanto, neste capítulo serão analisados os casos do CADE em que houve, por este órgão, a avaliação dos impactos de uma medida *antidumping* no caso concreto. No capítulo 4, serão analisados os casos em que a CAMEX avaliou a possibilidade de uma medida *antidumping* causar impacto no cenário de concorrência do mercado doméstico.

### 3.3. Estudo de casos analisados pelo CADE

O artigo 119 da Lei nº 12.529/2011 (a lei brasileira de defesa da concorrência)<sup>165</sup> define que suas regras não se aplicam aos casos de *dumping* e subsídios:

Art. 119. O disposto nesta Lei não se aplica aos casos de *dumping* e subsídios de que tratam os Acordos Relativos à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, promulgados pelos Decretos nºs 93.941 e 93.962, de 16 e 22 de janeiro de 1987, respectivamente.

Assim, em tese, somente os casos de *dumping* praticados por países exportadores que não fazem parte da Organização Mundial do Comércio – OMC, e, portanto, não vinculados pelas regras do Acordo Antidumping do GATT, estariam sujeitos à lei brasileira de defesa da concorrência.

Mas parece acertado e razoável o entendimento do ex-Conselheiro do CADE, Carlos E. J. Ragazzo, de que este dispositivo não exclui do CADE a competência de manifestação com relação aos efeitos concorrenciais de medidas que possam de alguma maneira prejudicar a livre concorrência, incluindo-se entre estas medidas aquelas adotadas pela CAMEX<sup>166</sup> referentes a comércio internacional.

---

<sup>165</sup> O artigo 91 era o dispositivo correspondente, na lei antiga, à Lei nº 8.884/94.

<sup>166</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Voto do Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo na Petição nº 08700.001571/2009-22.

Neste cenário, em algumas oportunidades o CADE já foi instado a analisar aspectos da relação entre a política de defesa da concorrência e a política comercial, manifestando-se em situações que envolviam regras do comércio internacional.

Um exemplo de caso em que se verificou esta interação é o Ato de Concentração nº 08012.001637/2007-71, que envolveu as empresas Hidalgo Industries LU e Novelis Inc. Contextualizando, a empresa Hidalgo adquiriu todas as ações ordinárias da empresa Novelis através de operação que foi aprovada, sem restrições, pelo Plenário do CADE em 08.08.2007, no âmbito da sua competência de controle preventivo de estruturas. O mercado relevante afetado pela operação foi o de chapas laminadas de alumínio, cuja dimensão geográfica foi circunscrita ao território nacional.

Neste caso, a Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alta Reciclagem (ABRALATAS) ingressou nos autos requerendo a redução da alíquota de 12% da TEC incidente sobre as chapas de alumínio. O CADE decidiu que havia indício de exercício de poder de mercado pela Novelis e que quanto maior a possibilidade de exercício de poder de mercado doméstico, maior seria o diferencial de preços e, portanto, menor o volume destinado ao mercado interno e maiores seriam as exportações. Entendeu-se que uma redução da alíquota da TEC, conforme pleiteada pela ABRALATAS, teria como consequência o aumento do bem-estar social porque as fabricantes de latas teriam à sua disposição alternativas de mercadoria menos custosa, seja a importada, seja de produção da própria Novelis, já que então esta teria a sua estratégia de precificação contestada pela possibilidade de importação a preços mais baixos, levando-a a redefinir seus preços em patamares concorrenciais.

Assim, neste caso prático, o CADE recomendou a expedição de ofício à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e à SEAE, recomendando que estas autoridades examinassem a conveniência e oportunidade de adoção, pelo Brasil, de posição nos foros competentes do Mercosul para a diminuição da Tarifa Externa Comum (TEC) de chapas de ligas de alumínio, haja vista os possíveis ganhos decorrentes da contestação dos preços por meio de redução do custo de internação de importação.

O CADE fez recomendação similar no caso do Ato de Concentração nº 08012.009843/2005-67 (caso Cimento Rio Branco S.A. / Camargo Corrêa S.A., em 11.04.2007), que envolveu o mercado de “cimento branco”.<sup>167</sup> Neste caso, o CADE foi informado pela CAMEX sobre a intenção de analisar a solicitação de redução da tarifa, de modo que houve uma maior interação com a CAMEX, de modo que o CADE passou, a partir de junho de 2008, a ser observador nas reuniões do Grupo Técnico Interministerial de Revisão da Lista Brasileira de Exceções à Tarifa Externa Comum - TEC (LETEC).

Entretanto, a despeito deste relativo movimento de aproximação institucional, a solicitação do CADE de redução da alíquota da Tarifa Externa Comum – TEC para a importação de chapas de alumínio utilizadas para a produção de latas e de cimento branco foi recusada pelo Comitê Executivo de Gestão da CAMEX (GECEX).<sup>168</sup>

No julgamento do Ato de Concentração nº 08012.001885/2007-11 (caso Saint-Gobain / Owens Corning), em 23.07.2008, o CADE foi além e, em vez de apenas expedir um ofício para a CAMEX com cópia do relatório, voto do relator e acórdão do CADE, recomendando a redução tarifária do produto em questão (neste caso o produto envolvido era manta de filamento contínuo), como feito nos exemplos anteriormente mencionados, nesta oportunidade o Conselho encaminhou um memorial descritivo: (i) do produto em questão; (ii) dos mercados envolvidos na operação; e (iii) das preocupações concorrenciais que fundamentavam a solicitação da redução da tarifa, possibilitando, assim, uma análise mais abrangente do tema, bem como um aprofundamento técnico por parte da CAMEX.

O CADE também já foi instado a se manifestar sobre aspectos relacionados a efeitos no cenário doméstico de temas relacionados a salvaguardas, o que ocorreu no âmbito do Processo Administrativo nº 08012.009462/2006-69, em que a Mattel do Brasil Ltda. (“Mattel”) representou perante a hoje extinta Secretaria de Direito Econômico – SDE, do Ministério da Justiça (cujas funções são hoje exercidas pela Superintendência-Geral do CADE) em desfavor da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (“ABRINQ”) e seu Presidente, sob o argumento de que os associados da ABRINQ haviam

---

<sup>167</sup> Outro exemplo é o Ato de Concentração nº 08012.010195/2004-19 (caso Votorantim Celulose e Papel S.A. / Ripasa S.A. Papel e Celulose, em 08.08.2007), que envolveu o mercado de “papel *cut size*”.

<sup>168</sup> Conforme relata o Conselheiro Fernando Furlan no seu voto no Requerimento nº 08700.001571/2009-22, p. 26.

discutido sugestões a serem apresentadas ao DECOM no tocante, entre outros temas, à fixação de preços mínimos para a importação de brinquedos da República Popular da China, bem como o estabelecimento de cotas para cada importador desses produtos. Isto é, a Mattel acusava os representados da prática de calibração de preços, distribuição entre si de cotas de importação e criação de barreiras à entrada de novos competidores no mercado.

Este caso, portanto, tratou de uma investigação da suposta prática, pela Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos – ABRINQ, e seu presidente, de atos tendentes a obter e influenciar a adoção ilegal de conduta comercial uniforme no mercado internacional de brinquedos.

Este caso denota a interação entre as áreas de defesa da concorrência e de defesa comercial, já que a prática objeto da acusação e investigação estaria ancorada em um “*acordo sobre o critério de cooperação comercial*” celebrado entre as entidades de classe do Brasil e China em 2006, ao final do período de dez anos em que o Brasil aplicou salvaguardas sobre as importações de brinquedos provenientes da China. Este caso apresenta uma ampla discussão sobre a legalidade ou a ilegalidade do acordo firmado com as autoridades chinesas, que seria considerado como integrante da política oficial de defesa comercial, porém teria servido para induzir à adoção de conduta considerada ilegal pela política de defesa da concorrência.

Conforme os autos deste processo, o Brasil havia firmado com a China o Memorando de Entendimento Sobre o Fortalecimento da Cooperação em Comércio e Investimento, em 3 de março de 2006, que versava sobre novas formas de encaminhamento, entre os dois países e seus respectivos setores industriais, de questões relacionadas à defesa comercial, objetivando o incentivo às suas indústrias.

Em linha com essa diretriz, a ABRINQ celebrou com a China Chamber of Commerce for I/E of Light and Industrial Products & Arts-Crafts e com a China Toy Association, com o conhecimento de representantes dos dois países, um acordo<sup>169</sup> que tinha como finalidade a defesa comercial do Brasil, evitando o subfaturamento nas

---

<sup>169</sup> Agreement on the Criteria of Commercial Cooperation Between Chinese and Brazilian Toy Industries, Celebrated by the Legal Representatives of the China Chamber of Commerce for the I/E of Light Products & Arts-Crafts, the CTA – China Toy Association, and Mr. Synésio Batista da Costa For ABRINQ.

importações e o contrabando de brinquedos, em defesa do mercado brasileiro e de modo a se evitar a necessidade de se recorrer a salvaguardas.

De acordo com o que se verifica pela análise dos autos, o acordo somente seria aplicável se e quando fosse objeto de aceitação pelos governos, brasileiro e chinês, tendo os associados da ABRINQ se reunido para propor ao governo brasileiro parâmetros que permitissem a aprovação e aplicação da avença, tendo a Mattel entendido configurar essas discussões como atos tendentes a obter e influenciar a adoção de condutas comerciais uniformes no mercado nacional de brinquedos.

O Conselheiro Relator deste caso, Olavo Zago Chinaglia, proferiu voto pelo arquivamento do processo em 15 de junho de 2011, entendendo que a conduta imputada, por si só, não poderia gerar efeitos anticompetitivos, observando que “*o estabelecimento de mecanismo de certificação de preços de exportação e o combate ao subfaturamento, bem como o estabelecimento de cotas e de troca de informações sobre produtos foi, no caso concreto, iniciativa do próprio governo brasileiro*” e que “*as discussões iniciadas pelos Representados, na reunião de 11/09/2006, com relação à distribuição de cotas de importação e à calibração dos preços dos produtos importados, consubstanciam desdobramento direto e indissociável das ações empreendidas pelo MDIC, por intermédio de seus órgãos atuantes em questões de comércio internacional*”.

Além disso, merece destaque a sua constatação de que: “*O estabelecimento de cotas de importação e a fixação de valores de referência para a importação de brinquedos provenientes da China foi resultado da ação governamental, e não dos Representados, os quais, desse modo, limitaram-se a organizar, de forma legítima, os interesses do setor que representavam, de modo a subsidiar as ações governamentais subsequentes*”.

Concluiu, por fim, que as tratativas entre o governo brasileiro e o chinês com relação ao setor constituíam “*verdadeira excludente de punibilidade para todos os comportamentos imputados aos Representados neste processo*”.

Discordou dessa conclusão o então Presidente do CADE, Vinicius Marques de Carvalho, esclarecendo que *“a licitude do acordo (firmado entre os países) foi determinada pelos órgãos competentes de defesa comercial. Ela independe da avaliação do Cade, sendo que tudo o que cumpre a este Conselho é analisar se, não obstante sua licitude, o acordo foi ou não utilizado de modo a subverter a concorrência”*.

Em outras palavras, Carvalho entendeu que não haveria que confundir o acordo internacional homologado pela SECEX e a negociação de quotas entre os associados da ABRINQ, agentes privados, sendo esta, em seu entender, ilícita, especialmente na medida em que permitiu a troca de informações comercialmente sensíveis, como volumes de importação e a adoção de conduta uniforme, com o estabelecimento de parâmetros comuns nas requisições de Licenças de Importação. A este respeito afirmou: *“se é verdade que a ABRINQ não teria como controlar a expedição de LIs por ser essa uma prerrogativa governamental, ela teria sim plenas condições de articular os empresários para que eles não requisitassem LIs além do limite acordado”*.

Carvalho concluiu, portanto, que *“a conduta em questão tinha potencial concreto de criar óbices à entrada de outros agentes no mercado e à manutenção de uma estabilidade não competitiva no mercado, motivo pelo qual não há como afastar sua potencialidade lesiva”*.

Assim, após o voto-vista do Conselheiro Paulo Burnier da Silveira aderindo ao voto-vista do Presidente do CADE, o Plenário, por maioria, determinou a condenação dos Representados, vencidos o Conselheiro Relator e os Conselheiros Marcos Paulo Veríssimo e Alessandro Octaviani Luis.

Outro exemplo de caso prático em que o CADE foi instado a se manifestar sobre tema de comércio internacional é o Processo nº 08700.001710/2012-13. Em resumo, em março de 2012, a Associação Brasileira da Indústria PET – ABIPET – representativa da cadeia produtiva do setor de PET (fabricantes de resina, de embalagens e seus recicladores) apresentou ao CADE consulta em que solicitou manifestação sobre os aspectos concorrenciais da importação, sob Regime de Origem do Mercosul e do regime de *drawback*, de pré-forma PET de alto volume do Uruguai, Paraguai e Argentina.

A ABIPET argumentou que estaria havendo desvirtuamento de regra aduaneira e com isso empresas de transformação de resina PET em pré-forma seriam fechadas e o mercado deixaria de ser competitivo, passando a ser concentrado. Este cenário seria derivado de uma ineficiência e geraria desarticulação da cadeia produtiva.

Neste caso houve ampla instrução, com manifestação da PROCADE, do Departamento de Estudos Econômicos do CADE, audiência pública realizada pelo CADE, com participação de representantes do DECOM, do BNDES, da ABIQUIM, da SEAE, da PROTESTE, entre outras entidades igualmente relevantes.

A consulta foi convertida em petição (houve, portanto, alteração do tipo de procedimento administrativo) e, ao final, em outubro de 2013, o CADE entendeu que o núcleo da questão versava sobre regras de comércio exterior, “*não sendo possível, mesmo com longa e ampla instrução realizada, enxergar a incidência do ordenamento antitruste brasileiro*”.<sup>170</sup> O CADE, então, encaminhou os autos ao MDIC e à SEAE para conhecimento e adoção das medidas que entendessem cabíveis. Estes dois órgãos se manifestaram no sentido de improcedência dos pleitos e o processo foi arquivado em 01.10.2015.

A despeito de serem numerosos os exemplos de casos em que houve, por parte do CADE, a análise de temas de comércio internacional, isto não é verdade com relação especificamente ao tema deste trabalho, qual seja, o impacto que uma medida *antidumping* pode gerar no cenário de concorrência do mercado doméstico e a ausência de um diálogo suficiente entre as duas instituições competentes (CADE e CAMEX) sobre este tema.

A respeito da interação entre as políticas concorrencial e de defesa comercial especificamente no tocante aos impactos que uma medida *antidumping* pode causar no cenário de competição do mercado interno, foram identificados três casos nas

---

<sup>170</sup> BRASIL. CADE. Voto do Conselheiro Relator Alessandro Octaviani Luis, no Ato de Concentração nº 08700.001710/2012-13.

decisões do CADE pesquisadas no período que compreende os anos de 1994 a 2016, que serão apresentados em seguida.<sup>171</sup>

Importante notar que entre estes três casos, o primeiro que será analisado (o mais antigo, julgado em 2003) resultou em recomendação do CADE à CAMEX referente à revisão de uma medida *antidumping*; o segundo caso que será analisado (julgado em 2009) versou expressamente sobre o tema objeto deste trabalho, isto é, a ausência de um diálogo ou cooperação suficiente entre as duas instituições, denotando a posição do CADE (ao menos a posição à época) em relação a este assunto; o terceiro e último caso que será analisado (o mais recente, julgado em novembro de 2014) considerou a existência de medida *antidumping* no segmento analisado como um dos motivos determinantes para a ausência de rivalidade internacional, o que levou à definição do mercado relevante geográfico como mais restrito (América do Sul) e culminou com a reprovação da operação porque ela criava um monopólio no mercado brasileiro.

### **3.3.1. O caso da insulina**

Um caso prático do CADE que analisou a interação entre as políticas concorrencial e comercial no tocante aos impactos de uma medida *antidumping* na concorrência doméstica é o Ato de Concentração nº 08012.007861/2001-81, que se referiu à operação celebrada entre a Novo Nordisk Brasil e a Biopart, mediante a qual a maioria das ações da Biobrás S.A. (pertencentes à Biopart e seus quotistas) passou à propriedade da Novo Nordisk Brasil. Em decorrência desta operação, foi criada a empresa Biommm S.A., parte cindida da Biobrás, que seria detentora da patente norte-americana para o processo de produção de cristais de insulina.

---

<sup>171</sup> Para fins metodológicos, é importante registrar que a escolha dos casos analisados pelo CADE não levou em consideração o tipo de procedimento como recorte, ou seja, não se fez um recorte por atos de concentração, processos administrativos, petições ou consultas. Com efeito, os casos estudados e apresentados neste trabalho foram analisados pelo CADE em procedimentos distintos, porque a escolha dos casos foi feita a partir do tema que se quer estudar, qual seja, o diálogo e a interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial, fundamentalmente no tocante aos impactos de uma medida *antidumping* no cenário de competição interna, independentemente do tipo de procedimento. Diante de uma jurisprudência relativamente escassa sobre o tema, considerou-se pertinente embasar a escolha pelo tema e não pelo procedimento.

Este caso foi julgado em 25.06.2003, e àquela época vigorava o controle *a posteriori* das concentrações, isto é, não era exigida, pela lei concorrencial, a aprovação prévia de operações societárias, e sim em momento posterior. Neste caso, entendeu-se que poderiam ocorrer alterações no processo concorrencial no mercado de insulina e no bem-estar do consumidor, uma vez que a empresa que mais exportava para o mercado nacional, por meio de sua subsidiária no Brasil, era a Novo Nordisk, sendo que o restante deste mercado era abastecido pela única produtora local, a Biobrás e, ainda, que poderia ocorrer algum fato que viesse a prejudicar a concorrência neste mercado de forma irreversível, sendo que qualquer decisão do CADE, ao final do processo, seria inócua. Assim, foi assinado um Acordo de Preservação da Reversibilidade da Operação – APRO entre as Requerentes do Ato de Concentração e o CADE, estabelecendo que as Requerentes se absteriam, até o julgamento do processo pelo CADE, de *(i)* praticarem atos decorrentes do contrato já realizado no que tange a alterações nas suas instalações físicas e transferência ou renúncia aos direitos e obrigações relativos aos seus ativos; *(ii)* descontinuarem a utilização de marcas e produtos; *(iii)* promoverem alterações nas estruturas logísticas e práticas de distribuição e comercialização; *(iv)* fazerem mudanças administrativas nas empresas que impliquem em dispensa de mão de obra e transferência de pessoal entre seus estabelecimentos de produção, distribuição, comercialização e pesquisa, quando caracterizadas como objetivando a integração das Requerentes; *(v)* interromperem projetos de investimentos preestabelecidos em todos os setores de atividade da empresa adquirida e de implementação de seus planos e metas de vendas. O acordo ainda previa a obrigação das Requerentes de informar ao CADE, em relatório pormenorizado, as mudanças que já haviam ocorrido desde a notificação do Ato e aquelas programadas para serem implementadas no futuro, como consequência da operação, bem como a apresentação de relatórios mensais com informações que comprovem a obediência das requerentes aos compromissos.

A empresa concorrente Eli Lilly do Brasil Ltda. manifestou sua preocupação neste caso em relação à operação, destacando a redução das condições de concorrência e o fortalecimento do poder de mercado da Novo Nordisk. Defendeu que a operação apresentaria impactos anticoncorrenciais relevantes, uma vez que resulta em dominação dos mercados público e privado de insulina, e argumentou que existiam naquele mercado

elevadas barreiras à entrada de novos concorrentes, além do fato de que o produto em questão era um medicamento essencial de uso contínuo, com demanda inelástica.

Por ocasião do julgamento deste caso, o então Conselheiro Relator Thompson Almeida Andrade concluiu que tanto no setor público quanto no setor privado a concentração do mercado de insulina resultante da operação era elevada. Considerou-se que no mercado nacional de insulina segmentado ao setor público (isto é, englobando as compras dos medicamentos feitas pelo Poder Público por meio de licitações) a participação de mercado das Requerentes após a operação seria superior a 90%, restando apenas a Eli Lilly com 3,55% e a Aventis com 2,90%. No mercado nacional de insulina segmentado ao setor privado (que inclui as compras dos medicamentos feitas pelos atacadistas e farmácias que comercializam o produto aos consumidores finais), a participação de mercado das Requerentes após a operação seria de 64,25%, restando como opções a Eli Lilly, com 30,47% do mercado, e a Aventis, com 5,28%.

De fato, diante das características do mercado envolvido, houve a necessidade de avaliar a presença de rivalidade. O Conselheiro Relator apontou que existiam rivais fortes, com elevada capacidade econômica nos mercados envolvidos na operação, tais como as empresas Aventis e Eli Lilly. Assim, entendeu que esses concorrentes seriam capazes de confrontar qualquer tentativa de eventual abuso de poder de mercado pela Novo Nordisk.

Entretanto, o Conselheiro Relator advertiu que, por existir Compromisso de Preços assinado junto ao DECOM/MDIC, resultante de investigação de *dumping*, a capacidade da Eli Lilly de disputar o mercado oferecendo um preço mais baixo estaria prejudicada. Portanto, para que houvesse o reforço da rivalidade, foi considerada a importância de se afastar esta restrição.

De acordo com o voto do Conselheiro Relator, a Eli Lilly e a Aventis eram rivais de grande porte econômico, “*capazes de confrontar qualquer tentativa de eventual abuso de poder de mercado exercido pela Novo Nordisk*”. No entanto, o Conselheiro observou que “*no caso da Eli Lilly, sua capacidade de disputar o mercado oferecendo um preço mais baixo está manietada por um Compromisso de Preços assinado junto ao*

*DECOM - Departamento de Defesa Comercial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior resultante de processo contra 'dumping' envolvendo esta empresa e a Novo Nordisk. Assim, para que seja real a sua capacidade de efetivamente competir com a Novo Nordisk, será importante que seja adequadamente afastada esta restrição para que a rivalidade seja reforçada”.*

Assim, ao final do processo, solicitou à autoridade de defesa comercial a revisão de uma medida adotada anteriormente devido à alteração na situação do mercado afetado por ela e pela possibilidade de efeitos anticompetitivos em decorrência da inadequação de referida medida em razão das novas características do mercado.

Conforme o Conselheiro Relator: “(...) o *Compromisso de Preços* não pode ser um instrumento de dominação de mercado. Seu objetivo é proteger empresas nacionais de condutas anticompetitivas por parte de empresas estabelecidas fora do território nacional. Assim, cessado o *Compromisso de Preços* firmado entre o DECOM e a Eli Lilly, restariam restabelecidas as condições de concorrência no mercado nacional de insulina”.

O Conselheiro Relator concluiu pela aprovação da operação com restrição referente a uma cláusula de não concorrência contida no contrato, e indicou a necessidade de se oficiar ao DECOM/MDIC para que fossem tomadas providências: “Como complemento importante desta decisão e elemento essencial para que se efetivem os efeitos esperados provenientes da aprovação deste Ato de Concentração, com maior rivalidade competitiva neste mercado altamente concentrado, indico que caberá ao CADE oficiar o DECOM sobre a necessidade de ser revisto o ato que gerou a imposição de alíquota ‘antidumping’ contra a Novo Nordisk (preliminarmente sustada pela liminar concedida a esta) e do *Compromisso de Preços* assinado pela Lilly”.

Esta decisão do CADE motivou a revisão da decisão pelo DECOM, conforme a Resolução nº 4, de 3 de março de 2005. Com efeito, a CAMEX resolveu suspender pelo prazo de um ano a medida *antidumping* imposta à Novo Nordisk e o *Compromisso de Preços* sobre as importações da Eli Lilly. Na fundamentação da decisão, a CAMEX registrou que havia recebido um ofício do CADE em que este informava que havia aprovado uma operação de concentração com a recomendação de que fosse revisada

a decisão da autoridade de defesa comercial. A CAMEX fundamentou a sua decisão no artigo 60 do Decreto nº 1602/95 (hoje revogado pelo Decreto nº 8.058/2013), que estabelecia a possibilidade de suspensão da aplicação de medidas, pelo prazo de um ano, prorrogável por igual período, caso ocorressem alterações temporárias nas condições de mercado e desde que o dano não se reproduzisse ou subsistisse em função da suspensão e que a indústria doméstica fosse ouvida. A CAMEX entendeu que “ficou evidente que com a aquisição da Biobrás pela Novo Nordisk ocorreram mudanças nas condições de mercado que justificaram a edição do ato administrativo consubstanciado na Resolução CAMEX nº 2 de 2001, eis que Biobrás e Novo Nordisk são, após a aquisição da primeira pela segunda, parte de um mesmo grupo. No processo original, a Biobrás alegava que estava sofrendo dano pela prática de *dumping* das empresas Eli Lilly e Novo Nordisk. As empresas Lilly firmaram compromisso de preços. Já o grupo Novo Nordisk além de não firmar compromisso, recorreu ao Poder Judiciário para se eximir do pagamento do direito *antidumping* aplicado. Por força de decisão judicial o direito *antidumping* aplicado não está sendo cobrado. Com a aquisição da Biobrás pela Novo Nordisk, empresa acusada de causar dano à primeira, não se justificaria, em tese, a manutenção do compromisso de preços homologado com as empresas Lilly”.<sup>172</sup>

Ademais, vale registrar que, como não houve solicitação das partes interessadas para a revisão das medidas, e dado o contido no artigo 3º da Resolução CAMEX nº 2, de 2001, que aplicara as mesmas por um prazo de 5 anos, a vigência das medidas *antidumping* expirou em 6 de março de 2006. Portanto, as medidas *antidumping* restaram suspensas entre 7 de março de 2005 e 6 de março de 2006 e perderam sua vigência a partir de então.

Claramente, não existia qualquer obrigatoriedade, por parte da CAMEX, para a adoção da recomendação do CADE, mas isto ocorreu, mostrando que a interação entre as autoridades foi altamente benéfica ao interesse nacional.

---

<sup>172</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08012.007861/2001-81.

Como se verifica pela análise deste caso, esta foi uma experiência relevante, que mostra como é benéfica a análise intersetorial e com a consideração de todos os aspectos, para o alcance da melhor decisão governamental, que reflita mais benefícios do que prejuízos para a sociedade. Neste caso, houve a percepção, pelas duas instituições, de que a interação e a coordenação institucional eram importantes para mitigar os prejuízos à economia nacional. Houve não só a percepção, mas a atuação coordenada. No entanto, este caso pode ser considerado uma exceção, pois não se verificou outro caso como este.

### **3.3.2. O caso do BOPP**

No caso prático da Petição nº 08700.001571/2009-22, apresentada ao CADE pela Itap Bemis Ltda. (“Itap Bemis”) no ano de 2009, o CADE demonstrou o entendimento, à época, de que via como necessária uma aproximação institucional com os órgãos responsáveis pela política *antidumping* do país.

Conforme o pedido da Itap Bemis, tratou-se de um requerimento de análise e pronunciamento do CADE sobre possíveis efeitos anticoncorrenciais de medida *antidumping* que, à época, poderia ser aplicada pela CAMEX às importações de filmes de polipropileno biorientado (chamado de “BOPP”).

Isto porque, em julho de 2006, o CADE havia aprovado, sem restrições e por unanimidade, o Ato de Concentração nº 08012.006186/2005-04, em que a Empresa Brasileira de Filmes Flexíveis Ltda. (“EBFF”), controlada pela Votorantim Participações S.A., foi adquirida pela Vitopel do Brasil Ltda. (“Vitopel”). À época, a Polo Indústria e Comércio Ltda. (“Polo”) se manifestou no ato de concentração no sentido de que a operação poderia causar efeitos negativos no mercado de filmes de BOPP pois conferia posição dominante às empresas requerentes, destacando-se que, além deste produtor de BOPP, havia no Brasil apenas dois outros cuja produção era destinada ao consumo cativo.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> De acordo com o pedido inicial da Itap Bemis, a 3M do Brasil e a Tecnoval Comércio e Indústria de Plásticos também produziam o filme de BOPP no território brasileiro, mas não vendiam seus produtos no mercado livre.

Tendo em vista a abertura, a pedido da Vitopel e da Polo, da investigação *antidumping* MDIC/SECEX 52100.001757/2008-51, realizada para averiguar a existência de *dumping* nas exportações para o Brasil de filme de BOPP quando originárias da Argentina, Chile, República Popular da China – RPC, Equador, Estados Unidos da América – EUA e Peru, e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática, a Itap Bemis considerou que a aplicação de uma medida *antidumping* iria restringir as importações do produto, o que poderia levar à possibilidade de ausência de rivalidade e exercício abusivo de poder de mercado das duas únicas empresas brasileiras fornecedoras do produto em questão – Vitopel e Polo –, concluindo, então, por levar a questão para a análise do CADE.

Conforme o pedido inicial da Itap Bemis, a operação de 2006<sup>174</sup>, de aquisição da EBFF pela Vitopel, resultou em participação de mercado de 57,2% para a Vitopel, cabendo à Polo 20,5% e às importações 22,3% do mercado relevante. Naquele caso, ainda que a participação de mercado fosse considerada elevada, o CADE entendeu que a Vitopel teria seu poder de mercado contestado pela Polo e pelas importações, principalmente advindas do Mercosul (em que a alíquota de importação era zero).

No entanto, conforme o pleito<sup>175</sup>, “*menos de dois anos após a aprovação do Ato, em abril de 2008, a Vitopel e a Polo conjuntamente apresentaram uma petição ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) requerendo a abertura de uma investigação ‘antidumping’ cujo propósito é o de limitar significativamente a entrada de importações (da Argentina, inclusive, mas não apenas, como detalhado a seguir)’*”.

Entre os argumentos da Itap Bemis, destaca-se o entendimento manifestado de que, do ponto de vista concorrencial, uma medida *antidumping* pode distorcer o mercado ao alterar a sua dinâmica, podendo acabar por favorecer o exercício do poder de mercado, e que, no caso concreto, a imposição de uma medida *antidumping* poderia modificar de forma significativa as condições de mercado que foram usadas como justificativa, pelo CADE, para aprovação da operação de aquisição da EBFF pela Vitopel,

---

<sup>174</sup> Ato de Concentração nº 08012.006186/2005-04.

<sup>175</sup> Petição nº 08700.001571/2009-22, fls. 04.

quais sejam, (i) presença importante de importações; (ii) presença de rivalidade entre as empresas; (iii) condições favoráveis à entrada de grandes competidores internacionais; e (iv) presença de *players* de grande porte envolvidos no processo produtivo.

Manifestou, ademais, que a pressão competitiva das importações resultaria na concessão imediata de poder de mercado à Vitopel. Ainda, a Itap Bemis destacou que a atuação coordenada das concorrentes (Vitopel e Polo) no pedido de medida *antidumping* para o órgão competente refletia ausência de rivalidade no mercado relevante.

Assim, defendendo que a imposição de uma medida *antidumping* contra as importações daquele produto advindos da Argentina, Chile, China, Equador, Peru e Estados Unidos viabilizaria o exercício de poder de mercado por parte das duas únicas produtoras brasileiras, causando danos aos consumidores diretos e indiretos daquele insumo, e tendo em vista que o mercado se concentrou desta forma com a aprovação do CADE (através de aprovação de ato de concentração dois anos antes) justificada na existência de contestação de poder de mercado doméstico por importações, a Itap Bemis requereu ao CADE a análise e pronunciamento quanto aos efeitos concorrenciais de uma medida *antidumping* neste caso concreto, requerendo, ainda, que o CADE informasse ao DECOM e à CAMEX a sua opinião.

O caso foi analisado pelo Plenário do CADE, que por unanimidade negou provimento aos pedidos formulados. Além do Conselheiro Relator Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, também apresentaram votos o então Presidente Arthur Badin e o Conselheiro Fernando de Magalhães Furlan, que antes de exercer a função no CADE exerceu por quase três anos o cargo de diretor da autoridade investigadora nacional em sede de defesa comercial, ou seja, do DECOM. Além de analisarem o pedido da Requerente Itap Bemis, os Conselheiros avaliaram a ausência de um diálogo ou cooperação suficiente entre as duas instituições, denotando a posição do CADE (ao menos a posição à época) em relação a este assunto.

O Conselheiro Relator observou inicialmente que a Petição da Requerente deveria ser conhecida pois encontrava respaldo no artigo 24, I da Lei nº 8.884/94, que previa que “*os expedientes que não tenham classificação específica, nem sejam acessórios*

*ou incidentes, serão incluídos na classe Petição (Pet), se contiverem requerimento, ou na classe Comunicação (Com), em qualquer outro caso”.* Avaliou, ademais, que a lei concorrencial então vigente (a antiga Lei nº 8884/94) estabelecia que o seu conteúdo não se aplicava a casos de *dumping*, regidos pelas normas de defesa comercial. Ressaltou, entretanto, que esta regra não exclui do CADE a manifestação quanto aos efeitos concorrenciais de medidas que possam prejudicar a concorrência, como as adotadas pela CAMEX, mencionando que o CADE inclusive já se manifestou por meio de pedidos de alteração da Tarifa Externa Comum (imposto de importação), citando ainda o caso do Ato de Concentração nº 08012.007861/2011-81 (caso da insulina).

Com relação aos argumentos da Requerente, entendeu que as importações naquele setor não tinham ainda deixado de representar parte importante da estrutura de oferta daquele produto no mercado nacional, pois os países do Mercosul, naquele momento, ainda tinham acesso preferencial, com tarifa que não havia sido ainda modificada.

Sobre a alegada ausência de rivalidade pela atuação coordenada das concorrentes (Vitopel e Polo) no pedido de medida *antidumping* para o órgão competente, o Relator entendeu que *“apresentar conjuntamente requerimento solicitando abertura de investigação ao DECOM não é um indício de conluio entre as empresas, pois se trata de prática comum entre empresas de um mesmo setor de forma a reduzir custos de contratação de pesquisas e consultoria a serem realizadas conjuntamente, dar celeridade ao processo (já que reduz a quantidade de partes a se manifestar, pois as informações foram dadas previamente) e propiciar maior legitimidade ao pleito ao englobar uma parcela maior do mercado que será investigado. Ademais, o pedido em conjunto não significa que as empresas compartilharam informações estratégicas de forma a agir em conluio. Cada empresa fornece seus dados separadamente, podendo solicitar confidencialidade às informações consideradas sigilosas, conforme o artigo 28 do Decreto nº 1602/95”.*

Acerca dos outros dois fatores considerados para aprovação da operação de aquisição da EBFF pela Vitopel, o Conselheiro Relator entendeu que a Requerente não havia apresentado elementos que demonstrassem a deterioração das condições favoráveis à

entrada ou à ausência de agentes de grande porte no processo produtivo deste mercado.

O fundamento principal da decisão deste caso, no entanto, se refere ao fato de que o caso estava relacionado a fato futuro e incerto, a saber (conforme o voto do Conselheiro Relator):

Ao contrário das outras intervenções do CADE em questões referentes à implicação de medidas de defesa comercial no ambiente concorrencial nacional, o pedido da requerente se baseia em um possível prejuízo a concorrência de algo que ainda não se materializou – a medida *antidumping* – e cujos efeitos não são passíveis de correta mensuração, haja vista que: 1) pode ser tomada ou não; 2) caso seja imposta, pode ou não contemplar os seis países sob investigação; e 3) caso seja imposta e contemple um ou alguns países, a variabilidade de margem de *dumping* alegada pela requerente é ampla, variando de 18% a 82,7% a depender do país sob acusação.

Dados esses parâmetros, teriam que ser construídos inúmeros cenários sobre um evento que pode não ocorrer. As manifestações anteriores do CADE tinham como balizadores um fato concreto – uma tarifa de importação elevada ou uma medida *antidumping* em vigor – cujos efeitos poderiam ser estimados, o que não ocorre no presente caso.

Ao abordar o tema trazido pela Requerente Itap Bemis referente à cláusula de interesse nacional como argumento para a não imposição de uma medida *antidumping* (fundamentado no artigo 64, § 3º do então vigente Decreto nº 1602/95, que admitia a possibilidade de não aplicação de uma medida, ainda que presentes os requisitos legais – *dumping*, dano e nexos de causalidade – por razões de interesse nacional, norma prevista hoje pelo novo Decreto nº 8.058/2013), o Conselheiro Relator demonstrou o entendimento de que “a cláusula de interesse nacional revela que razões de interesse nacional podem provocar uma reavaliação de medidas a serem tomadas pelos órgãos responsáveis pela política comercial do país” e afastou o pedido da Requerente, novamente com base no fato

de que a CAMEX ainda não tinha se pronunciado sobre a imposição ou não de medida *antidumping*, de modo que ainda não teriam ocorrido modificações substanciais nas condições de mercado, não cabendo, portanto, ao CADE, se pronunciar sobre eventuais implicações anticompetitivas de uma possível medida a ser tomada pela autoridade comercial.

Assim, neste caso, a decisão, por unanimidade, do Plenário do CADE foi de não acolher o pedido da Requerente, com base nos argumentos do Relator, especialmente no fato de que não caberia ao CADE se pronunciar sobre uma medida *antidumping* que ainda não tinha sido imposta, ou seja, ainda não existia no plano concreto. Mas sem dúvida, o interessante deste caso foi a demonstração da visão do CADE, como instituição, com relação ao tema dos possíveis efeitos de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico, e da relação institucional do CADE com os órgãos que atuam na área de defesa comercial – DECOM e CAMEX. O então Presidente do CADE, Arthur Badin, e o Conselheiro Fernando de Magalhães Furlan, apresentaram votos extensos sobre este tema, que serão abordados a seguir.

O então Presidente do CADE fez uma importante distinção entre preço predatório, *underselling* e *dumping*. Pontuou que “*o preço predatório consiste na prática de venda de um produto a preço muito baixo, com o objetivo de eliminar os concorrentes e dificultar o ingresso de novos concorrentes no mercado*”, enquanto que o *underselling* “*consiste na venda de produtos por preço inferior a seu custo*”, uma prática de difícil caracterização que somente será punível pela lei de defesa da concorrência brasileira se, concomitantemente à sua ocorrência, houver também a prática de preço predatório. Nas suas palavras, “*o ‘dumping’, por sua vez, é uma forma de discriminação de preços entre países, em que uma empresa pratica preços mais baixos no mercado externo do que no mercado doméstico*”.

Entrando no tema da política *antidumping* e da política de concorrência, explicou que na sua visão não haveria, de maneira geral, conflito entre os respectivos objetivos pois ambas teriam por escopo a maximização do bem-estar, mas que a forma como essa maximização do bem-estar é buscada e os interesses que cada uma das políticas busca proteger são sim diferentes. Para ele, ainda que se verifique um objetivo comum

destas duas políticas pautado na promoção do processo competitivo entre as empresas, “enquanto a política comercial elimina as barreiras governamentais ao comércio internacional, a política concorrencial busca eliminar as barreiras privadas erigidas pelos agentes econômicos, uma vez que estas podem impedir o alcance do objetivo de acesso ao mercado nacional decorrente da liberalização comercial. Em outras palavras, a liberalização comercial não produz os benefícios estimados caso se verifique a existência de práticas anticompetitivas em mercados nacionais e estrangeiros”.

Ele apresenta a visão de que “as medidas ‘antidumping’ podem levar a uma contraposição entre as políticas de concorrência e liberalização do comércio, na medida em que elas configuram uma exceção autorizada a esta última, tal qual preconizado na esfera multilateral. Sob a perspectiva jurídica, as regras ‘antidumping’ admitem práticas que podem ser condenadas pela legislação concorrencial, como, por exemplo, os compromissos de preços. Os objetivos econômicos das políticas ‘antidumping’ e da concorrência tampouco coincidem, uma vez que o foco da primeira é a proteção da indústria nacional, enquanto a segunda depende parcialmente da contestabilidade do mercado para realizar seu objetivo de promover o bem-estar do consumidor e a eficiência produtiva”.

Conforme o então Presidente do CADE, “as medidas ‘antidumping’ caminham em sentido contrário ao da promoção do processo competitivo almejado pela defesa da concorrência, sendo dotadas de forte viés protecionista”.

Sobre a citada “cláusula do interesse nacional”, cujo objetivo, como já mencionado, é verificar se há fundamentos para justificar a não imposição de medidas *antidumping* mesmo quando verificada a existência do *dumping*, do dano e do nexo causal, o Presidente do CADE afirmou à época que esta análise deve ser feita caso a caso, a partir de uma “análise global sobre os vários interesses envolvidos na aplicação ou não da medida ‘antidumping’”, fazendo-se a contraposição entre os interesses de importadores, indústrias usuárias dos produtos, consumidores e concorrência. Mas entende que são obscuras as hipóteses de aplicação da cláusula do interesse nacional em função da ausência de regulamentação.

Sobre a participação do CADE nas investigações *antidumping*, expressa que esta não é assegurada legalmente e que, conforme o artigo 21, § 3º do Decreto nº 1.602/95, a SECEX tem discricionariedade para determinar outras partes interessadas não elencadas no Acordo e somente estas terão acesso aos dados das investigações, pois o processo é sigiloso, de modo que a participação e eventual submissão de uma análise completa de potenciais efeitos anticoncorrenciais da medida somente teriam lugar após a análise e indicação, pela autoridade comercial competente, da existência de *dumping*, dano e nexo de causalidade. Assim, entende que não está claro de que forma o CADE poderia ingressar neste momento, após tomar conhecimento do resultado da investigação e de eventual risco de que as medidas *antidumping* tragam prejuízo à concorrência.

Ainda, entende que a avaliação do grau de contestabilidade do mercado doméstico do exportador, por meio de análise que contaria com a contribuição das autoridades de defesa da concorrência, poderia ser um ponto de partida e que o objetivo seria a ampliação do foco de análise para *“considerar os efeitos da medida ‘antidumping’ não somente em relação à indústria nacional, mas sim seu impacto no bem-estar econômico geral do país, equilibrando a análise do bem-estar de modo a aferir seus resultados para a sociedade”*.

Por fim, o então Presidente do CADE registra que *“faz-se necessário, outrossim, o desenvolvimento de um diálogo em busca de consenso a respeito da forma de intervenção das autoridades de defesa da concorrência na investigação ‘antidumping’, bem como as condições e fatores a serem considerados em sua avaliação”*.

O então Conselheiro Fernando de Magalhães Furlan no decorrer de seu voto também analisou a interação das políticas antitruste e *antidumping* e a questão do interesse nacional. Afirmou: *“Além do exame dos critérios de investigação ‘antidumping’ utilizados pela autoridade investigadora nacional (‘dumping’, dano e nexo de causalidade), que, no Brasil, culminará com um parecer cuja conclusão poderá ser pela aplicação ou não de um direito ‘antidumping’, numa fase subsequente do iter decisório, já em sede do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio exterior – CAMEX, poderão ser levadas em consideração outras questões abrangentes, atreladas à economia nacional geral. Essas questões impõem à autoridade de defesa comercial, a quem cabe a decisão final, analisar*

*os diferentes efeitos que as medidas ‘antidumping’ poderão produzir na economia doméstica como um todo. Essa medida, prevista legalmente no Brasil, Canadá, Paraguai, União Europeia, China, dentre outros, reconhece tanto a indústria doméstica (fabricante do produto sob investigação) quanto todos os agentes econômicos domésticos como partes interessadas na medida ‘antidumping’ (MONTEIRO e GALVÃO, 2006), o que reforça a ideia da medida ser de interesse nacional e não um direito de agentes privados”.*

Seguindo este raciocínio, ele registra que no Canadá a autoridade de defesa comercial já adota procedimento bastante estruturado e consolidado para a análise do interesse nacional. Afirma que a visão do Canadá, expressa em um dos primeiros documentos apresentados aos demais membros da OMC na Rodada de Doha, diz respeito à inserção no texto do Acordo Antidumping de dispositivos que tornem obrigatória a análise de aspectos de interesse nacional.

Conforme o entendimento explicitado pelo Canadá, um processo sequencial, isto é, uma investigação separada e específica relativa a aspectos de interesse nacional a ser conduzida depois da determinação final para aplicação de uma medida, seria o mais efetivo porque permite uma apreciação cuidadosa e completa da questão.

De acordo com o Conselheiro, o Canadá leva em consideração, na análise do interesse nacional, os seguintes fatores:

- (a) Se produtos semelhantes ao produto sob investigação estão imediatamente disponíveis a partir de fontes às quais as medidas não se aplicam;
- (b) Se a imposição de uma medida *antidumping* cheia (i) eliminou ou reduziu substancialmente a concorrência no mercado doméstico relativo aos produtos em consideração; (ii) causou ou provavelmente causará dano significativo a produtores domésticos que usam o(s) produto(s) como insumo(s) na produção de outros produtos e no fornecimento de serviços; (iii) causou dano significativo ou provavelmente causará dano significativo à competitividade em razão de limitar acesso a produtos usados como insumo na produção de outros produtos e no fornecimento de serviços ou de limitar

o acesso a tecnologia; *(iv)* restringiu significativamente ou provavelmente restringirá significativamente a escolha ou a disponibilidade de produtos a preços competitivos para consumidores ou de outra forma lhes causou ou provavelmente lhes causará dano significativo;

(c) Se a não imposição de uma medida *antidumping* provavelmente causará dano significativo à produção doméstica de insumos, incluindo *commodities* primárias, usados pela indústria doméstica de produtos similares;

(d) Quaisquer outros fatores que sejam relevantes nas circunstâncias consideradas.

Com efeito, de acordo com o então Conselheiro Furlan, ao estabelecer que o interesse econômico ampliado de um país importador seja considerado antes que uma medida *antidumping* seja aplicada, é garantida a consistência da aplicação de tais medidas com o interesse econômico geral do país importador. Tal análise ajuda a garantir, ademais, que o uso do *antidumping* tenha base econômica sólida e ajuda a dissipar preocupações em relação à possibilidade do uso de medidas *antidumping* como ferramenta para redução do acesso aos mercados, de modo a causar efeito positivo na promoção do comércio exterior do país e do seu desenvolvimento econômico.

Ele então explica que, conforme já mencionado, no Brasil já existe a previsão da consideração do interesse público, conforme artigo 3º do Decreto nº 8.058/2013<sup>176</sup>, mas demonstra o entendimento de que esta norma é vaga e “*dá ensejo a decisões lastreadas, por vezes, em critérios eminentemente políticos e pouco transparentes, dissociadas dos objetivos de defesa comercial e longe dos critérios técnicos que embasam as investigações*”.

---

<sup>176</sup> No voto, ele menciona o Decreto nº 1602/95, vigente à época, mas que foi revogado pelo Decreto nº 8.058/2013 e manteve a previsão da cláusula de interesse nacional, porém chamando de interesse público.

O Conselheiro Furlan então faz uma sugestão clara de consideração de aspectos concorrenciais pela CAMEX quando da tomada de suas decisões: “com um sistema estruturado em análise objetiva do interesse nacional (*‘public interest’*), como visto acima, alcançar-se-ia maior transparência, maior respeito aos critérios técnicos da investigação e maior oportunidade de manifestação dos interessados. Tudo somado, estaríamos mais aptos a tomar decisões mais consentâneas com os objetivos econômicos e comerciais do país. Do exposto, considerando a legislação aplicável em vigor atualmente no país, concluo ser saudável a consideração pela autoridade máxima em temas de defesa comercial, ou seja, o Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, de aspectos concorrenciais, por exemplo, no embasamento de suas decisões”.

Com relação à possibilidade de fechamento de mercado como decorrência da imposição de uma medida *antidumping*, o Conselheiro esclarece que não compreende tal fechamento como consequência *per se* do *antidumping*, avaliando que verifica que o *antidumping* poderia, no limite, implicar em restrição relativa de rivalidade em relação às importações, explicando ademais a chamada “regra do direito inferior”, ou *lesser duty rule* para a aplicação do *antidumping*, isto é, a medida *antidumping* é aplicada no limite suficiente para eliminar o direito à concorrência. Assim, explica que a aplicação de direitos *antidumping* pode onerar as importações em relação às origens identificadas na relacionada investigação, sendo esta oneração uma autorização normativa de um acordo multilateral que visa corrigir uma concorrência desleal por discriminação de preços.

Ainda no tocante à interface entre as autoridades de defesa da concorrência e as autoridades de defesa comercial, o então Conselheiro citou a advocacia da concorrência em comércio exterior como uma forma de aproximação e diálogo entre os órgãos. Mencionou que o CADE já sugeriu a outras autoridades a adoção de medidas que permitiriam o fomento da proteção do ambiente concorrencial. Citou, inclusive, que em diversos casos o CADE solicitou à CAMEX a alteração da alíquota da Tarifa Externa Comum do Mercosul por entender que o fomento à importação de tais produtos seria benéfico à concorrência na medida em que possibilitaria a contestação do poder de mercado de empresas nacionais e então inibiria a prática de condutas anticompetitivas. Segundo o Conselheiro, “essa alteração na postura adotada pela autoridade de defesa da concorrência, no sentido de promover uma maior interação com a CAMEX, permite a

*troca de informações e possibilita que as autoridades percebam as diferenças nas preocupações em cada área, nas atividades exercidas por elas e nos fatores que cada uma considera relevante para o exercício de suas atividades. A partir dessas percepções, é possível, no longo prazo, trabalhar pela aproximação institucional e funcional das duas autoridades e, de certa forma, convergir seus interesses, preocupações e atividades, evidenciando plena atenção ao objetivo permanente de advocacia da concorrência, em especial, em relação a outros órgãos públicos”.*

Vale registrar que a investigação *antidumping* sobre importações de BOPP em comento neste estudo acabou por ser arquivada pela autoridade de defesa comercial sem imposição de medidas porque não foi comprovado o nexo de causalidade entre o *dumping* e o dano.

Este caso é relevante para este trabalho exatamente porque demonstra o entendimento do CADE, à época, sobre a necessidade de aproximação institucional com os órgãos de defesa comercial. Os Conselheiros que se manifestaram teceram importantes considerações sobre impactos que o *antidumping* pode causar no mercado doméstico e a consequente interface entre as duas políticas, bem como sobre a necessidade de aprimoramento dos arranjos institucionais. Além disso, trouxeram experiências internacionais como exemplo, com lições e modelos institucionais que podem ser observados pelo Brasil.

### **3.3.3. O caso Braskem/Solvay**

Outro caso em que se verificou manifestação do CADE com relação ao impacto de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência doméstica é o Ato de Concentração nº 08700.000436/2014-27, que tratou da operação de aquisição, pela Braskem S.A., da Solvay Indupa, reprovada pelo CADE em 12.11.2014.

As empresas que propuseram a operação são as duas únicas produtoras no mercado brasileiro de PVC-S e PVC-E, utilizados principalmente no setor de construção civil. O CADE entendeu que a operação criaria uma forte concentração por parte da

Braskem nesses mercados, sem elementos que compensassem os potenciais impactos concorrenciais identificados.

De maneira mais detalhada, este foi um Ato de Concentração apresentado ao CADE em 20 de janeiro de 2014, através do qual as Requerentes submeteram à aprovação prévia do órgão brasileiro antitruste a proposta de aquisição de controle, pela Braskem, de 70,59% das ações representativas do capital social da Solvay Indupa Argentina, que eram detidas pela Solvay Argentina S.A.

De acordo com o alegado pelo Grupo Solvay nos autos deste processo, a operação representaria um marco na estratégia para reduzir a sua exposição em segmentos voláteis de produtos “comoditizados”, com baixas barreiras à entrada. Argumentaram as Requerentes que a indústria petroquímica é formada por grandes agentes, os quais são, em sua maioria, verticalmente integrados e atuam de forma global. Dessa forma, para competir de maneira eficiente, alegaram que seria necessário explorar ganhos de escala cada vez maiores e deter capacidade competitiva para capturar as oportunidades de internacionalização. Nesse sentido, de acordo com as Requerentes, a operação representaria uma oportunidade para a Braskem de aumentar a sua escala de produção e, conseqüentemente, sua presença e competitividade no mercado global.

O mercado analisado neste caso foi o da indústria petroquímica<sup>177</sup> e mais atentamente a cadeia produtiva do PVC, pois as sobreposições horizontais relevantes ocorriam nos segmentos de PVC-Suspensão - PVC-S, e PVC-Emulsão - PVC-E.

---

<sup>177</sup> De acordo com o voto do Conselheiro Relator, “a petroquímica é o ramo da indústria química orgânica que emprega como matérias-primas o gás natural, gases liquefeitos de petróleo (“GLP”), gases residuais de refinaria, naftas, querosene, parafinas, resíduos de refinação de petróleo e alguns tipos de petróleo cru”. Ainda de acordo com o citado voto, esta indústria é segmentada da seguinte maneira: “1ª geração: ocorre a quebra ou craqueamento da nafta, do hidrocarboneto leve de refinaria (“HLR”), do etano e do propano (gás natural), transformando-os em produtos petroquímicos básicos. Os principais produtos básicos são as olefinas (tais como eteno, propeno e butadieno), os aromáticos (tais como benzeno, tolueno e xilenos) e os combustíveis (tais como gasolina e GLP). 2ª geração: ocorre o processamento dos insumos petroquímicos originários da 1ª geração, obtendo os produtos intermediários ou finais. Os principais produtos de 2ª geração são os polietilenos, o polipropileno, o policloreto de vinila (“PVC”) e os elastômeros. 3ª geração: transforma o produto de 2ª geração em bens para uso do consumidor final, tais como embalagens plásticas, brinquedos, produtos hospitalares, tubos e conexões, laminados, filmes, calçados, solados, sandálias plásticas e de borracha, pneus e autopeças”.

Este caso foi amplamente debatido, e contou com a participação da Associação Brasileira da Indústria de Plástico (“ABIPLAST”) como terceiro interessado, que defendeu que a operação traria piora significativa às condições de concorrência nos mercados de PVC, argumentando que a aprovação eliminaria a rivalidade direta entre as duas únicas produtoras no Brasil, enquanto se manteria o cenário de proteção contra importações pela aplicação das maiores defesas comerciais a uma produção nacional de PVC em todo o mundo. De acordo com a ABIPLAST: *“Querer combinar monopólio e fechamento ao mercado externo pode até ser bom para a Braskem, mas não é condizente com os princípios da livre concorrência, nem bom para o Brasil”*.<sup>178</sup>

A ABIPLAST discordou da definição geográfica do mercado apresentada pelas requerentes (internacional), alegando dificuldades na importação da resina PVC, e defendeu o entendimento de que esta concentração estrutural geraria poder de mercado das requerentes e elevação de preços ao consumidor.

A Superintendência-Geral do CADE - SG procedeu a uma extensa instrução, com a remessa de ofícios a diversos consumidores, a solicitação de estudos econométricos ao Departamento de Estudos Econômicos - DEE do CADE e a oportunidade às Requerentes de apresentação das eficiências decorrentes da operação.

Por meio do Parecer Técnico nº 189/2014, a SG observou que esta operação geraria alta probabilidade de aumentos significativos de preços e efeitos anticompetitivos no mercado de PVC, dividido em PVC-Suspensão - PVC-S e PVC-Emulsão - PVC-E, e de soda cáustica.

Em relação aos mercados de PVC-S e PVC-E, a SG entendeu que a operação formaria um monopólio na produção no Brasil e que as importações não ofereciam uma efetiva rivalidade ao produto por apresentarem uma série de desvantagens competitivas, como elevado tempo de entrega, além de custos altos, citando como exemplos a alíquota de importação, os fretes, o seguro, as despesas aduaneiras, a logística, armazenagem, e as medidas *antidumping* existentes neste setor.

---

<sup>178</sup> CADE. Voto do Conselheiro Relator, item 14, fls. 4193 do Ato de Concentração nº 08700.000436/2014-27.

Ademais, verificou que a entrada de novos agentes nos setores é intempestiva, de modo que não é possível se esperar que um possível exercício de poder de mercado pelas Requerentes seja frustrado pelo ingresso de um novo competidor no país.

No que tange ao mercado de soda cáustica, a SG constatou que o segmento é muito concentrado (composto basicamente por 4 empresas) e caracterizado por altas barreiras à entrada e por um crônico déficit da oferta nacional em relação à demanda doméstica. Nesse sentido, observou que com relação a soda cáustica as importações também não concorrem efetivamente com o produto nacional, pois não chegam ao mercado em condições igualmente competitivas (explicando como razões os altos custos de transporte, a logística, armazenagem e o tempo de entrega).

Assim, a SG entendeu que não havia ganhos de eficiência que pudessem superar a perda de bem-estar agregado gerada pela concentração de poder de mercado, e impugnou a operação ao Tribunal do CADE.<sup>179</sup>

Ao longo de toda a instrução probatória, foram apresentados diversos pareceres (precisamente 13 pareceres), de renomadas consultorias e de respeitados professores das áreas do Direito e da Economia, e foram realizadas mais de 30 reuniões, sendo 23 com as Requerentes da concentração, sendo que a maioria delas versou sobre a definição do mercado relevante geográfico. Com efeito, o ponto essencial deste caso foi o debate sobre o mercado relevante geográfico, discutindo-se se ele era nacional (como pretendeu SG e a ABIPLAST) ou internacional (isto é, contestado e rivalizado por importações, como defendiam as Requerentes).

Interessante notar o entendimento do Conselheiro Relator sobre a complexidade do caso, a importância de apresentação de informações pelas Requerentes e a limitação do direito à livre-iniciativa em função da obrigação de respeito à livre concorrência e aos interesses do consumidor:

---

<sup>179</sup> Nos termos dos artigos 13, XII, e 57, II, da Lei nº 12.529/2011, c/c o artigo 121, II, do Regimento Interno do CADE.

Em casos de reconhecida complexidade, é essencial que as empresas forneçam o máximo possível de elementos e colaborem com a instrução e dirimam os questionamentos sobre prejuízos à concorrência no mercado relevante. Caso contrário, em um contexto de análise prévia, o CADE não poderia autorizar uma operação que apresentasse potenciais danos à concorrência.

O exercício do direito à livre-iniciativa não é ilimitado, exigindo respeito à livre concorrência e aos interesses do consumidor. As Requerentes é que detêm as informações e, por consequência, o ônus de esclarecê-las ou mitigar as preocupações apontadas diante da ausência e insuficiência de dados ou quando a autoridade de concorrência vislumbrar potencialidade de dano.

Este caso é particularmente interessante ao presente trabalho, uma vez que as Requerentes deste Ato de Concentração defenderam que as medidas *antidumping* aplicadas não impediam as importações de PVC. De fato, em recurso contra a impugnação da operação pela SG, as Requerentes apresentaram diversos argumentos, e entre eles o argumento de que as medidas *antidumping* aplicadas não impediam as importações de PVC. Assim, grande parte do debate versou sobre a definição do mercado relevante geográfico no sentido de aferir se as importações eram capazes de rivalizar com a indústria doméstica, que pretendia, com a operação, formar um monopólio nacional.

Neste cenário, como se estava diante de um pedido de concentração que representaria um monopólio nacional de produção, para a definição do mercado relevante neste caso, o CADE abordou diversas técnicas analíticas de verificação do impacto da operação para a concorrência. Foram feitos testes econométricos complexos, como o teste de cointegração de preços<sup>180</sup>, o teste da perda/elasticidade crítica<sup>181</sup> e o experimento natural.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> De acordo com o voto do Conselheiro Relator, o teste de cointegração de preços é um teste que representa uma evidência relevante a respeito da comovimentação de preços, isto é, busca-se analisar a variação dos preços, ou seja, se o preço X varia de forma “similar” ao preço Y. No entendimento do CADE, este teste sozinho pode não capturar questões extremamente importantes atinentes às discussões e variáveis de demanda e de lucratividade de um futuro monopolista.

<sup>181</sup> De acordo com Ricardo Corrêa Geoffroy em “O Novo Horizontal Merger Guidelines e os Desenvolvimentos Recentes nas Metodologias de Delimitação do Mercado Relevante”: O teste da perda crítica busca comparar os efeitos de um aumento no preço sobre a rentabilidade de um monopolista

Os testes de cointegração de preços indicaram mercado geográfico internacional<sup>183</sup> enquanto que os testes de perda crítica/elasticidade crítica sinalizaram preponderantemente mercado geográfico nacional. Assim, o Departamento de Estudos Econômicos do CADE – DEE considerou necessário buscar novas evidências quantitativas complementares capazes de respaldar uma correta definição do mercado geográfico relevante da operação em questão, usando por base o que foi feito na análise do caso envolvendo o Ineos Group Limited e a Kerling ASA no Reino Unido, no mesmo setor de PVC, onde, após diversos métodos quantitativos terem sido empreendidos, a técnica denominada “Experimento Natural” terminou por ser determinante no posicionamento da autoridade antitruste.<sup>184</sup>

Conforme a Nota Técnica nº 24/2014 do DEE: “Não se pode afirmar que o teste do Experimento Natural seja, necessariamente, superior ao teste de perda crítica/elasticidade crítica, nem que ambos sejam superiores aos testes de análise de preços (cointegração) empreendidos anteriormente. Cada uma dessas metodologias sinaliza aspectos específicos e importantes na delimitação geográfica do mercado relevante. Em princípio, os testes de preços indicam se os produtos estariam no mesmo mercado econômico, e, potencialmente, no mesmo mercado antitruste; o teste de perda crítica/elasticidade crítica apura se há rivalidade suficiente para impedir um eventual aumento de 5% ou 10% nos preços. Por fim, o Experimento Natural é útil para verificar

---

hipotético. Enquanto o aumento no preço aumenta a margem e, geralmente, tem um efeito positivo sobre os lucros com as unidades vendidas, ele também leva a uma diminuição da demanda, reduzindo assim o número de vendas causando um efeito negativo sobre os lucros. Pelo teste da perda crítica, um mercado é definido quando o efeito total estimado sobre os lucros for aproximadamente nulo”. Disponível em [http://seae.fazenda.gov.br/premio-seae/edicoes-antiores/edicao-2011/vi-premio-seae-2011/3o\\_Lugar\\_Tema1\\_%20Ricardo.pdf](http://seae.fazenda.gov.br/premio-seae/edicoes-antiores/edicao-2011/vi-premio-seae-2011/3o_Lugar_Tema1_%20Ricardo.pdf)

<sup>182</sup> Conforme o Parecer do Departamento de Estudos Econômetricos do CADE (Nota Técnica nº 024/2014/DEE, às fls. 3405 dos autos do Ato de Concentração nº 08700.000436/2014-27), “o termo ‘Experimento Natural’ refere-se a determinado fenômeno observado empiricamente que serve como referência ou parâmetro para comparação com suposições teóricas. Trata-se de um fato estilizado que permite a construção de um contra factual para testar determinada hipótese. O termo ‘Difference-in-Differences’ diz respeito à técnica quantitativa utilizada para testar as hipóteses formuladas a partir do ‘Experimento Natural’”.

<sup>183</sup> Sobre o teste de cointegração de preços, o CADE considerou que o teste feito pelas Requerentes não era preciso, em função de alguns fatores, como o fato de que (i) as Requerentes se valerem de dados diferentes no MDIC/CAMEX; (ii) usaram base de dados ICIS que elas mesmas criticaram em outros precedentes; (iii) utilizaram “médias” de preços com grandes variâncias entre si; e (iv) não fizeram o controle de todos os custos, como medidas *antidumping*, entre outros fatores.

<sup>184</sup> Fls. 3406 do Ato de Concentração nº 08700.000436/2014-27.

qual a intensidade da rivalidade dos bens substitutos, ou seja, até que ponto a rivalidade potencial pode se concretizar em rivalidade efetiva”.<sup>185</sup>

A conclusão do CADE a partir destes sofisticados testes sobre a dimensão geográfica dos mercados de PVC-S e PVC-E foi de que o teste que melhor representava a situação hipotética do monopólio pretendido era o teste de variação de preços<sup>186</sup> combinado com o experimento natural.<sup>187</sup> De acordo com o voto do Conselheiro Relator:

208. Com base no que foi observado, concluo que o teste de comovimentação de preços é falho por (i) não considerar que as Requerentes prestam informações ao MDIC diferentes das contadas ao CADE; (ii) não avaliar que os preços no Brasil spot são maiores que em diversos países do mundo; (iii) não verificar que o uso de margens pode maquiagem o fato de que Braskem e Solvay não são *price takers*; (iv) não verificar que a Braskem se valeu de base de dados que ela mesma criticou em precedentes deste Conselho; (v) não contabilizar a variação da demanda ou da lucratividade em seus cálculos, não servindo assim como boa prospecção; e (vi) não avaliar que as Requerentes já possuem aplicação de medidas *antidumping*.

209. Em relação ao teste da perda crítica, por outro lado, verifica-se que o lucro da Braskem e da Solvay é muito grande, ao contrário do que foi informado ao CADE, e o teste demonstra, em todos os modelos e todas as especificações, que o mercado é nacional.

---

<sup>185</sup> Nota Técnica nº 024/2014/DEE, às fls. 3407 dos autos do Ato de Concentração nº 08700.000436/2014-27.

<sup>186</sup> Do voto do Relator: “209. Em relação ao teste da perda crítica, por outro lado, verifica-se que o lucro da Braskem e da Solvay é muito grande, ao contrário do que foi informado ao CADE, e o teste demonstra, em todos os modelos e todas as especificações, que o mercado é nacional”.

<sup>187</sup> Do voto do Relator: “210. Em relação ao experimento natural, foi observada (i) uma forte reação de incremento de importações originárias da América do Sul; (ii) uma reação moderada de incremento de importações originárias do NAFTA; e (iii) uma reação positiva, mas pouco significativa das importações incrementais do mercado asiático”.

210. Em relação ao experimento natural, foi observada (i) uma forte reação de incremento de importações originárias da América do Sul; (ii) uma reação moderada de incremento de importações originárias do NAFTA; e (iii) uma reação positiva, mas pouco significativa das importações incrementais do mercado asiático.

211. Diante dessas conclusões, constata-se que o mercado relevante geográfico para o mercado em questão é a América do Sul, com grau de rivalidade moderado da América do Norte.

212. Como condicionantes a essa constatação, tem-se que uma das maiores plantas da América do Sul é de propriedade da Solvay, em Bahía Blanca, na Argentina, e está envolvida na operação e há direitos *antidumping* na importação dos principais produtores de PVC dos Estados Unidos e do México.

Como esta operação implicava em sobreposição horizontal com concentração alta nos mercados de PVC-E e PVC-S, aferida com base no Índice Herfindahl-Hirshman (HHI)<sup>188</sup>, o CADE, seguindo o “Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal” expedido pela SEAE e pela SDE<sup>189</sup>, passou então à análise da possibilidade de exercício de poder de mercado pelas Requerentes nos referidos mercados. De acordo com o mencionado Guia, para descartar a probabilidade de exercício de poder de monopólio, uma das seguintes condições deveria estar presente no mercado avaliado: (i) as importações serem um remédio efetivo contra eventual exercício de poder de mercado; (ii) a entrada de novas empresas ser “provável, tempestiva e suficiente”; ou (iii) a rivalidade entre as empresas existentes no mercado ser efetiva.

---

<sup>188</sup> Verificou-se que em ambos os cenários analisados a variação de HHI foi superior a 1.500 e havia concentração com HHI superior a 2.500.

<sup>189</sup> O citado “Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal” expedido pela SEAE e pela SDE era vigente à época. Em 2016 foi lançado pelo CADE um novo Guia.

No tocante às importações, de acordo com o Guia, estas poderiam ser consideradas como indício de disciplina do mercado doméstico caso este contasse com 30% ou mais de importações. Isto é, o Guia traz este parâmetro para separar casos problemáticos daqueles que são disciplinados por importações, por meio do conceito de “mercados contestáveis”. De acordo com as Requerentes desta operação, a participação das importações independentes de PVC-S e PVCE no consumo aparente seria superior a 30%. Entretanto, cálculos realizados pela SG demonstraram que não, sendo, no entendimento da SG, entre 20% e 30%.<sup>190</sup>

Além dos testes numéricos, o CADE levou em consideração informações dos clientes das Requerentes (que se manifestaram em resposta a ofícios emitidos pelo CADE na instrução processual) no sentido de que enfrentam diversas dificuldades na importação. O voto do Conselheiro Relator cita as seguintes características como dificultadoras de importações: tempo, burocracia e volumes mínimos para importação; necessidade de complexa programação prévia; custos de frete e seguro; valor do imposto de importação elevado no Brasil em comparação com outros mercados produtores; elevadas despesas aduaneiras; necessidade de melhoria de infraestrutura dos portos; necessidade de enormes estoques; ausência de financiamento para importação. Especificamente sobre o PVC-S, foi levantada a existência de medidas *antidumping* aplicadas ao produto proveniente de México, EUA, China e Coreia do Sul. E sobre o PVC-E, foram ressaltados tanto a existência de especificações e aplicações variadas e o contrato de exclusividade de fornecimento entre Braskem e Mexichem, que tornou as importações do produto ainda mais caras que antes da exclusividade.

As Requerentes discordaram do posicionamento do CADE quanto às respostas dos clientes, alegando que estes seriam favoráveis à concretização da operação, e apresentaram estudos visando a demonstrar a possibilidade de importação. O CADE (através do Gabinete do Conselheiro Relator) então procedeu a instrução complementar, oficiando mais de 20 empresas e realizando, de acordo com o voto do Conselheiro Relator, ligações telefônicas para aproximadamente 70 *traders* do mercado brasileiro que trabalhariam com a importação de PVC, solicitando informações sobre as importações de PVC-S nos últimos 5 anos.

---

<sup>190</sup> Como o dado é confidencial, a autoridade brasileira antitruste apresenta o dado em intervalo de 10 pontos percentuais.

A conclusão do CADE foi de que nem todas as *traders* indicadas operam com o PVC-S no Brasil e a quantidade de empresas que possuíam estoque do produto era pequena (apenas 7 dentre as empresas contatadas possuem essa opção, bastante reduzida se comparada à produção nacional e ao déficit existente). A esta conclusão, o CADE destacou que deveriam ser acrescentadas as considerações da SG obtidas ao longo de sua instrução, de que havia significativas barreiras às importações que impediam que o produto importado fosse considerado rival efetivo da produção nacional, por conta da demora nas importações (superior a 60 dias), necessidade de dispêndio de alto valor por conta do recolhimento dos impostos no momento da chegada da carga, custos de frete, seguro, custo logístico, direitos *antidumping*, entre outros.

Com efeito, neste segmento havia medidas *antidumping* impostas. A CAMEX, por meio da Resolução nº 68, de 14 de agosto de 2014, deferiu um direito *antidumping* de 21,6% sobre as exportações da China e de 18,9% sobre as exportações da Coreia do Sul (exceto para a empresa LG que tem uma barreira *antidumping* de apenas 2,7%). Ademais, segundo a Resolução CAMEX nº 85, havia imposição de barreira *antidumping* de 16% sobre importações advindas dos Estados Unidos, além de imposição de um valor semelhante às importações do México.

Ao final de um extenso voto, o Conselheiro Relator do caso, Gilvandro Araújo, explicou que a junção das empresas, líder e vice-líder no mercado de PVC na América do Sul, afetaria a competitividade dos produtos na indústria nacional, pois as importações não oferecem uma efetiva rivalidade aos produtos comercializados no Brasil.

Segundo o Conselheiro Relator, a ausência de uma rivalidade mais efetiva no mercado brasileiro de PVC teria potencial para gerar um eventual exercício de poder de mercado pelas requerentes, com a possibilidade de ocorrer elevação de preços ao consumidor. Nas palavras do relator, “*como não foram apresentadas propostas pelas requerentes com soluções que diminuíssem as preocupações concorrenciais vislumbradas, principalmente no que se refere ao excesso de poder de mercado que a Braskem teria em decorrência da aquisição da sua principal concorrente, o Conselho decidiu por não aprovar a operação nos termos como foi notificada*”.

Ao longo da instrução, identificou-se que a importação dos produtos apresenta uma série de desvantagens competitivas, como períodos de entrega mais longos e custos mais elevados. Um dos pontos analisados foi a existência de medidas *antidumping* neste setor, o que acarreta aumento do custo de internação e mitiga a rivalidade através das importações. Vale registrar uma passagem do voto do Conselheiro Relator que denota a importância conferida às medidas *antidumping* impostas neste setor para a tomada da decisão na esfera antitruste:

Frise-se que a premissa maior desse voto se pauta na formação [de] possível monopólio nacional de produção, com histórico de medidas protetivas *antidumping* que dificultam a rivalidade e impõem preocupações para a autoridade antitruste.

Este caso foi incluído neste trabalho porque analisou o impacto do *antidumping* na rivalidade do mercado doméstico. Não foi uma análise aprofundada sobre este aspecto, mas ele importa para mostrar como as importações são importantes no mercado doméstico, especialmente em casos de monopólios ou oligopólios. A retirada das importações, ou a criação de uma barreira (a medida *antidumping*) pode prejudicar a cadeia a jusante e o consumidor. Esta foi uma preocupação do CADE neste caso.

#### **3.3.4. Conclusão sobre a experiência do CADE analisando o impacto de medidas *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico**

A despeito de serem numerosos os exemplos de casos em que houve, por parte do CADE, a análise de temas de comércio internacional, isto não é verdade com relação especificamente ao tema deste trabalho, qual seja, o impacto que uma medida *antidumping* pode gerar no cenário de concorrência do mercado doméstico e a ausência de um diálogo suficiente entre as duas instituições competentes (CADE e CAMEX) sobre este tema.

Especificamente a respeito da interação entre as políticas concorrencial e de defesa comercial no tocante aos impactos que uma medida *antidumping* pode causar no cenário de competição do mercado interno, foram identificados e analisados três casos do

CADE. Nestes três casos o CADE demonstrou o entendimento de que as medidas *antidumping* causam impactos no cenário de concorrência do mercado doméstico e que estes impactos devem ser considerados na tomada de decisão.

O primeiro caso analisado, o caso da insulina, é uma experiência relevante que mostra como é benéfica a análise intersetorial e com a consideração de todos os aspectos, para o alcance da melhor decisão governamental, que reflita mais benefícios do que prejuízos para a sociedade. Como já afirmado, neste caso, houve a percepção, pelas duas instituições, de que a interação e a coordenação institucional eram importantes para mitigar os prejuízos à economia nacional. Houve não só a percepção, mas a atuação coordenada. No entanto, este caso pode ser considerado uma exceção, pois não se verificou outro caso como este.

O segundo caso analisado, o caso do BOPP, demonstra o entendimento do CADE, à época, sobre a necessidade de aproximação institucional com os órgãos de defesa comercial. Os Conselheiros que se manifestaram teceram importantes considerações sobre impactos que o *antidumping* pode causar no mercado doméstico e a consequente interface entre as duas políticas, bem como sobre a necessidade de aprimoramento dos arranjos institucionais. Merece destaque o fato de que o próprio CADE demonstrou o entendimento, neste caso, no sentido de que é mínimo o diálogo com o órgão de defesa comercial – a CAMEX – e que a coordenação institucional é necessária. Além disso, foram apresentadas experiências internacionais, com lições e modelos institucionais que poderiam ser observados pelo Brasil.

Algumas reflexões surgem a partir da análise deste caso.

Uma primeira reflexão diz respeito à retórica de convergências e divergências dos objetivos da política antitruste e do *antidumping*. Como já afirmado neste trabalho, as duas áreas se relacionam na medida em que o ato de uma das instituições (o *antidumping*) gera efeitos significativos sobre os objetivos da outra (política antitruste). Tendo em vista que elas integram a mesma política econômica, devem ser formuladas e implementadas com base não nas mesmas regras e objetivos (que muitas vezes são inconciliáveis), mas com base em um necessário diálogo e uma necessária coordenação

intersetorial e institucional, para que todos os aspectos sejam considerados na tomada das decisões. Assim, não cabe falar que as duas esferas precisam convergir sempre, mas sim que elas precisam coexistir sempre, e que as análises destas duas áreas devem ser intersetoriais e coordenadas institucionalmente, para o alcance da melhor decisão ao interesse público. Isto não vem ocorrendo, e a desconsideração dos aspectos de concorrência na tomada das decisões de *antidumping* revela a necessidade de aprimoramento dos arranjos institucionais (que é tema do capítulo 5).

Uma segunda reflexão se refere às experiências de outros países, como é o caso do Canadá mencionado pelo então Conselheiro Furlan. Em que medida o Brasil evita ou recusa incorporar as experiências de países mais maduros, mesmo tendo conhecimento de tais lições, e opta por manter os arranjos institucionais paralisados, burocratizados e descoordenados? Haveria alguma razão para esta opção por manter a tensão e a disputa por meio de decisões administrativas? O Brasil ainda é um país “infante” nas áreas de defesa da concorrência e defesa comercial quando comparado com países como Canadá, Estados Unidos da América e os europeus, exatamente por ser uma democracia mais jovem. Se o Brasil ainda está em aprendizado e em desenvolvimento nestas áreas, seria importante incorporar as melhores práticas que tiveram sucesso em outras nações naquilo que for cabível e possível.

O terceiro caso analisado, o caso Braskem/Solvay, foi incluído neste trabalho porque analisou o impacto do *antidumping* na rivalidade do mercado doméstico. Como já afirmado, não foi uma análise aprofundada sobre este aspecto, mas importa para mostrar como as importações são relevantes no mercado doméstico e como a retirada das importações, ou a criação de uma barreira (a medida *antidumping*) pode prejudicar a cadeia a jusante e o consumidor. Esta foi uma preocupação do CADE neste caso.

Assim, ao analisar os casos do CADE que mencionaram a existência de medidas *antidumping* e os possíveis impactos destas no cenário de concorrência do mercado doméstico, seja em função de possível abuso de posição dominante por empresa monopolista ou oligopólio que não mais é contestado por importações porque há direito *antidumping* aplicado, seja ao considerar as importações restringidas por um direito *antidumping* como um dos pontos para definir o mercado relevante geográfico, verificou-

se alguma preocupação por parte do CADE com este debate, mas ainda de forma tímida, de modo que há muito a evoluir nesta vertente, especialmente no tocante à interação e coordenação institucional entre o SBDC e a CAMEX.

#### 4. A CONSIDERAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO EM CASOS *ANTIDUMPING*

A norma válida hoje sobre a regulamentação multilateral da aplicação de medidas *antidumping* é aquela conferida pelo já mencionado Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT/1994), conhecido como Acordo Antidumping.

Os artigos deste acordo atualmente não preveem de maneira expressa a consideração dos efeitos de uma medida *antidumping* para a economia do país importador antes da aplicação da medida, mas após muitas discussões ao longo das rodadas do GATT acerca da possibilidade de manifestação nas investigações por outras partes interessadas além dos fabricantes do produto investigado, concluiu-se pela inclusão do artigo 6.12 no Acordo Antidumping, que confere oportunidade de manifestação a usuários industriais do produto objeto da investigação, e também de organizações representativas de consumidores nos casos em que o produto é usualmente vendido no varejo, para que estas partes forneçam informações relevantes à investigação sobre *dumping*, dano e nexo de causalidade.<sup>191</sup>

Assim, não se pode dizer que o Acordo Antidumping prevê a análise do interesse público em uma investigação *antidumping*, mas a redação do artigo 6.12 confere aos países signatários a possibilidade de optarem pela inclusão ou não de mecanismos que permitam tal consideração.

Além disso, a redação do Acordo Antidumping dispõe que a autoridade “pode aplicar a medida” (e não “deve aplicar a medida”) quando verificados *dumping*, dano e nexo de causalidade, ou seja, deixa uma margem para a não aplicação, o que acarreta a conclusão de que a decisão fica a critério da autoridade, que pode decidir por não aplicar caso entenda que esta é a melhor decisão ao interesse da sua nação.

---

<sup>191</sup> Do Acordo Antidumping: “6.12 The authorities shall provide opportunities for industrial users of the product under investigation, and for representative consumer organizations in cases where the product is commonly sold at the retail level, to provide information which is relevant to the investigation regarding dumping, injury and causality”.

Neste cenário, em sentido contrário à proteção da indústria nacional, que é o objetivo principal do *antidumping*, alguns países-membros da OMC incluíram em suas normas internas para implementação do GATT a chamada “cláusula do interesse público”, como uma maneira de instrumentalizar a avaliação dos efeitos que uma medida *antidumping* pode causar no país importador, uma vez que através dela é realizada uma análise dos efeitos da medida para os usuários da cadeia a jusante, os consumidores e a economia nacional. É, assim, uma forma de instrumentalizar a interação entre o *antidumping* e o cenário de concorrência do mercado doméstico, pois pode ampliar o contexto de informações que uma autoridade considera para tomada de decisão em um caso *antidumping*, limitando o uso indiscriminado, e assim pode nortear decisões mais justas para as partes afetadas por uma medida.

A cláusula do interesse público é, portanto, aquela que prevê que a autoridade pode deixar de aplicar a medida *antidumping* mesmo quando verificados o *dumping*, o dano e o nexo de causalidade, em razão de entender que os benefícios gerados pela medida *antidumping* à indústria doméstica são menores do que os prejuízos provocados à economia nacional (consumidores, usuários industriais, importadores *etc.*). Para alguns defensores do uso desta cláusula, o interesse público é um fator que sempre deve ser levado em consideração, em todos os processos *antidumping*.

Mas o que exatamente seria este interesse público no *antidumping*? Cordovil entende que não há um conceito claro e preciso e defende que há três critérios obrigatórios a serem analisados em casos de avaliação do interesse público com o fim de buscar a decisão mais adequada ao interesse nacional: (i) a concorrência, incluindo os interesses dos consumidores (preços baixos e opções de compra); (ii) o emprego e a redução dos salários; e (iii) o desenvolvimento tecnológico e industrial.<sup>192</sup> Tendo em vista que os efeitos do *antidumping* podem ser contrários aos objetivos da defesa da concorrência, a avaliação de restrições à concorrência no mercado da indústria doméstica como consequência de uma medida *antidumping* mostra-se de fundamental relevância e denota a intersetorialidade deste tema, que envolve a interação entre as instituições responsáveis por cada área, o CADE e a CAMEX.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. *O interesse público no antidumping*. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 2009, p. 144.

<sup>193</sup> O tema da intersetorialidade e necessária cooperação institucional será explorado no capítulo 5.

Assim, ainda que não esteja prevista no Acordo Antidumping, ou seja, não seja obrigatória a todos os signatários<sup>194</sup>, alguns países usaram a margem conferida pela redação do texto e inseriram a cláusula do interesse público nos seus ordenamentos internos, como a Comunidade Europeia, o Canadá e o Brasil.

Na União Europeia, a “cláusula do interesse da Comunidade” está prevista no artigo 21.1 do Regulamento da União Europeia e é uma das quatro condições para imposição de uma medida *antidumping*. São elas: (i) *dumping*; (ii) dano; (iii) nexo de causalidade entre o *dumping* e o dano; e (iv) não ser contrária aos interesses da Comunidade.<sup>195</sup> Em material específico disponível no sítio eletrônico da Comissão Europeia para orientar os interessados<sup>196</sup>, é possível verificar a seguinte explicação: “*as medidas ‘antidumping’ não podem ser contrárias ao interesse da Comunidade. Embora este teste não seja exigido pelas regras da OMC, ele assegura que se considerem os interesses econômicos gerais na União Europeia – incluindo a indústria doméstica que produz o produto investigado, os importadores, as indústrias da Comunidade que usam o produto importado e que ao final pagam um preço mais alto e, quando relevante, o consumidor final do produto*”.<sup>197</sup>

Monteiro e Galvão explicam que a “cláusula do interesse da Comunidade” é considerada um fator equilibrador dos diferentes interesses da Comunidade Europeia e um harmonizador entre a proteção aos produtores e a concorrência, mas que as autoridades do *antidumping* são relutantes para aceitar argumentos concorrenciais como forma de limitar as medidas e têm, historicamente, rejeitado argumentos como posição dominante ou práticas restritivas de negócio.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> Para isso, seria necessário alterar a redação.

<sup>195</sup> Disponível em <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/anti-dumping/>

<sup>196</sup> Disponível em [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_151016.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151016.pdf)

<sup>197</sup> Do original: “Anti-dumping measures must not be against the Community interest. Although this test is not required by WTO rules, it ensures that account is taken of the overall economic interests in the EU – including the domestic industry producing the product concerned, importers, Community industries that use the imported product and will ultimately pay a higher price and, where relevant, the end consumer of the product”.

<sup>198</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 44 - dezembro de 2006. “Interesse Público: Critérios para consideração em processos de investigação antidumping”. Carmen Diva Beltrão Monteiro e Leticia Andreoli Galvão, p. 22.

No Canadá, a cláusula do interesse público está prevista na seção 45 do SIMA – Special Import Measures Act, a norma canadense que reflete as determinações do Acordo Antidumping da OMC e é aplicada pela “Canada Border Services Agency”. Através desta cláusula, a autoridade canadense pode abrir um procedimento para análise do interesse público e considerar outros interesses além dos da indústria doméstica. O ato normativo que regulamenta este artigo<sup>199</sup> estabelece que os pedidos para avaliação de interesse público devem ser encaminhados ao Secretário em até 45 dias após a expedição de decisão do Tribunal pela imposição de uma medida. Para endereçar as razões destes pedidos, a norma prevê a apresentação dos seguintes dados: (i) informações sobre a disponibilidade de produtos com a mesma descrição em países ou exportadores para os quais o direito *antidumping* não se aplica; (ii) o efeito que a imposição de um direito *antidumping* ou compensatório causou ou pode causar sobre a concorrência no mercado interno; (iii) o efeito que a imposição de um direito *antidumping* ou compensatório causou ou pode causar sobre os produtores no Canadá que utilizam os bens como insumos na produção de outros bens e na prestação de serviços; (iv) o efeito que a imposição de um direito *antidumping* ou compensatório causou ou pode causar sobre a concorrência, limitando o acesso a bens que são utilizados como insumos na produção de outros bens e na prestação de serviços, ou limitando o acesso à tecnologia; (v) o efeito que a imposição de um direito *antidumping* ou de compensação causou ou pode causar na escolha ou disponibilidade de mercadorias a preços competitivos para os consumidores; e (vi) o efeito que a não aplicação de um direito *antidumping* ou compensatório, ou a não imposição de tal direito no montante total previsto, pode causar sobre os produtores nacionais de insumos, inclusive produtos primários, utilizados na produção de bens similares.

Monteiro e Galvão afirmam que tanto no Canadá quanto na União Europeia a aplicação da cláusula do interesse público é problemática. Destacam que na União Europeia, ainda que se note um avanço pelos casos em que o interesse comunitário foi utilizado como argumento para não aplicar uma medida *antidumping* defendendo-se o consumidor, percebe-se que, ainda que os interesses da concorrência e dos consumidores sejam considerados nas investigações *antidumping*, a tendência é pela aplicação da medida alegadamente de acordo com o interesse público, o que denota que o interesse da indústria

---

<sup>199</sup> CANADA. Canada Border Services Agency. Special Import Measures Regulations (SOR/84-927). Disponível em <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-84-927/page-8.html#h-40> (acesso em 02.12.2016)

doméstica ainda é priorizado.<sup>200</sup> Com relação ao Canadá, Monteiro e Galvão afirmam que persistem dificuldades para análise técnica do interesse público porque a decisão é política, visto que em última instância é tomada pelo Ministro da Fazenda.<sup>201</sup> As autoras reconhecem, no entanto, um avanço no sentido da consideração do interesse da Comunidade para não aplicar o *antidumping*.<sup>202</sup>

#### **4.1. GTIP: Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público**

O Brasil optou por inserir na legislação pertinente a consideração do interesse público, porém em circunstâncias excepcionais, conforme o texto da lei (Decreto nº 8.058, de 26.07.2013):

Art. 3º Em circunstâncias excepcionais, o Conselho de 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;

II - não aplicar direitos *antidumping* provisórios; ou

III - homologar compromisso de preços ou aplicar direito *antidumping* definitivo em valor diferente do que o recomendado, respeitado o disposto no § 4º do art. 67 e no § 2º do art. 78.

§ 1º Os direitos *antidumping* ou os compromissos de preços suspensos com base no inciso I do *caput* poderão ser reaplicados a qualquer momento, por decisão do Conselho.

§ 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

---

<sup>200</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 44 - dezembro de 2006. “Interesse Público: Critérios para consideração em processos de investigação antidumping”. Carmen Diva Beltrão Monteiro e Letícia Andreoli Galvão, p. 24.

<sup>201</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 44 - dezembro de 2006. “Interesse Público: Critérios para consideração em processos de investigação antidumping”. Carmen Diva Beltrão Monteiro e Letícia Andreoli Galvão, p. 19.

<sup>202</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 44 - dezembro de 2006. “Interesse Público: Critérios para consideração em processos de investigação antidumping”. Carmen Diva Beltrão Monteiro e Letícia Andreoli Galvão, p. 24

o ato de suspensão não estabelecer expressamente a reaplicação ao final do período de suspensão.

§ 3º Os setores industriais usuários do produto objeto da investigação e as organizações de consumidores poderão fornecer informações julgadas relevantes a respeito dos efeitos de uma determinação positiva de *dumping*, de dano e denexo de causalidade entre ambos.

§ 4º As informações fornecidas nos termos do § 3º deverão ser endereçadas à Secretaria-Executiva da CAMEX e serão consideradas no processo de tomada de decisão relativo a interesse público.

§ 5º A análise de interesse público deverá observar os procedimentos estabelecidos em ato específico publicado pela CAMEX.

§ 6º As decisões do Conselho de Ministros, inclusive as amparadas em interesse público, deverão sempre se fazer acompanhar da fundamentação que as motivou.

De acordo com a citada norma, portanto, a CAMEX pode, de forma discricionária, baseada na conveniência e oportunidade, deixar de aplicar uma medida *antidumping* em casos em que se verifique que, apesar de presentes o *dumping*, o dano e o nexo causal entre eles, ao interesse público (ainda chamado por muitos de interesse nacional) importa a não imposição da medida (ou suspensão, ou aplicação em valor distinto).

Isto é, a lei prevê a possibilidade de verificação sobre a existência ou não de fundamentos que justifiquem a não imposição de determinada medida *antidumping* mesmo quando constatada a existência dos seus requisitos legais (*dumping*, dano e nexo de causalidade). Para tanto, é necessária uma análise feita caso a caso, em que os setores industriais usuários do produto objeto da investigação e as organizações de consumidores poderão fornecer informações julgadas relevantes a respeito dos efeitos de uma determinação positiva de *dumping*, de dano e de nexo de causalidade entre ambos.

Com base nesta norma, portanto, é possível realizar uma análise global sobre os vários interesses envolvidos na aplicação ou não da medida *antidumping*, fazendo-se a contraposição entre a necessidade de se eliminar os efeitos danosos do *dumping* com os interesses dos importadores, indústrias dos produtos e consumidores.

Importa saber qual é o procedimento para tanto. Conforme o citado artigo de lei, os procedimentos para análise do interesse público deverão observar o rito estabelecido por ato específico da CAMEX e, neste diapasão, a Resolução CAMEX nº 13, de 29.02.2012, instituiu o Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público – GTIP, criado com o objetivo de analisar a suspensão ou alteração de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, bem como a não aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias provisórias, por razões de interesse público.<sup>203</sup>

Conforme estabelecido por esta norma, que depois foi pontualmente alterada pela Resolução CAMEX nº 38, de 13.06.2012<sup>204</sup>, o GTIP é composto por representantes dos Ministérios que integram a CAMEX, quais sejam, (i) Presidente da República, a quem cabe a presidência da CAMEX; (ii) Ministério de Estado das Relações Exteriores; (iii) Ministério da Fazenda; (iv) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (v) Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; (vi) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e (vii) Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. O GTIP conta também com a participação de um representante do Departamento de Defesa Comercial, da Secretaria de Comércio Exterior – DECOM/SECEX, nas suas reuniões como convidado, com vistas a fornecer os

---

<sup>203</sup> Vale mencionar que ainda que o referido artigo 3º do Decreto nº 8.058, que prevê a cláusula do interesse público, tenha sido publicado no ano de 2013, a criação do GTIP ocorreu no ano de 2012, através da Resolução CAMEX nº 13, de 29.02.2012, com fundamento na Lei nº 9.019/95, no § 3º do artigo 73 do Decreto nº 1.751/95, no inciso VIII do artigo 2º do Decreto nº 4.732/2003, e no então vigente § 3º do artigo 64 do Decreto nº 1.602/95, que veio a ser substituído pelo artigo 3º do Decreto nº 8.058/2013. O antigo normativo (Decreto nº 1602/95) estabelecia a cláusula do interesse público nos seguintes termos:

“Art. 64. As determinações ou decisões, preliminares ou finais, relativas à investigação, serão adotadas com base em parecer da SECEX.

(...)

§ 3º Em circunstâncias excepcionais, mesmo havendo comprovação de *dumping* e de dano dele decorrente, as autoridades referidas no art. 2º poderão decidir, por razões de interesse nacional, pela suspensão da aplicação do direito ou pela não homologação de compromissos de preços, ou, ainda, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 42, pela aplicação de direito em valor diferente do que o recomendado, e, neste caso, o ato deverá conter as razões que fundamentaram tal decisão.”

<sup>204</sup> A Resolução CAMEX nº 38, de 13.06.2012, alterou apenas o artigo 12 da Resolução CAMEX nº 13, de 29.02.2012, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 12 - O GTIP submeterá proposta de Regimento Interno a ser analisada e aprovada pelo Conselho de Ministros da CAMEX, ouvido previamente o GECEX”.

anteriores não confidenciais necessários à análise do Grupo. De acordo com a Resolução CAMEX nº 30, de 31.03.2016, a Secretaria do GTIP foi transferida da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda - SEAE/MF, para a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda – SAIN/MF.

A norma que instituiu os procedimentos administrativos de análise de pleitos pelo GTIP é a Resolução CAMEX nº 27, de 29.04.2015, combinada com a Resolução CAMEX nº 93, de 24.09.2015, que dispõe o roteiro para apresentação de solicitação de avaliação de pleitos de interesse público relacionados a medidas de defesa comercial.

De acordo com os atos normativos, para solicitar a suspensão ou a alteração de medidas *antidumping* ou compensatórias, ou a não aplicação dessas, os interessados devem preencher o roteiro de solicitação, disponibilizado no sítio eletrônico da SAIN, instruindo o pleito com os elementos de fato e de direito que o fundamentam.

Além disso, qualquer membro do GTIP e os órgãos da Administração Pública Federal poderão solicitar, a qualquer tempo, por meio de documento contendo informações e justificativas, análise do Grupo acerca de qualquer medida definitiva vigente ou de investigação em curso, independentemente de manifestações recebidas.

Ainda, a critério do GTIP, os pleitos de interesse público que tenham por fundamento alteração nas condições de oferta da indústria nacional podem fazer jus a procedimento mais célere, caso em que a Secretaria do GTIP oficia os petionários da medida de defesa comercial a respeito da alteração nas condições de oferta da indústria nacional, conferindo-lhes prazo de quinze dias para manifestação, sendo que o descumprimento deste prazo implica recomendação que toma como base as melhores informações disponíveis.

O GTIP (inicialmente a Secretaria e, em seguida, os demais membros) faz análise de admissibilidade do pleito de interesse público e avalia a pertinência da abertura do processo de avaliação de interesse público, submetendo sua recomendação ao Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (GECEX) e, uma vez aprovada a

instauração do processo, é expedida uma Resolução da CAMEX tornando público o início do processo. Em caso de encerramento do pleito sem a instauração do processo, é expedido ofício pela Secretaria do GTIP informando o resultado ao pleiteante.

O GTIP terá prazo de até 6 (seis) meses, a partir da divulgação da instauração do processo, para submeter ao Conselho de Ministros suas conclusões quanto à conveniência de se suspender ou alterar medidas *antidumping* ou compensatórias definitivas, bem como de não as aplicar.

São partes no processo de avaliação de interesse público aquelas que forem oficiadas pela Secretaria do GTIP a fornecer informações de interesse do Grupo e aquelas que, por iniciativa própria, desejarem atuar no processo. O prazo de quinze dias, contados da publicação da Resolução da CAMEX que instaura o processo, para habilitação no processo é improrrogável e seu descumprimento implica impossibilidade de atuar no processo.

Uma vez instaurado o processo de avaliação de interesse público, a Secretaria do GTIP envia ofícios às partes que julgar necessárias para que apresentem eventuais informações em um prazo de trinta dias, prorrogável por mais dez dias mediante justificativa. A Secretaria do GTIP então dá conhecimento sobre as informações apresentadas pelas partes aos demais membros do Grupo, que dispõem de dez dias para solicitar, por meio da Secretaria do GTIP, informações adicionais, a serem apresentadas pelas partes, se for o caso, em quinze dias improrrogáveis. Além disso, as partes contam com um prazo de sessenta dias desde a Resolução da CAMEX que instaura o processo para apresentarem espontaneamente outras informações que considerarem pertinentes ao processo.

Durante a instrução, a norma prevê a possibilidade de verificações *in loco* pela Presidência ou Secretaria do GTIP para comprovação dos dados fornecidos, desde que as empresas envolvidas concordem. A recusa em permitir a citada diligência acarreta o uso da melhor informação disponível pelo GTIP.

A instrução do processo será encerrada no prazo de noventa dias, contados da data de publicação da Resolução de instauração do processo. Após o encerramento da fase de instrução, a Secretaria do GTIP disporá de um prazo de vinte dias úteis para apresentar suas conclusões aos membros do GTIP, que se reúnem e avaliam a pertinência da suspensão ou alteração de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, bem como da não aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias provisórias, em face do interesse público alegado, apresentando sua recomendação ao GECEX, que elevará a matéria à deliberação do Conselho de Ministros da CAMEX, para decisão final.<sup>205</sup>

Este processo pode ser iniciado após o fim da investigação carreada pelo DECOM/SECEX, ou durante o curso de uma investigação. Mas em qualquer das hipóteses, o processo de avaliação de interesse público tramita em autos separados dos autos dos processos de defesa comercial e não são consideradas na avaliação de interesse público alegações relativas a (i) *dumping* e dano dele decorrente, (ii) subsídio acionável e dano dele decorrente e (iii) demais atribuições de competência do DECOM.

Na hipótese de o GTIP iniciar sua análise ainda durante a fase de investigação conduzida pelo DECOM/SECEX, as conclusões do GTIP não serão levadas à apreciação do GECEX ou do Conselho de Ministros da CAMEX antes que a recomendação final do DECOM/SECEX sobre a aplicação de medidas *antidumping* ou compensatórias, provisórias ou definitivas, seja levada à consideração do Comitê ou do Conselho. Isto é, a análise do interesse público pode iniciar antes do fim de uma investigação *antidumping* (durante um processo de investigação carreado pelo DECOM/SECEX), mas a conclusão do processo de avaliação de interesse público só acontece após a recomendação final do DECOM/SECEX no processo de investigação.

Assim, quando a decisão do Conselho de Ministros da CAMEX for de suspender a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas recomendadas pelo DECOM/SECEX, a CAMEX publicará ato determinando a aplicação das referidas medidas, com sua imediata suspensão em razão do interesse público. Se a decisão for de aplicar medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, mas alterando o valor da

---

<sup>205</sup> Encerrado o processo, um novo pleito de interesse público para o mesmo produto somente será admitido caso sejam apresentados fatos novos relevantes, devidamente comprovados, que justifiquem uma nova análise.

medida recomendado pelo DECOM/SECEX, a CAMEX publicará ato determinando a aplicação da medida já com o valor alterado. Caso a decisão seja por não aplicar medidas provisórias recomendadas pelo DECOM/SECEX, a CAMEX publicará ato correspondente.

#### 4.1.1 Estudo de casos analisados pelo GTIP

Na prática, a cláusula do interesse público é muito pouco utilizada no Brasil e a motivação das decisões não se mostra profunda e satisfatória, ainda que, de acordo com a citada Resolução CAMEX nº 27/2015, no seu parágrafo terceiro do artigo 27, tais decisões “deverão conter a respectiva motivação da decisão”.

Antes da criação do GTIP, isto é, antes de 2012, foram poucos os casos de avaliação do interesse público. Macera<sup>206</sup> menciona três casos de suspensão de medida *antidumping* por interesse nacional (como era chamado o interesse público na vigência do normativo anterior ao atualmente vigente): (i) o caso dos pneumáticos de bicicleta originários da Índia e China (Resolução CAMEX nº 02, de 16.01.2004), em que a medida *antidumping* não foi imposta, mas principalmente em função de motivação política e negociações comerciais com a China; (ii) o caso do ferro cromo alto carbono originário da África do Sul, Cazaquistão e Rússia (Resolução CAMEX nº 36, de 15.12.2004), em que a CAMEX decidiu suspender por prazo indeterminado a aplicação de direitos *antidumping* “considerando o interesse do país em preservar a estabilidade de preços no setor siderúrgico”<sup>207</sup>; e (iii) o caso do cimento Portland originário do México e da Venezuela, no Estado de Roraima (Resolução CAMEX nº 36, de 27.11.2006), em que a CAMEX decidiu suspender os direitos *antidumping* para as importações desembaraçadas em Roraima e destinadas ao consumo daquele Estado, “considerando o interesse do País em preservar a estabilidade dos preços do cimento Portland no Estado de Roraima”.<sup>208</sup> Monteiro e Galvão<sup>209</sup> mencionam o caso da insulina, citado neste estudo como um dos casos do CADE (capítulo 3.2.1), mas enfatiza que este caso, cujo direito foi suspenso em 07.03.2005, como

---

<sup>206</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, p. 27.

<sup>207</sup> Resolução CAMEX nº 36, de 15.12.2004.

<sup>208</sup> Resolução CAMEX nº 36, de 27.11.2006.

<sup>209</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 44 - dezembro de 2006. “Interesse Público: Critérios para consideração em processos de investigação antidumping”. Carmen Diva Beltrão Monteiro e Leticia Andreoli Galvão, p. 8.

resultado, inclusive, de recomendação do CADE, ocorreu sob o fundamento do artigo 60 do Decreto nº 1462/95, isto é, em razão de alterações temporárias nas condições de mercado. Cordovil<sup>210</sup> menciona, além destes, mais dois casos: (i) o caso das barrilhas densas (carbonato dissódico) originárias da Bulgária, Polônia e Romênia, em que, segundo Cordovil, o interesse público foi mencionado no sentido de que a imposição da medida *antidumping* poderia afetar dramaticamente as indústrias de vidro e limpeza, que dependiam da importação, de modo que o direito *antidumping* não foi imposto e a indústria doméstica faliu (Processo MDIC/SECEX 52100-000016/1996-11, importação de carbonato dissódico – barrilha, Circular nº 23 de 30.06.1998); e (ii) o caso do nitrato de amônio originário da Rússia e Ucrânia, em que a CAMEX suspendeu a aplicação da medida *antidumping* com fundamento no “*interesse do país em preservar a estabilidade dos preços do produto e sua importância nas principais culturas brasileiras*” (Processo MDIC/SECEX/RJ 52500.017967/2007-78, importação de nitrato de amônio, Resolução nº 71, de 07.11.2008).

Conforme Macera, diante destes poucos precedentes sobre a utilização da cláusula do interesse público no Brasil, não era possível uma definição clara do que era considerado como interesse nacional (termo usado antes de 2013). Para esta autora, “*a vagueza do termo e as dúvidas quanto aos critérios de uso estão presentes em todos os países que a adotam em suas legislações*”.<sup>211</sup> De acordo com Cordovil, não era possível a determinação do entendimento brasileiro sobre o interesse público, mas era possível apenas delinear os aspectos levados em consideração pelas autoridades competentes, citando os seguintes: “*i) efeitos negativos para a indústria a jusante; ii) concentração da indústria doméstica e aumento do poder econômico; e iii) necessidade de preservar a estabilidade no setor*”.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. *O interesse público no antidumping*. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 2009, pp. 91/93.

<sup>211</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, p. 27.

<sup>212</sup> CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. *O interesse público no antidumping*. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 2009, p. 93.

A partir de 2012, desde que foi criado o GTIP, a cláusula do interesse público foi mais utilizada, o que pode levar ao entendimento de que a avaliação do interesse público em casos *antidumping* está em evolução. São no total quinze casos concluídos, sendo que em sete deles houve suspensão do direito *antidumping* por razões alegadamente de interesse público. Em cinco destes casos, a suspensão do direito *antidumping* ocorreu em função da interrupção da produção pela empresa monopolista no Brasil, e um caso se referiu à suspensão da exigibilidade de direitos *antidumping* nas importações referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Serão analisados, nesta etapa, todos os 15 casos de avaliação do interesse público concluídos pelo GTIP desde a sua criação até o momento presente, isto é, no período de 2012 a 2016, em ordem cronológica, com o objetivo de tentar identificar quais foram os critérios utilizados nas decisões da CAMEX, se estes critérios são claros e suficientes, e se houve algum tipo de diálogo ou interação da CAMEX com as autoridades brasileiras de defesa da concorrência, o CADE, bem como a dimensão deste diálogo ou interação institucional.

**a) O caso dos tecidos de felpas lonas (Resolução CAMEX nº 92, de 18.12.012)**

Em dezembro de 2012, a primeira decisão do GTIP em processo de avaliação de interesse público foi no sentido de negar o pedido de suspensão por razões de interesse nacional da extensão do direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras de tecidos de felpas longas originárias da China que havia sido imposto por meio da Resolução CAMEX nº 12, de 13.02.2012.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> A Resolução CAMEX nº 23, de 28 de abril de 2010, havia determinado a aplicação de direito *antidumping* definitivo, por um prazo de até 5 anos, às importações brasileiras de cobertores de fibras sintéticas, não elétricos, originárias da República Popular da China, sendo a peticionária do direito a Jolitex. Após a aplicação do referido direito, foi iniciada investigação de práticas elisivas (ou *circumvention*) em maio de 2011. A Resolução CAMEX nº 12, de 13 de fevereiro de 2012, estendeu o direito definitivo aplicado às importações de cobertores de fibras sintéticas, originárias do Uruguai e do Paraguai e às importações brasileiras de tecidos de felpa longa de fibras sintéticas originárias da República Popular da China. Desta forma, as importações desses tecidos passaram a se sujeitar ao recolhimento de direito *antidumping* de 96,6%.

Neste caso, não foi preenchido e protocolado o roteiro para análise de interesse público, estabelecido pelos atos normativos vigentes, porque à época ainda não havia procedimento definido, de modo que as informações apresentadas pela requerente estavam dispersas em diferentes documentos e foram encaminhadas a diferentes interlocutores, o que certamente dificultou a análise pela autoridade.

De acordo com a decisão da CAMEX, foram apresentados os seguintes argumentos para a suspensão do direito *antidumping* aplicado aos tecidos de felpas longas: (i) aumento de preços de um produto de necessidade básica, com a consequente limitação de acesso às classes C e D; (ii) insuficiência de produção da empresa Jolitec, que poderia levar a um desabastecimento do mercado interno; (iii) aumento da importação de produtos finais, ocasionando o fechamento de empresas nacionais e gerando desemprego; (iv) impacto sobre a concorrência; e (v) desvio de comércio.

Sobre o aumento de preços, a CAMEX definiu que não era “*possível tecer conclusões a respeito da influência da medida de defesa comercial nos preços de cobertores unicamente a partir da evolução do IPCA para o componente ‘roupas de cama’ ou IPC para cobertores*”. Quanto ao desabastecimento, a CAMEX entendeu que havia dificuldade de se caracterizar redução de oferta ou surto de demanda em um contexto de aplicação de medida *antidumping* e de sobretaxa por práticas elisivas e definiu que o produto em questão era facilmente substituível por outros itens, como *edredons*, mantas ou mesmo cobertores produzidos a partir de material diverso daquele objeto da medida de defesa comercial, além do que era esperado, de acordo com a CAMEX, que ocorresse a substituição do produto em tela por outros que cumprissem a mesma função. Entendeu então que seria mais importante avaliar o custo adicional em que incorreria o consumidor, forçadamente direcionado para bens substitutos, mas se absteve de entrar nesta discussão alegando que os dados necessários não haviam sido fornecidos pela petionária. Sobre um possível fechamento da linha de produção da fabricante nacional de cobertores, entendeu pela inexistência de linhas de produção desativadas e que não tem sido observado aumento de desemprego no segmento em questão.

Sobre o alegado desvio de comércio, considerou a CAMEX que o efeito de uma medida de defesa comercial inclui o desvio de comércio, mas isso, de forma isolada,

não justifica sua suspensão, ademais não haveria, conforme a CAMEX, nos autos, comprovação do aumento das importações de cobertores prontos de outras origens diretamente pelos varejistas.

Em relação à alegação da requerente acerca de impactos sobre a concorrência e formação de monopólio, a CAMEX definiu o seguinte: “*cabe destacar que o controle de uma parcela substancial de mercado é uma condição necessária, mas não suficiente, para que a empresa exerça seu poder de mercado. Neste caso, a presença de bens substitutos em grande número e variedade atua no sentido de inibir o exercício do poder de mercado. Adicionalmente, caso existam evidências relacionadas à infração da ordem econômica, nos termos do art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, essas informações podem ser encaminhadas ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE)*”.

Concluiu que “*não há elementos suficientes para suspender o direito ‘antidumping’ estendido às importações brasileiras de tecidos de felpas longas originárias da República Popular da China, comumente classificadas no item NCM 6001.10.20 da NCM*”.

**b) O caso do diisocianato difenilmetano polimérico – MDI polimérico (Resolução CAMEX nº 28, de 09.04.2013)**

Neste caso, a CAMEX decidiu negar o pedido de suspensão por razões de interesse nacional do direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras de diisocianato difenilmetano polimérico – MDI polimérico, originárias dos Estados Unidos da América e da China, que havia sido imposto por meio da Resolução CAMEX nº 77, de 29 de outubro de 2012.

Neste caso, já foram apresentadas ao GTIP as informações consolidadas de acordo com o roteiro estabelecido pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MF), que à época era quem secretariava o GTIP.

Conforme a decisão da CAMEX, para o pedido de suspensão do direito *antidumping*, por interesse público, foram apresentados os seguintes argumentos: (i) dificuldade de obtenção do produto no exterior; (ii) repasse de custos para a cadeia de poliuretanos; (iii) utilização do produto como matéria-prima por uma parcela importante da economia brasileira.

A CAMEX avaliou que a indústria doméstica consistia em um único fabricante nacional, a Bayer S.A. Fez considerações sobre o consumo nacional do produto como sendo historicamente superior à capacidade produtiva doméstica; analisou as importações brasileiras e observou redução da participação no volume importado de 2011 para 2012; fez breves considerações sobre a evolução de preços no mercado interno e concluiu que não se poderia afirmar que o aumento de preços do produto em questão tivesse sido causado pela aplicação do direito *antidumping* em vigor à época. Analisou o efeito a jusante na cadeia e entendeu que o produto em questão tinha participação reduzida no mercado de poliuretanos bem como que os custos das diversas espumas dependiam de outros componentes.

Ao final, a CAMEX decidiu que não foram apresentados dados suficientes que permitissem avaliar o impacto da medida *antidumping* sobre estas cadeias e então decidiu que não havia elementos para suspender o direito *antidumping* em vigor, mas sugeriu que se fizesse nova análise dos efeitos da medida em 12 meses.

**c) O caso do papel cuchê leve (Resolução CAMEX nº 29, de 09.04.2013)**

A CAMEX negou o pedido de suspensão do direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras de papel cuchê leve (*LWC – light weight coated*), originárias dos Estados Unidos da América, Finlândia, Suécia, Bélgica, Canadá e Alemanha, que havia sido aplicado por meio da Resolução CAMEX nº 25, de 19 de abril de 2012.

As requerentes apresentaram os seguintes argumentos: (i) existência de um único produtor de papel LWC no mercado regional (Mercosul); (ii) insuficiência de produção da indústria doméstica para atender o mercado nacional; (iii) aplicação do direito

*antidumping* a seis origens, que representam 88% do total de importações do papel LWC; (iv) não atendimento das especificações de qualidade das requerentes do papel cuchê leve (LWC) produzido pela empresa Stora Enso Arapoti Indústria de Papel S.A.

A CAMEX entendeu que seria necessária a avaliação do diferencial de custo de internação e/ou eventuais obstáculos à importação destas origens, e mencionou que estes dados não foram apresentados. Entendeu, ainda, que embora houvesse um único produtor nacional com capacidade de atender apenas cerca de 70% do mercado interno, existiam outras opções de importações isentas de direito *antidumping*. Avaliou a variação dos preços e o efeito a jusante na cadeia produtiva, enfatizando que as requerentes não apresentaram dados que permitissem analisar o impacto da medida *antidumping* nos preços de capa ou no faturamento das revistas que utilizam o papel LWC e, com relação à qualidade, entendeu que as informações fornecidas para a análise de substitutibilidade do produto não permitiam concluir que havia diferenças significativas de qualidade entre o papel nacional e o importado. Concluiu, assim, que não havia elementos para suspender o direito *antidumping* em vigor.

**d) O caso da resina de policarbonato (Resolução CAMEX nº 115, de 18.12.2013)**

Este caso foi o primeiro processo de avaliação do GTIP que resultou na suspensão de um direito *antidumping* em razão de interesse público. Em decisão notadamente sucinta, a CAMEX entendeu pela suspensão, pelo prazo de um ano, da cobrança do direito *antidumping* que havia sido aplicado pela Resolução CAMEX nº 43, de 19 de junho de 2013, às importações brasileiras de resina de policarbonato, em formas de pó, floco, grânulo ou *pellet*, com índice de fluidez entre 1 e 59,9 g/10 min., originárias da Tailândia. Considerou, para esta decisão, o seguinte: “a) o direito ‘*antidumping*’ definitivo aplicado ao produto, conforme o disposto na Resolução CAMEX nº 43, de 19 de junho de 2013, publicada no Diário Oficial da União – D.O.U. de 20 de junho de 2013 encontra-se em vigor; b) o direito aplicado tem duração prevista até 20 de junho de 2018; c) a indústria doméstica informou não mais sintetizar a resina de policarbonato no Brasil; e d) a indústria doméstica é constituída de uma única empresa produtora”.

**e) O caso das fibras de viscose (Resolução CAMEX nº 116, de 18.12.2013)**

O caso das fibras de viscose é muito parecido com o caso anterior (das resinas de policarbonato). Em decisão bastante breve, a CAMEX considerou que “*a) a indústria doméstica é constituída de uma única empresa produtora; b) a produção nacional da fibra de viscose foi interrompida; c) o direito aplicado tem vigência até 8 de abril de 2014*” e suspendeu a cobrança do direito *antidumping* instituído pela Resolução CAMEX nº 20, de 8 de abril de 2009, publicada no Diário Oficial da União – D.O.U. de 9 de abril de 2009, aplicado às importações de fibras de viscose de comprimento de 32 mm a 120 mm, originárias da Áustria, Indonésia, China, Tailândia e Taipé Chinês, até 8 de abril de 2014.

**f) O caso de aços inoxidáveis (Resolução CAMEX nº 117, de 18.12.2013)**

No caso dos aços inoxidáveis, a CAMEX negou o pedido de suspensão do direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras de produtos laminados planos de aços inoxidáveis austeníticos tipo 304 (304, 304L e 304H) e de aços inoxidáveis ferríticos tipo 430, laminados a frio, com espessura igual ou superior a 0,35 mm, mas inferior a 4,75 mm, originárias da Alemanha, da China, da Coreia do Sul, da Finlândia, de Taipé Chinês e do Vietnã, aplicados por meio da Resolução CAMEX nº 79, de 3 de outubro de 2013.

De acordo com a decisão da CAMEX, o Sindicato Nacional da Indústria de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos (Sicetel) solicitou ao GTIP a suspensão ou alteração do direito *antidumping* aplicado às importações brasileiras de laminados planos de aço inoxidável, argumentando que “*a aplicação de direito ‘antidumping’ geraria perdas para a economia brasileira em termos de valor da produção, emprego e massa salarial. O efeito líquido seria negativo, apresentando perda de R\$ 76 milhões em produção, redução de 1.545 postos de trabalho e retração de R\$ 17 milhões na massa salarial anual*”. O Sicetel alegou, ademais, que a peticionária que requereu o direito *antidumping*, a Aperam, “*abusa de posição dominante no mercado de produção e distribuição de laminados planos a frio de aço inoxidável, praticando preços diferenciados para sua própria distribuidora, desrespeitando a decisão emanada pelo Conselho*

*Administrativo de Defesa Econômica no Ato de Concentração nº 08012.005092/2000-89*”. Alegou, ainda, que “*a discriminação de preços entre distribuidores está formalizada em contrato, que impõe aos distribuidores condições abusivas (lotes mínimos e restrições às importações), contrariando a decisão do CADE supracitada*”.

A CAMEX analisou a participação do produto em questão no custo de alguns produtos finais, alegando que os dados apresentados não permitiam conclusões precisas sobre o efeito da medida *antidumping* nestes setores. Avaliou a concentração no mercado doméstico, afirmando que a Aperam responde pela totalidade da produção no Brasil. Analisou o nível de utilização da capacidade instalada da empresa, a evolução das importações e o consumo nacional aparente. Entendeu que não foram apresentados dados de preço ou custo de internação que comprovassem a impossibilidade de substituição de origens na importação desses produtos.

Sobre a alegação da Sictel de que a Aperam abusa de posição dominante no mercado de produção e distribuição de laminados planos a frio de aço inoxidável, avalia que o CADE havia instaurado um processo (Processo Administrativo nº 08700.010789/2012-73) em face da Aperam. Mas a CAMEX não adentrou nesta esfera, e considerou que “*a aplicação de medida ‘antidumping’ não tem o condão de afetar contratos de distribuição, cabendo ao CADE a aplicação de medidas julgadas convenientes se restar comprovada a infração*”.

**g) O caso das pedivelas fauber monobloco para bicicleta (Resolução CAMEX nº 39, de 22.05.2014)**

Neste caso, a CAMEX decidiu suspender, pelo prazo de um ano, a cobrança do direito *antidumping* aplicado pela Resolução CAMEX nº 75, de 30 de setembro de 2013, às importações brasileiras de pedivelas fauber monobloco para bicicletas, originárias da China. De acordo com a decisão, esta suspensão foi determinada “*em razão de interesse público, considerando existirem alterações temporárias nas condições do mercado brasileiro de pedivelas, em vista das dificuldades enfrentadas pela indústria doméstica*”.

Tratou-se de um caso em que a análise do DECOM, em sede de processo de revisão que prorrogou direito *antidumping* já aplicado, mostrou uma diminuição significativa das vendas, produção e utilização da capacidade instalada da única produtora nacional do produto em questão, a Metalúrgica Duque S.A. (peticionária da referida revisão). De acordo com a decisão da CAMEX, esta empresa estava com dificuldade para adquirir a matéria-prima (fio máquina) para produção da pedivela e, portanto, não estava conseguindo suprir a demanda. O DECOM recomendou, naquela revisão, a prorrogação do direito, mas sugeriu que o tema fosse submetido de ofício à análise do GTIP, para que, com base no inciso I do artigo 3º do Decreto nº 8.058, de 26.07.2013, avaliasse a possibilidade de suspensão da cobrança do direito *antidumping* vigente. O GTIP instaurou o processo para avaliar a situação desta fabricante brasileira (monopolista no mercado doméstico), que resultou na suspensão do direito *antidumping* após conclusão, pela CAMEX, sobre a descontinuidade da produção regular de pedivelas fauber monobloco pela Metalúrgica Duque, o que acabou por provocar mudança significativa nas condições de mercado do produto, comprometendo o seu abastecimento, de modo que a continuidade da aplicação da medida *antidumping* agravava os efeitos negativos de tal situação.

**h) O caso dos laminados planos de aço ao silício – aços GNO (Resolução CAMEX nº 74, de 22.08.2014)**

No caso dos laminados planos de aço ao silício, a CAMEX decidiu reduzir a zero o direito *antidumping* aplicado pela Resolução CAMEX nº 49, de 16 de julho de 2013, às importações brasileiras de laminados planos de aço ao silício, denominados magnéticos, de grãos não orientados, originárias da China, Coreia e Taipé Chinês, para um volume de 45.000 (quarenta e cinco mil) toneladas e cujas Declarações de Importação fossem registradas até 15 de agosto de 2015.

Conforme a decisão da CAMEX, as requerentes, Whirlpool e WEG, que eram as maiores consumidoras nacionais do produto objeto do direito *antidumping*, alegaram que a manutenção da decisão que aplicou o direito *antidumping* era contrária ao interesse público porque implicava graves prejuízos à inovação tecnológica e à balança comercial brasileira. Informaram, ademais, que utilizam o produto em questão na manufatura de compressores herméticos, motores e geradores elétricos, com forte

orientação exportadora, pois são líderes em seus respectivos mercados e competem com grandes empresas que possuem acesso irrestrito ao mercado asiático deste produto (aço GNO).

De acordo com a decisão da CAMEX, a função básica dos aços para fins elétricos é a de conduzir fluxos magnéticos nas máquinas elétricas. A CAMEX considerou que o aço GNO era um insumo essencial e insubstituível na produção de equipamentos elétricos de alto desempenho, em especial compressores herméticos, motores e geradores elétricos, nos quais ele representa uma parcela considerável do custo de produção. Levou em consideração, também, a importância das requerentes na economia brasileira, destacando que as requerentes eram empresas que contribuíam de forma significativa para a balança comercial brasileira e realizavam altos investimentos em inovação tecnológica. Destacou que a importância do aço GNO no custo total de fabricação dos produtos das requerentes e que o aumento do custo de aquisição deste insumo poderiam fazer com que o setor perdesse competitividade tanto no mercado interno como no externo.

Por fim, a decisão destaca que *“verificou-se que, após a aplicação do direito ‘antidumping’ definitivo, houve um aumento não desprezível do preço médio dos aços GNO no mercado brasileiro e isso gerou efeitos negativos na cadeia a jusante, em decorrência da elevação nos custos dos bens que o utilizam como insumo. Concluiu-se que a manutenção do direito ‘antidumping’ aplicado às importações brasileiras de aço GNO contradiz com uma política mais ampla de desoneração das exportações e busca pelo superávit da balança comercial”*.

Ao final, a decisão registra que era *“do interesse público preservar a estabilidade dos preços no mercado interno de modo a evitar o aumento dos custos dos equipamentos elétricos de alta eficiência energética e as consequências negativas para as indústrias fabricantes desses equipamentos daí resultante, sobretudo no que diz respeito a sua capacidade de competir com empresas estrangeiras tanto no mercado doméstico quanto em terceiros países”*.

Assim, a Resolução CAMEX nº 74, de 22.08.2014, reduziu a zero o direito *antidumping* aplicado às importações brasileiras de aços GNO originárias da China, Coreia

e Taipé Chinês, para um volume de 45.000 (quarenta e cinco mil) toneladas. Vale acrescentar que a Weg e a Aperam peticionaram junto ao GTIP com pedidos de reconsideração desta decisão, mas ambos foram indeferidos, pelas Resoluções CAMEX 102 e 103, respectivamente, de 04.11.2014.

**i) O caso do diisocianato difenilmetano polimérico – MDI polimérico (Resolução CAMEX nº 41, de 05.05.2015)**

Neste caso, a CAMEX decidiu suspender, pelo prazo de até um ano, a cobrança do direito *antidumping* aplicado pela Resolução CAMEX nº 77, de 2012, às importações brasileiras de diisocianato difenilmetano polimérico – MDI polimérico, não misturado com outros aditivos, com viscosidade a 25°C de 100 a 600 mPa.s, originárias dos Estados Unidos da América e da República Popular da China, em razão de interesse público, considerando a interrupção da produção nacional do referido produto.

Este processo foi instaurado pelo GTIP considerando que a Resolução CAMEX nº 28, de 09.04.2013 (analisada neste estudo no item “b” acima), sugeriu a análise dos efeitos da medida em 12 meses, e em face do encerramento definitivo da produção nacional.

De fato, a decisão considerou os seguintes pontos: “a) o direito ‘*antidumping*’ definitivo aplicado ao produto, conforme o disposto na Resolução CAMEX nº 77, de 2012, encontra-se em vigor, com vigência prevista até 31 de outubro de 2017; b) a indústria doméstica informou que não mais sintetizará o produto no Brasil a partir de agosto de 2015; e c) a indústria doméstica é formada por uma única empresa”.

**j) O caso dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (Resolução CAMEX nº 77, de 04.08.2015)**

Este caso tratou, em decisão muito sucinta da CAMEX, da suspensão da exigibilidade de direitos *antidumping* e de medidas compensatórias, por razões de interesse público, até 31 de dezembro de 2016, nas importações destinadas à realização no Brasil dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

**k) O caso da resina de polipropileno (Resolução CAMEX nº 78, de 04.08.2015)**

No caso da resina de polipropileno, a CAMEX decidiu indeferir o pedido de suspensão do direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras, originárias dos Estados Unidos da América que havia sido imposto por meio da Resolução CAMEX nº 86, de 8.12.2010, e da África do Sul, da Coreia do Sul e da Índia, por meio da Resolução CAMEX nº 75, de 27.08.2014.

Conforme se depreende da decisão da CAMEX, no âmbito da avaliação de suspensão por interesse público, a peticionária (ABIPLAST) alegou que a sobretaxa às importações dessas origens causaria aumento de preço do produto no mercado brasileiro e traria prejuízos para a indústria transformadora de plástico. Ainda segundo a peticionária, o setor de transformados plásticos apresentaria desvantagens estruturais em relação à produtora de resina e estas desvantagens estruturais seriam agravadas com a manutenção do direito.

A decisão considerou que existe uma única produtora de resinas de polipropileno no Mercosul, qual seja, a Braskem, que detém participação significativa do mercado. Mas definiu que o controle de parcela substancial de mercado é condição necessária para o exercício de poder de mercado, mas não suficiente. Conforme análise do GTIP, “*existem diversas origens exportadoras do produto para o Brasil e houve, no período recente, aumento das importações de origens não afetadas pela medida de defesa comercial. Embora o direito ‘antidumping’ seja um obstáculo às importações de resinas de polipropileno dos Estados Unidos da América, da África do Sul, Coreia do Sul e Índia, existem origens não sujeitas ao direito, passíveis de importação*”. Assim, indeferiu o pedido de suspensão do direito *antidumping*.

**l) O caso dos laminados planos de aço ao silício – aços GNO (Resolução CAMEX nº 108, de 04.11.2015)**

Este caso se relaciona com o caso analisado no item “h” acima, em que a CAMEX, após pedido da Whirpool e da WEG, de suspensão do direito *antidumping*

aplicado aos aços GNO, decidiu, por meio da Resolução CAMEX nº 74, de 22.08.2014, reduzir a zero o direito *antidumping* aplicado anteriormente às importações de aço GNO para um volume de 45.000 (quarenta e cinco mil) toneladas e cujas Declarações de Importação fossem registradas até 15 de agosto de 2015. Diante da proximidade do encerramento do prazo de vigência da referida redução a zero do direito *antidumping*, as empresas Whirpool e Weg demonstraram interesse pela manutenção do não recolhimento, por razões de interesse público, do mencionado direito *antidumping*, de modo que o GTIP instaurou, em 22.06.2015, mediante a Resolução CAMEX nº 60, de 19.06.2015, nova análise de interesse público.

No decorrer da nova análise, a CAMEX verificou que não houve reversão significativa nas condições do mercado afetado pela medida *antidumping* desde a publicação da Resolução CAMEX nº 74, de 22.08.2014. Conforme a decisão, foram considerados, para avaliação do interesse público, os seguintes elementos: “(i) os efeitos do direito ‘*antidumping*’ sobre as indústrias fabricantes de equipamentos elétricos decorrem da essencialidade e da impossibilidade de substituição do aço GNO na fabricação de motores, geradores elétricos e compressores herméticos; (ii) a competitividade das indústrias usuárias do aço GNO está relacionada ao acesso ao insumo sem sobretaxas; (iii) a política de desoneração e estímulo às exportações, expressa no Plano Nacional de Exportações; (iv) o aumento indesejado dos custos dos equipamentos elétricos de alta eficiência energética e as consequências negativas para as indústrias fabricantes desses equipamentos, no que diz respeito a sua competitividade internacional; (v) a preservação da produção nacional de aço GNO para mitigar o risco de desabastecimento do mercado interno”.

Segundo a CAMEX, visando “o equilíbrio de mercado entre as partes envolvidas, e para permitir que as empresas operem em condições competitivas, do ponto de vista econômico-financeiro, considerou-se haver elementos de interesse público para a alteração do direito ‘*antidumping*’ em vigor, na forma de redução das alíquotas aplicadas”.

**m) O caso dos tubos de plástico para coleta de sangue a vácuo (Resolução CAMEX nº 106, de 04.11.2015)**

Este caso foi instaurado de ofício para avaliação de interesse público no tocante ao direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras de tubos de plástico para coleta de sangue a vácuo originárias da Alemanha, dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e da China, imposto por meio da Resolução CAMEX nº 26, de 29 de abril de 2015.

Conforme a decisão da CAMEX, foram consultadas associações do setor, importadoras e usuários do produto sob análise. Por se tratar de produto com potencial para afetar política pública relacionada à saúde, entendeu-se como necessária a manifestação do Ministério da Saúde, nos termos do artigo 3º, parágrafo único da Resolução CAMEX nº 13, de 2012. Durante a avaliação, a CAMEX concluiu que “*o estímulo à produção nacional de tubos de plástico para coleta de sangue a vácuo, assim como de medicamentos, vacinas e hemoderivados, vai ao encontro das ações governamentais voltadas para o fortalecimento do complexo industrial da saúde e do Sistema Único de Saúde (SUS). Destacou-se, nesse sentido, a execução de política pública de saúde que elabora e executa programas para a manutenção e o desenvolvimento do SUS, como as Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o Programa de Desenvolvimento do Complexo Industrial de Saúde (PROCIS) e o Plano de Expansão de Radioterapia, dentre outras*”.

Ainda, a CAMEX considerou a existência de um único produtor doméstico deste produto que não supria, naquele momento, parcela significativa do mercado interno, devido a uma insuficiência de capacidade produtiva. No entanto, a indústria doméstica apresentou um cronograma de investimentos que permitiria o aumento da produção doméstica até 2017, denotando a possibilidade de importação do produto de outras origens não afetadas pelo direito *antidumping*, o que levou a CAMEX a concluir que não havia elementos de interesse público suficientes para justificar a suspensão ou alteração do direito *antidumping* aplicado às importações brasileiras de “tubos de plástico para coleta de sangue a vácuo”. Definiu, por fim, a necessidade de nova avaliação das condições de mercado deste produto e da execução dos investimentos previstos no prazo de 12 meses,

contados a partir da data de publicação da resolução. Em atendimento a este ponto, a CAMEX está realizando estudo de mercado (Processo nº 18101.000294/2015-91)<sup>214</sup>.

**n) O caso dos fios de náilon (Resolução CAMEX nº 93, de 29.09.2016)**

Em decisão muito sucinta e sem motivação, a CAMEX decidiu encerrar a avaliação de interesse público instaurada por meio da Resolução CAMEX nº 114, de 24 de novembro de 2015, e não suspender o direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras de fios de náilon originárias da China, Coreia do Sul, Tailândia e Taipé Chinês, a que se refere a Resolução CAMEX nº 124, de 26 de dezembro de 2013.

**o) O caso do PVC-S (Resolução CAMEX nº 97, de 10.10.2016)**

Em decisão muito sucinta e sem motivação, a CAMEX decidiu encerrar o processo de avaliação de interesse público, instaurado por meio da Resolução CAMEX nº 25, de 24 de março de 2016, para não suspender o direito *antidumping* definitivo aplicado às importações brasileiras de resina de policloreto de vinila, não misturado com outras substâncias, obtido por processo de suspensão (PVC-S) originárias da China, Coreia do Sul, México e Estados Unidos da América.

#### **4.1.2. Conclusão sobre a experiência da CAMEX analisando o impacto de medidas *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico**

Como já afirmado no capítulo 2.2, a competência para aplicação de medidas de defesa comercial, que inicialmente era comum dos Ministros do MDIC e da Fazenda, foi transferida, a partir de 2001, para a CAMEX (Câmara de Comércio Exterior), um órgão colegiado de cúpula, composto pelo Presidente da República, a quem cabe a presidência da CAMEX, e pelos Ministros de Estado (i) das Relações Exteriores, (ii) da Fazenda, (iii) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, (iv) da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; (v) do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e (vi) pelo Secretário Executivo da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

---

<sup>214</sup> Disponível em <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/integracao-regional-e-comercio-exterior/gtip/processos/18101.000294-2015-91> (acesso em 30.11.2016)

A CAMEX é composta pelos seguintes órgãos: (i) Conselho da CAMEX, órgão de deliberação superior e final; (ii) Comitê Executivo de Gestão – Gecex; (iii) Secretaria Executiva; (iv) Conselho Consultivo do Setor Privado - Conex; (v) Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig; (vi) Comitê Nacional de Facilitação de Comércio – Confac; e (vii) Comitê Nacional de Investimentos – Coninv.

O GTIP é ligado à Secretaria Executiva, que por sua vez é subordinada ao Conselho da CAMEX, isto é, aos Ministros. Assim, as decisões do GTIP são tomadas pelo Conselho de Ministros da CAMEX.

A partir da análise dos casos práticos já avaliados pelo GTIP, é possível verificar que a CAMEX registra em algumas decisões os pontos que considerou para avaliar a existência do interesse público. Não se está a dizer que não há nenhuma análise. De fato, com certo esforço é possível verificar nas decisões da CAMEX que a autoridade menciona ter avaliado temas importantes para aferir se há interesse público em rever a decisão de imposição de direito *antidumping*, incluindo-se os seguintes: (i) as opções de oferta da indústria doméstica (quase em todos os casos verificando-se que havia um único fabricante nacional no setor que tinha um direito *antidumping* aplicado, ou seja, era mercado monopolizado no território brasileiro); (ii) os efeitos do direito *antidumping* na cadeia a jusante; (iii) a existência de produtos substitutos; (iv) a evolução dos preços no mercado interno; (v) a participação das importações (se houve aumento ou redução). Mas sem necessidade de esforço verifica-se que estes temas não estão presentes em todas as decisões e, quando estão, não são aprofundados, de modo que a percepção geral é de que as decisões são carentes de motivação e fundamentação satisfatória.

Além disso, no tocante à avaliação dos aspectos de concorrência, que inclusive é um dos critérios previstos no parágrafo primeiro do artigo 2º da Resolução CAMEX nº 27/2015, dos quinze casos analisados pelo GTIP desde a sua criação (no período de 2012 a 2016), verificou-se a menção ao CADE e a questões de defesa da concorrência em apenas dois casos. No caso dos tecidos de felpas longas (Resolução CAMEX nº 92, de 18.12.2012), a requerente do pedido de suspensão do direito *antidumping* alega que a medida causa impacto sobre a concorrência pela estrutura concentrada da indústria doméstica, e a decisão menciona brevemente que se existirem

evidências de infrações à ordem econômica tais informações devem ser encaminhadas ao CADE. No caso dos laminados de aços inoxidáveis (Resolução CAMEX nº 117, de 18.12.2013), a requerente do pedido de suspensão do direito *antidumping* argumenta que a indústria doméstica abusa de posição dominante no mercado mediante discriminação de preços entre distribuidores, praticando preços diferenciados para a sua própria distribuidora, impondo aos demais distribuidores condições abusivas, como lotes mínimos e restrições às importações. A decisão da CAMEX menciona que o CADE instaurou um processo administrativo para investigar estas práticas, mas simplesmente define que a aplicação de medida *antidumping* não tem o condão de afetar contratos de distribuição, cabendo ao CADE impor as medidas julgadas convenientes caso se entenda que há uma infração à ordem econômica. Estes casos claramente continham temas de concorrência, isto é, temas que demonstravam o impacto que a medida *antidumping* poderia causar (ou já estava causando) no cenário de concorrência do mercado doméstico, mas a autoridade de defesa comercial não os levou em consideração na avaliação do interesse público, sequer considerou envolver as autoridades concorrenciais (o CADE) neste debate e, mais do que isso, claramente demonstrou o entendimento de que questões concorrenciais não seriam consideradas em avaliação de interesse público.

A partir da análise da experiência da CAMEX (através do GTIP) analisando o impacto de medidas *antidumping* no cenário de concorrência doméstica, é possível verificar um avanço em função da existência de procedimentos que permitem às indústrias a apresentação de argumentos de concorrência e de interesse público. No entanto, este avanço ainda é pequeno, e pela análise dos casos do GTIP, conclui-se que ainda que haja procedimentos previstos para tal análise, na prática não há diálogo da CAMEX com a autoridade de defesa da concorrência, e a cooperação entre as duas instituições para aferir o impacto do *antidumping* na concorrência doméstica é praticamente nula.

Diante da verificação, ao longo deste trabalho, que as duas áreas se relacionam na medida em que o ato de uma das instituições (o *antidumping*) gera efeitos significativos sobre os objetivos da outra (política antitruste), é importante que haja diálogo e uma necessária coordenação intersetorial e institucional, para que todos os aspectos sejam considerados na tomada das decisões.

Não cabe falar que as duas esferas precisam convergir sempre, especialmente porque seus objetivos são distintos, em algumas situações inconciliáveis. Mas a interação e o diálogo devem ocorrer, de modo que as análises destas duas áreas sejam intersetoriais e coordenadas institucionalmente, para o alcance da melhor decisão ao interesse público.

Como se verificou pela análise dos casos do CADE, e agora pelos casos do GTIP, este diálogo e esta coordenação institucional não vêm ocorrendo, revelando a necessidade de aprimoramento dos arranjos institucionais. Há, no âmbito do GTIP, espaço para evolução, aprimoramento e fortalecimento da interação intersetorial e coordenação institucional. É necessária vontade política para isso.

## 5. COORDENAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E A ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA

### 5.1. A insuficiência de diálogo entre os órgãos de defesa da concorrência e de defesa comercial no tocante à análise dos impactos de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico: necessidade de coordenação entre instituições

Como já afirmado, o *antidumping* é um tema controverso que envolve a restrição de práticas desleais de comércio internacional e a defesa das indústrias incapazes de enfrentar a concorrência das importações<sup>215</sup>, gerando proteção governamental ao produtor nacional e efeitos negativos à cadeia a jusante e aos consumidores do produto relevante.

Em termos econômicos, a aplicação de uma medida *antidumping* pode ter impacto negativo se for mais prejudicial ao conjunto da economia nacional, por exemplo, se for aplicada sobre um insumo de linha de produção ou se aplicada para proteger indústria ineficiente ou mercado cartelizado. Mas ela será positiva para o conjunto da economia nacional quando impedir o intuito predatório de produtores estrangeiros<sup>216</sup> e também, não se pode negar, quando for aplicada com o objetivo, que é legítimo de um governo soberano, de impulsionar uma indústria nacional infante, pois esta decisão pode ser, naquele momento, a que melhor atende ao interesse público.

Assim, ainda que as medidas *antidumping* possam ser protecionistas (e muitas vezes realmente são) e possam causar efeitos deletérios à concorrência do mercado doméstico (e muitas vezes causam), esta é uma política importante de defesa da indústria doméstica contra práticas desleais de comércio internacional.

---

<sup>215</sup> ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas *antidumping* da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

<sup>216</sup> BARRAL, Welber. Medidas antidumping. In: BARRAL, Welber (Org.). O Brasil e a OMC. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 221.

A crítica deve se referir não à existência do *antidumping*, mas sim à sua aplicação indiscriminada, sem critérios, sem adequada avaliação do interesse público, sem consideração dos aspectos de concorrência (como o impacto da medida na indústria a jusante e nos consumidores) ou com critérios meramente políticos e capturados em detrimento do interesse público.

O arranjo institucional hoje existente no Brasil já traz os meios para proceder à avaliação dos impactos do *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico. Para isso, a recente Resolução CAMEX nº 27/2015 delimita a avaliação do interesse público estabelecendo que o seu objetivo é analisar pleitos de suspensão ou alteração de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, bem como de não aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias provisórias, definindo que o interesse público está presente quando o impacto da imposição da medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida. Para isso, define a Resolução que, na análise, poderão ser observados (i) o impacto na cadeia a jusante e a montante, (ii) a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, (iii) a estrutura do mercado e a concorrência, e (iv) a adequação às políticas públicas vigentes, destacando que estes critérios não são uma lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.

Assim, de acordo com estes recentes atos normativos, a interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial, preponderantemente no tocante aos impactos de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência doméstica, encontra espaço para análise e consideração pela CAMEX no âmbito do GTIP, mediante a instauração de procedimento próprio a este fim.

Isto é, ainda que se compreenda que a citada interação entre *antidumping* e antitruste seja difícil de ser realizada, tendo em vista os diversos pontos de divergência entre os seus critérios e objetivos, já estudados no capítulo 2, diante de uma convergência no objetivo central de alcance de competitividade e bem-estar nacional, presente nas duas esferas em sentido amplo, bem como dos importantes impactos e reflexos de uma área

sobre a outra, estudados no capítulo 3.2, o arranjo institucional hoje existente prevê que as variáveis de concorrência podem ser introduzidas na análise de *dumping*.

Significa que, apesar dos objetivos muitas vezes antagônicos, a cláusula do interesse público, instrumentalizada pelo GTIP e os citados atos normativos, aparece como instrumento que permite a interação entre a política de defesa da concorrência e o *antidumping*, ampliando o conjunto de informações disponíveis para as autoridades tomadoras de decisão na área da defesa comercial, de modo a permitir a introdução de considerações relativas aos impactos de uma medida *antidumping* na concorrência do cenário doméstico.<sup>217</sup>

Certamente é uma evolução positiva, que se coaduna com a prática da União Europeia, do Canadá e recomendações de institutos internacionais como a OCDE.

Contudo, ainda que o rito esteja previsto e as avaliações estejam evoluindo na prática, os critérios objetivos que são levados em consideração por este órgão – a CAMEX – não estão estabelecidos em lei de forma suficientemente clara, conferindo ao órgão total discricionariedade para estabelecer as condições e parâmetros a serem considerados, de forma que a transparência e segurança jurídica destas decisões restam prejudicadas.

Com efeito, o Decreto nº 8.058/2013, no artigo 3º, § 3º, apenas cita que “*os setores industriais usuários do produto objeto da investigação e as organizações de consumidores poderão fornecer informações julgadas relevantes a respeito dos efeitos de uma determinação positiva de ‘dumping’, de dano e de nexo de causalidade entre ambos*”. Já a Resolução CAMEX nº 27/2015 menciona no seu artigo 2º, parágrafo primeiro, que “*na análise poderão ser observados o impacto na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, a estrutura do mercado e a concorrência, e a adequação às políticas públicas vigentes*”, ou seja, “podem” ser observados, ao invés de “devem” ser observados, de modo que a norma não vincula a decisão deste ente a tais critérios, que sequer são objetivos.

---

<sup>217</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, pp. 26 e 27.

A legislação aplicável, portanto, é vaga e dá ensejo a decisões lastreadas em critérios políticos e pouco transparentes, muitas vezes dissociados dos objetivos da defesa comercial, longe dos critérios técnicos que embasam as investigações e igualmente distantes dos valores e objetivos da defesa da concorrência.

Conforme se verificou no capítulo anterior pela análise dos casos já avaliados pelo GTIP, as decisões da CAMEX pecam por falta de motivação e fundamentação suficientes, especialmente no tocante à avaliação dos aspectos de concorrência. Em apenas dois casos em que se mencionou expressamente a intersetorialidade do tema com o CADE, a CAMEX sequer envolveu o CADE no debate e demonstrou o entendimento de que questões concorrenciais não seriam consideradas em avaliação de interesse público.

O fato é que pelo arranjo institucional atual, hoje está apenas a critério da autoridade de defesa comercial – CAMEX – a tomada destas decisões sobre interesse público, sem a participação da autoridade de defesa da concorrência, que claramente é a instituição preparada para avaliação de possíveis alterações maléficas no cenário de concorrência interna, bem como do grau de concentração e das barreiras à entrada. Não faria sentido demandar aos técnicos do GTIP que fossem altamente especializados em direito concorrencial, uma vez que já existe uma entidade governamental qualificada para tanto. Faria sentido, por outro lado, que GTIP/CAMEX e o SBDC (através da SEAE, como será explicitado adiante) atuassem em cooperação para avaliação do interesse público em casos *antidumping*.

Mas não é o que demonstrou a pesquisa dos casos práticos. Verificou-se uma lacuna de comunicação entre CADE e CAMEX, que precisa ser preenchida, para que as decisões do GTIP sejam mais técnicas, menos políticas e com real avaliação do efeito do *antidumping* ao cenário de concorrência do mercado doméstico.

Como se viu no capítulo 3.3, ainda que numerosos os exemplos de casos em que houve, por parte do CADE, a análise de temas de comércio internacional, isto não é verdade com relação especificamente ao tema deste trabalho, qual seja, o impacto que uma medida *antidumping* pode gerar no cenário de concorrência do mercado doméstico e a

ausência de um diálogo suficiente entre as duas instituições competentes (CADE e CAMEX) sobre este tema. Especificamente a respeito deste tema, foram identificados e analisados três casos do CADE, e em todos eles a autoridade concorrencial demonstrou o entendimento de que as medidas *antidumping* causam impactos no cenário de concorrência do mercado doméstico e que estes impactos devem ser considerados na tomada de decisão. Mas em apenas um deles (o caso da insulina) houve coordenação institucional com o objetivo de mitigar os prejuízos à economia nacional. No caso do BOPP, o CADE demonstrou o entendimento de que é mínimo o diálogo com o órgão de defesa comercial – a CAMEX – e que a coordenação institucional é necessária. Mas desde então, não se viu, na prática, esta atuação coordenada.

Em resumo, ao analisar os casos do CADE que mencionaram a existência de medidas *antidumping* e os possíveis impactos destas no cenário de concorrência do mercado doméstico, seja em função de possível abuso de posição dominante por empresa monopolista ou oligopólio que não mais é contestado por importações porque há direito *antidumping* aplicado, seja ao considerar as importações restringidas por um direito *antidumping* como um dos pontos para definir o mercado relevante geográfico, verificou-se alguma preocupação por parte da autoridade concorrencial com este debate, mas ainda de forma tímida, de modo que há muito a evoluir nesta vertente.

Com relação à experiência do GTIP até hoje, foi possível verificar no capítulo 4.1 que a CAMEX avaliou, em alguns casos, temas importantes para aferir se havia interesse público em rever a decisão de imposição de direito *antidumping*, como, por exemplo, as opções de oferta da indústria doméstica, os efeitos do direito *antidumping* na cadeia a jusante, a existência de produtos substitutos. Mas de acordo com a análise realizada, estes temas não estão presentes em todas as decisões e, quando estão, não são aprofundados, de modo que a percepção geral é de que as decisões são carentes de motivação e fundamentação satisfatória.

Entre os quinze casos analisados pelo GTIP desde a sua criação (no período de 2012 a 2016), verificou-se a menção ao CADE e a questões de defesa da concorrência em apenas dois casos, que claramente continham temas de concorrência, isto é, temas que demonstravam o impacto que a medida *antidumping* poderia causar (ou já estava

causando) no cenário de concorrência do mercado doméstico, mas a autoridade de defesa comercial não os levou em consideração na avaliação do interesse público, sequer considerou envolver as autoridades concorrenciais (o CADE) neste debate e, mais do que isso, claramente demonstrou o entendimento de que questões concorrenciais não seriam consideradas em avaliação de interesse público.

Assim, o avanço verificado em função da existência de procedimentos que permitem às indústrias a apresentação de argumentos de concorrência e de interesse público ainda é pequeno, restando a percepção de que, ainda que haja procedimentos previstos para tal análise, na prática não há diálogo da CAMEX com a autoridade de defesa da concorrência, e a cooperação entre as duas instituições para aferir o impacto do *antidumping* na concorrência doméstica é praticamente nula.

Em suma, como se verificou pela análise dos casos do CADE e os casos do GTIP, o diálogo e a coordenação institucional não vêm ocorrendo na prática, revelando a necessidade de aprimoramento dos arranjos institucionais. Há, no âmbito do GTIP, espaço para evolução, aprimoramento e fortalecimento da interação intersetorial e coordenação institucional. É necessária vontade política para isso.

Como já mencionado ao longo deste trabalho, esta atual falta de diálogo suficiente entre a defesa da concorrência e a defesa comercial pode gerar decisões lastreadas por motivação equivocada, sem a consideração de aspectos de concorrência importantes, podendo resultar em distorções significativas no livre mercado, como uma provável redução de rivalidade, ou até mesmo supressão total da rivalidade, o que seria extremamente maléfico ao bem-estar do consumidor, já que acarretaria menos oferta, menor qualidade dos produtos e serviços e preços mais altos. De fato, a ausência de concorrência livre e de rivalidade leva a uma diminuição do bem-estar social a partir, por exemplo, de práticas de abuso de posição dominante ou exercício de poder de monopólio.

O fato é que a atual ausência de diálogo suficiente entre a defesa da concorrência e a defesa comercial, e a tomada de decisões em cada esfera sem a articulação e coordenação entre as instituições pode causar decisões cujos efeitos prejudicam a ordem econômica, o bem-estar do consumidor e o desenvolvimento econômico do país.

## 5.2. A SEAE e a advocacia da concorrência como meio para coordenação institucional

Diante da verificação de uma lacuna de comunicação entre a autoridade de defesa comercial – CAMEX – e a autoridade de defesa da concorrência – CADE – especificamente no que diz respeito aos impactos do *antidumping* no mercado doméstico, denota-se a necessidade de aproximação e coordenação entre estas instituições governamentais.

De acordo com Tumelero<sup>218</sup>, “*no Estado brasileiro – democrático e de direito – afirmado pela Constituição Federal de 1988, o indicativo de ações governamentais integradas intersetorial e interinstitucionalmente constitui diretriz para várias políticas públicas destinadas a assegurar direitos*”.

Junqueira e Inojosa<sup>219</sup> explicam que a intersetorialidade pode ser compreendida pela articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações cujo objetivo é alcançar resultados integrados em situações complexas e efeito sinérgico no desenvolvimento social.<sup>220</sup> Ela compreende a articulação entre sujeitos de setores sociais diversos, interesses distintos e poderes políticos, com o escopo de enfrentar problemas multidisciplinares complexos.<sup>221</sup>

A intersetorialidade pode ser, portanto, compreendida como vetor da atuação governamental cooperativa e colaborativa para redução das distâncias entre os diferentes entes da Administração Pública em benefício de interesses públicos.

---

<sup>218</sup> TUMELERO, Silvana Marta. Intersectorialidade na gestão social de políticas públicas. *Anais do VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (VI ENAPEGS)* realizado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) de 21 a 23 de maio de 2012 em São Paulo, São Paulo. Disponível em [http://www.pucsp.br/enapegs/trabalhos\\_aprovados\\_eixo\\_2.html](http://www.pucsp.br/enapegs/trabalhos_aprovados_eixo_2.html) (acesso em 04.11.2016)

<sup>219</sup> JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rosie Marie. Descentralização e intersectorialidade na gestão de políticas públicas. *Anais do XXVII Encontro da Anpad (EnANPAD 2003)* realizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) de 24 a 27 de setembro de 2003 em Atibaia, São Paulo. Disponível em [http://www.anpad.org.br/evento.php?cod\\_evento\\_edicao=7](http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento_edicao=7) (acesso em 04.11.2016)

<sup>220</sup> INOJOSA, Rose Marie. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, volume 32, número 2, pp. 35-48. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE), 1998.

<sup>221</sup> TUMELERO, Silvana Marta. Intersectorialidade nas políticas públicas, p. 7. Disponível em <http://docplayer.com.br/11715721-Intersectorialidade-nas-politicas-publicas.html>

Dreher e Badel<sup>222</sup> afirmam que a intersetorialidade, como um meio de intervenção na realidade social, demanda articulação de instituições, para integrar e trocar saberes e experiências, estabelecendo um conjunto de relação, ou uma rede. Sobre estas redes, explicam:

No campo dos movimentos sociais, as redes correspondem às articulações/interações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações/movimentos reivindicatórios. No campo do Estado, elas representam fórmulas de articulação entre agências governamentais e/ou destas com redes sociais, com organizações privadas ou grupos, que lhe permitem enfrentar problemas sociais e implantar políticas públicas. E, por fim, no campo dos negócios, observa-se que as redes representam a forma de organização intermediária entre a firma e o mercado, rompendo, por exemplo, com os princípios da hierarquia inflexível.

Dreher e Badel<sup>223</sup> afirmam ainda que a promoção da articulação de saberes entre setores distintos não é tarefa fácil, mas a cooperação intersetorial se apresenta como uma experiência enriquecedora e um meio de fortalecimento da sociedade democrática. Entre as dificuldades da operacionalização da articulação intersetorial ou interinstitucional na formulação e concretização de políticas públicas, podem ser mencionados o condicionamento desta operacionalização a diferentes níveis de governo (com desenhos jurídicos e administrativos distintos), fragmentação das estruturas, burocratização, paralelismo de ações, endogenia dos departamentos, hierarquias verticalizadas e loteamento político-partidário com a presença de grupos de interesses.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> DREHER, Marialva Tomio; BADEL, Keuly Dariana. Redes e intersetorialidade em responsabilidade social. *Perspectivas Contemporâneas: Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, Volume 5, Número 2, pp. 108-133. Campo Mourão, Paraná: Faculdade Integrada de Campo Mourão. 2010. Disponível em <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/issue/archive> (acesso em 04.11.2016)

<sup>223</sup> DREHER, Marialva Tomio; BADEL, Keuly Dariana. Redes e intersetorialidade em responsabilidade social. *Perspectivas Contemporâneas: Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, Volume 5, Número 2, pp. 108-133. Campo Mourão, Paraná: Faculdade Integrada de Campo Mourão. 2010. Disponível em <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/issue/archive> (acesso em 04.11.2016)

<sup>224</sup> TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas, pp. 4 e 5. Disponível em <http://docplayer.com.br/11715721-Intersetorialidade-nas-politicas-publicas.html>

O problema enfrentado nesta pesquisa recai sobre os conceitos de intersetorialidade ou interinstitucionalidade, pois trata de tema que circula em duas instituições diferentes, em dois setores da Administração Pública, que possuem saberes e experiências distintas, mas que precisam ser articulados e coordenados através de uma rede de cooperação, para o alcance de uma solução que possa mitigar os efeitos da verificada ausência do diálogo.

O caminho que se propõe para enfrentar o problema da ausência de diálogo suficiente entre as instituições responsáveis pelas políticas de defesa da concorrência e de defesa comercial (no tocante aos impactos do *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico) é a articulação intersetorial e aproximação institucional por meio da SEAE, que exerce a função de “advocacia da concorrência”.

Com efeito, como registrado no capítulo 2.1, o SBDC é formado pelo CADE e pela SEAE - Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, com o objetivo central de atuar em três esferas: (i) controle preventivo, por meio do qual se faz o controle prévio de concentração de estruturas (através do procedimento compulsório chamado “atos de concentração”); (ii) controle repressivo, por meio do qual se reprimem condutas tipificadas em lei como infrações à ordem econômica (através do procedimento de “processo administrativo”); e (iii) a advocacia da concorrência.

Com o novo marco legal advindo da promulgação da Lei nº 12.526/2011, o antigo formato do SBDC foi reestruturado, fortalecendo-se o CADE, que incorporou a antiga SDE, hoje Superintendência-Geral, e deslocando as competências da SEAE dos citados controles preventivo e repressivo para atribuir a ela a terceira função da política antitruste, qual seja, a advocacia da concorrência.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> De acordo com a obra *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileira e internacional*, p. 23, esta função já vinha sendo exercida pela SEAE mesmo antes da citada Lei nº 12.529/2011 e, para Ricardo Pastore, citado na referida obra à p. 32, esta reformatação do papel da SEAE no SBDC é uma decorrência lógica da vinculação institucional da SEAE ao Ministério da Fazenda, o que naturalmente lhe atribui influência significativa no âmbito interno do governo. Cf. IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. (Vários autores). *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileiras e internacional*. São Paulo: Singular, 2016.

Neste sentido, nos termos do artigo 19 da Lei nº 12.529, de 30.11.2011, está entre as atribuições da SEAE a “advocacia da concorrência”, que pode ser conceituada por “*todas as atividades conduzidas pela autoridade concorrencial relacionadas à promoção de um ambiente competitivo por meio de mecanismos de ‘non-enforcement’, sobretudo mediante relações com outros órgãos governamentais, e pela maior conscientização da sociedade para os benefícios da concorrência*”.<sup>226</sup>

Em outras palavras, e de acordo com o sítio eletrônico da SEAE, a advocacia da concorrência consiste em esclarecer e difundir a importância da concorrência para a sociedade e compreende ações de promoção de concorrência que não estejam relacionadas com as ações de *enforcement*, como a função preventiva, que ocorre por meio do controle de atos de concentração, ou repressiva, como a repressão de condutas anticompetitivas.<sup>227</sup> Ainda, conforme a “Cartilha de Promoção à Concorrência” da SEAE, a advocacia da concorrência é vertente de ação proativa e envolve a análise e proposição de políticas públicas com o objetivo de se identificar barreiras e entraves à concorrência, de forma a estimular incrementos na eficiência alocativa dos recursos econômicos, tendo também um papel educativo de difusão da relevância da concorrência para a sociedade.<sup>228</sup>

Assim, a SEAE, na sua atribuição de realizar a “advocacia de concorrência”, promove a livre concorrência, opinando sobre proposições legislativas ou minutas de atos normativos nos aspectos relacionados ao tema, propondo a revisão de leis, decretos e regulamentos, manifestando-se sobre pedidos de revisão de tarifas e realizando estudos que avaliem a concorrência em setores específicos da economia, para subsidiar as decisões de órgãos governamentais.

---

<sup>226</sup> IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. (Vários autores). *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileiras e internacional*. São Paulo: Singular, 2016, p. 24, citando o “ICN Advocacy Working Group. *Advocacy and Competition Policy Report*. Conference Naples, Italy, 2002”. Acesso em 06.12.2016.

<sup>227</sup> Disponível em <http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/advocacia-da-concorrenca> (acesso em 06.12.2016)

<sup>228</sup> Disponível em [http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/advocacia-da-concorrenca/cartilha-da-concorrenca\\_versao-final.pdf](http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/advocacia-da-concorrenca/cartilha-da-concorrenca_versao-final.pdf) - p. 5 (acesso em 06.12.2016)

Um estudo realizado no âmbito do Comitê de Regulação do IBRAC (Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional), que resultou na obra *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileira e internacional*, concluiu que a função de advocacia da concorrência já vinha sendo exercida pela SEAE mesmo antes da citada Lei nº 12529/2011, mas há espaço para o fortalecimento da política de advocacia da concorrência no Brasil:

É verdade que o novo CADE tem conseguido manter evolução contínua das políticas de controle preventivo (estruturas) e repressivo (condutas), bem como que a SEAE, como será visto em detalhe, já vinha atuando como advogada da concorrência antes mesmo da promulgação da Lei n. 12.529/2011. Entretanto, nossa obra confirma, também com base na experiência internacional, que há espaço para o fortalecimento da política de advocacia da concorrência no Brasil.

É de grande importância o exercício desse papel pela SEAE, ao evitar restrições desnecessárias à concorrência que possam ser geradas pela edição de leis e regulamentos de caráter anticompetitivo nos níveis federal, estaduais e municipais. Assim, é possível que o exercício dessa competência contribua para elevar o nível da regulamentação adotada por cada esfera da federação.

Nossa obra também demonstra que a advocacia da concorrência pode, inclusive, resultar em uma melhor interação entre os diversos órgãos da Administração Pública.<sup>229</sup>

Conforme Silva<sup>230</sup>, o enfoque da atuação da SEAE na advocacia da concorrência direciona-se mais à análise de normas legais ou infralegais com potencial prejudicial à livre-iniciativa ou livre concorrência do que ao diálogo com a sociedade. O autor entende que a atuação da SEAE caminha em direção aos integrantes da

---

<sup>229</sup> IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. (Vários autores). *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileiras e internacional*. São Paulo: Singular, 2016, p. 23.

<sup>230</sup> SILVA, Carlos Eduardo Tobias da. A Advocacia da Concorrência na reforma do SBDC: a atuação da SEAE para a construção de uma cultura da concorrência no Brasil. *Revista de Defesa da Concorrência (CADE)*, volume 3, número 2, novembro de 2015, pp. 191-192.

Administração Pública com competência para atuar através da elaboração de políticas e atos normativos, ou seja, viabiliza a aproximação intersetorial e interinstitucional:

Ainda, a advocacia da concorrência com esse enfoque significa um interessante meio de diálogo e fortalecimento de instituições, na medida em que a sua prática contínua pode estabelecer o saudável costume da SEAE, como órgão especializado em direito da concorrência e competente para emitir pareceres a respeito de condições de mercado, manifestar-se constantemente a respeito de quaisquer políticas e elaboração de atos normativos, sempre que for identificada afetação à concorrência.

Através da análise do sítio eletrônico da SEAE, verifica-se que até hoje o órgão atuou na advocacia da concorrência através de manifestações técnicas, acordos e convênios, eventos, publicações e relatórios anuais.<sup>231</sup> É importante registrar que atualmente a SEAE está em processo de reestruturação interna, e um dos objetivos é fortalecer o desempenho da advocacia da concorrência. Para incrementar a efetividade da advocacia da concorrência no Brasil, que se mostra ainda incipiente, a obra *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileira e internacional* fez um estudo da prática internacional e apresentou as seguintes recomendações: (i) as reformulações dos ministérios não devem significar o desaparecimento desta agenda microeconômica importante; (ii) a efetiva continuidade das atividades de advocacia da concorrência demanda que a SEAE seja fortalecida com as necessárias ferramentas e quadro funcional para desempenho da função; (iii) a participação dos agentes econômicos privados nos debates governamentais sobre advocacia da concorrência, no âmbito de um procedimento que seria realizado na SEAE, seria de grande importância; (iv) a autoridade pública responsável pela advocacia da concorrência deve ter algum grau de discricionariedade para que possa considerar a sua agenda de prioridades, mas sempre deve haver resposta motivada aos pleitos formulados pelos interessados (ainda que pela recusa em atuar); (v) devem ser estabelecidas hipóteses em que os entes legislativos e executivos das administrações diretas ou indiretas, no contexto da elaboração de leis e regulamentos que possam causar restrições à concorrência, devem consultar obrigatoriamente a SEAE,

---

<sup>231</sup> Disponível em <http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/advocacia-da-concorrenca>

que teria papel fundamental; (vi) os pareceres da SEAE não seriam vinculantes, mas a eles deve sempre haver resposta motivada e adequadamente justificada; (vii) a publicidade deve ser uma regra das atividades de advocacia da concorrência da SEAE; (viii) se o CADE atuar na esfera da advocacia da concorrência com recomendações genéricas ou específicas, este exercício deve ser comunicado à SEAE, que discricionariamente decide se monitora as recomendações feitas pelo CADE ou as aprofunda, sempre mediante decisões motivadas e justificadas; (ix) a SEAE deve monitorar a implementação de suas recomendações e avaliar sua efetividade.<sup>232</sup>

No tocante à atuação da SEAE junto aos temas de defesa comercial, é certo que entre as suas competências estabelecidas pelo artigo 19 da Lei nº 12529/2011 está a avaliação dos impactos das medidas de defesa comercial, a saber:

Art. 19. Compete à Secretaria de Acompanhamento Econômico promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente, o seguinte:

I - opinar, nos aspectos referentes à promoção da concorrência, sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidos a consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas e as minutas;

II - opinar, quando considerar pertinente, sobre minutas de atos normativos elaborados por qualquer entidade pública ou privada submetidos à consulta pública, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

III - opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

---

<sup>232</sup> IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. (Vários autores). *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileiras e internacional*. São Paulo: Singular, 2016, pp. 132-134.

IV - elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional, de ofício ou quando solicitada pelo Cade, pela Câmara de Comércio Exterior ou pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça ou órgão que vier a sucedê-lo;

V - elaborar estudos setoriais que sirvam de insumo para a participação do Ministério da Fazenda na formulação de políticas públicas setoriais nos fóruns em que este Ministério tem assento;

VI - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País;

**VII - manifestar-se, de ofício ou quando solicitada, a respeito do impacto concorrencial de medidas em discussão no âmbito de fóruns negociadores relativos às atividades de alteração tarifária, ao acesso a mercados e à defesa comercial, ressaltadas as competências dos órgãos envolvidos;**

VIII - encaminhar ao órgão competente representação para que este, a seu critério, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificado ato normativo que tenha caráter anticompetitivo.

§ 1º Para o cumprimento de suas atribuições, a Secretaria de Acompanhamento Econômico poderá:

I - requisitar informações e documentos de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades, públicas ou privadas, mantendo o sigilo legal quando for o caso;

II - celebrar acordos e convênios com órgãos ou entidades públicas ou privadas, federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal e dos Territórios para avaliar e/ou sugerir medidas relacionadas à promoção da concorrência.

§ 2º A Secretaria de Acompanhamento Econômico divulgará anualmente relatório de suas ações voltadas para a promoção da concorrência. (grifou-se)

Ademais, pelo que consta do Relatório de Gestão da SEAE<sup>233</sup> de 2014, verifica-se que a análise de impactos de uma medida *antidumping* à concorrência doméstica é uma preocupação deste órgão:

O acompanhamento de mercados representa a terceira esfera de atuação da Secretaria. **A política de defesa da concorrência possui interfaces com outras políticas governamentais cujas consequências econômicas afetam os mercados nacionais e, com a abertura de mercados e globalização, afeta ainda mercados internacionais concorrentes. Assim, faz-se necessário que a formulação e a implementação das demais políticas públicas levem em conta os princípios competitivos, de modo a evitar distorções no mercado e preservar a consistência do conjunto de decisões governamentais.** É nesse sentido que a política antitruste deve ser vista como o quarto pilar da política econômica governamental, juntamente com as políticas monetária, fiscal e comercial.

Tal interdependência é especialmente relevante no quadro de profundas transformações que a economia brasileira vem sofrendo nos últimos anos, as quais influenciam diretamente a ação do Executivo e, conseqüentemente, redefinem as atribuições de seus órgãos. No caso específico da Seae, o macroprocesso de acompanhamento de mercados reveste-se de importância fundamental, tendo em vista a intensificação da abertura comercial e da globalização dos mercados, a consolidação do Brasil como *global trader* e mercado consumidor de grande potencial; além da consolidação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com a decorrente ampliação do mercado consumidor regional e a mudança do papel do Estado, no âmbito dos serviços públicos e de infraestrutura, de interventor para regulador da economia.

---

<sup>233</sup> Disponível em [http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/relatorio-de-gestao/relat\\_gest\\_2014.pdf](http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/relatorio-de-gestao/relat_gest_2014.pdf) (acesso em 02.12.2016)

A principal característica das atividades de acompanhamento de mercados está na diversidade de assuntos contemplados. Os esforços da Secretaria se concentram principalmente em quatro grandes áreas: (i) negociações internacionais (fóruns negociadores de alteração tarifária e acesso a mercados, por exemplo, Organização Mundial do Comércio (OMC) e MERCOSUL); (ii) **defesa comercial (análise, sob a ótica da defesa da concorrência, do impacto de medidas *antidumping* e salvaguardas sobre o bem-estar do consumidor)**; (iii) acompanhamento de preços (coleta de informações e análise de impacto sobre os principais índices nacionais); e (iv) identificação e monitoramento de mercados disfuncionais (setores sujeitos a barreiras concorrenciais, como a proteção tarifária, os direitos *antidumping*, as barreiras técnicas ou regulatórias, dentre outras).  
(grifou-se)

Vale registrar, neste cenário, que cabia à SEAE a secretaria do GTIP, mas com a publicação da Resolução CAMEX nº 30, de 31.03.2016, estas atribuições passaram a fazer parte das competências da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda. Ainda que os motivos para a tomada desta decisão da CAMEX não estejam claros, não havendo justificativa ou motivação adequada na citada Resolução nº 30, o resultado prático é de relativo afastamento da SEAE dos trabalhos do GTIP. No entanto, esta decisão acaba por permitir que a SEAE atue nos processos do GTIP com maior independência e autonomia, não estando vinculada a ele no papel de secretaria. É uma oportunidade de conferir à SEAE o papel de participante do procedimento de avaliação do interesse público de modo mais efetivo, na função da advocacia da concorrência, com a emissão de parecer focado na avaliação dos impactos da medida *antidumping* à concorrência do mercado doméstico, caso a caso.

Com efeito, as condutas empresariais anticompetitivas não são o único perigo à concorrência, uma vez que a própria ação governamental pode também causar distorções na economia a ponto de afetar a concorrência e elevar o poder de mercado de algumas empresas. As medidas *antidumping* impostas por atos governamentais da

CAMEX possuem esta característica e a SEAE, na função de “advocacia da concorrência”, pode fazer a aproximação intersetorial entre o *antidumping* e o antitruste e advogar em prol da concorrência junto à CAMEX, de modo a estudar, medir e aferir se determinada medida *antidumping* resulta ou não em efeitos prejudiciais à concorrência do mercado doméstico. Certamente a SEAE tem a *expertise* e a experiência necessárias para desenvolver esta função.

Mas para que seja efetiva a sua participação, é necessária a definição normativa de obrigatoriedade de sua participação em todos os processos instaurados pelo GTIP, para que ela seja parte importante no debate, com a emissão de parecer que, ainda que não seja vinculativo, tenha papel essencial na decisão, sendo obrigatória motivação adequada para a recusa em seguir sua recomendação, se for este o caso.

Resgata-se neste momento a conclusão da obra *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileiras e internacional* de que devem ser estabelecidas hipóteses em que os entes governamentais, no contexto da elaboração de leis e regulamentos que possam causar restrições à concorrência, devem consultar obrigatoriamente a SEAE. Os processos instaurados pelo GTIP são uma destas hipóteses em que a SEAE deverá obrigatoriamente ser consultada.

Assim, a partir de um arranjo institucional já vigente que (i) permite à CAMEX a avaliação do interesse público no tocante à aplicação de uma medida *antidumping* (avaliação esta que ocorre no âmbito do GTIP) e (ii) confere à SEAE, no âmbito da advocacia da concorrência, a função de aproximar as instituições e promover a defesa da concorrência, está normativamente organizado o cenário para análise dos impactos negativos que uma medida *antidumping* pode causar no cenário de concorrência do mercado doméstico. Fortalecer a atuação da SEAE, tornando obrigatória, através de ato normativo próprio, a sua participação em todos os processos instaurados pelo GTIP, para que ela avalie, com base na sua reconhecida *expertise*, qual seria o impacto da medida *antidumping* na concorrência do mercado doméstico, através da elaboração de estudo e emissão de parecer, não vinculativo, mas com fundamental papel na tomada da decisão final da CAMEX, é o caminho que se propõe.

## 6. CONCLUSÃO

Este trabalho partiu de uma preocupação com os possíveis efeitos adversos que o *antidumping* pode causar no cenário de concorrência do mercado doméstico e com a insuficiência de diálogo entre as respectivas instituições, o que demanda a aproximação entre as autoridades de defesa da concorrência e de defesa comercial, para que se estabeleça interação e coordenação entre elas, com o objetivo de ao menos mitigar tais efeitos.

A pesquisa realizou, no capítulo 2, um estudo sobre a evolução histórica e os arranjos institucionais destas duas áreas – defesa da concorrência e defesa comercial – confrontando os seus valores e os critérios que as correspondentes autoridades consideram para a intervenção na ordem econômica. Verificou-se que, ainda que haja convergência entre as duas áreas, em amplo espectro, no objetivo macro de defesa à ordem econômica e alcance da competitividade, os objetivos específicos de cada política divergem, recaindo a finalidade da defesa da concorrência na promoção e garantia da livre concorrência no mercado doméstico e na proteção e garantia do bem-estar do consumidor, enquanto a defesa comercial focaliza sua finalidade na defesa da indústria nacional contra práticas desleais no comércio internacional.

No capítulo 3, abordou-se a problemática da interação entre as duas áreas e os efeitos que uma medida *antidumping* pode causar no cenário de concorrência do mercado doméstico. A redução da competitividade no mercado do importador é um efeito concreto do *antidumping*, uma vez que uma medida *antidumping* implica em restrição à concorrência no mercado interno importador, seja efetivamente retirando dele um agente econômico relevante, seja causando aumento dos preços do produto importado. Neste cenário, o *antidumping* resulta em redução da rivalidade, o que pode levar ao abuso de posição dominante por parte do produtor nacional que peticionou, a depender das características do mercado.

Diante do fato de que as duas esferas estão relacionadas (já que o *antidumping* causa impactos na concorrência do mercado interno), estudou-se a comunicação entre estas duas instituições a partir de casos práticos. Foi realizado o estudo

de casos do CADE que enfrentaram questões de defesa comercial e os possíveis impactos destas no cenário de concorrência do mercado doméstico.

Como se viu no capítulo 3.3, ainda que numerosos os exemplos de casos em que houve, por parte do CADE, a análise de temas de comércio internacional, isto não é verdade com relação especificamente ao tema deste trabalho, qual seja, o impacto que uma medida *antidumping* pode gerar no cenário de concorrência do mercado doméstico e a ausência de um diálogo suficiente entre as duas instituições competentes (CADE e CAMEX) sobre este tema. Especificamente a respeito deste tema, foram identificados e analisados três casos do CADE, e em todos eles a autoridade concorrencial demonstrou o entendimento de que as medidas *antidumping* causam impactos no cenário de concorrência do mercado doméstico e que estes impactos devem ser considerados na tomada de decisão. Mas em apenas um deles (o caso da insulina) houve coordenação institucional com o objetivo de mitigar os prejuízos à economia nacional. No caso do BOPP, o CADE demonstrou o entendimento de que é mínimo o diálogo com o órgão de defesa comercial – a CAMEX – e que a coordenação institucional é necessária. Mas desde então, não se viu, na prática, esta atuação coordenada.

Em resumo, ao analisar os casos do CADE que mencionaram a existência de medidas *antidumping* e os possíveis impactos destas no cenário de concorrência do mercado doméstico, seja em função de possível abuso de posição dominante por empresa monopolista ou oligopólio que não mais é contestado por importações porque há direito *antidumping* aplicado (caso da insulina), seja ao considerar as importações restringidas por um direito *antidumping* como um dos pontos para definir o mercado relevante geográfico (caso Braskem/Solvay), verificou-se alguma preocupação por parte da autoridade concorrencial com este debate, mas ainda de forma tímida, de modo que há muito a evoluir nesta vertente.

Em seguida, no capítulo 4, realizou-se a análise da consideração do interesse público em casos *antidumping*, além do estudo de todas as decisões públicas do GTIP, o Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público, que atua no âmbito da CAMEX desde a sua criação em 2012 pela Resolução CAMEX nº 13/2012, com a competência de avaliar o interesse público na aplicação das medidas *antidumping*.

A partir dos atos normativos hoje vigentes, a CAMEX pode, de forma discricionária, baseada na conveniência e oportunidade, deixar de aplicar uma medida *antidumping* em casos em que se verifique que, apesar de presentes o *dumping*, o dano e o nexo causal entre eles, ao interesse público importa a não imposição da medida (ou suspensão, ou aplicação em valor distinto). Para tanto, é necessária uma análise feita caso a caso, realizada mediante um procedimento instaurado pelo GTIP, em que os setores industriais usuários do produto objeto da investigação e as organizações de consumidores podem fornecer informações julgadas relevantes a respeito dos efeitos de uma determinação positiva de *dumping*, de dano e de nexo de causalidade entre ambos.

A partir de 2012, desde que foi criado o GTIP, a cláusula do interesse público passou a ser mais utilizada, o que pode levar ao entendimento de que a avaliação do interesse público em casos *antidumping* está em evolução. São, até o momento presente, quinze casos concluídos, sendo que em sete deles houve suspensão do direito *antidumping* por razões alegadamente de interesse público. Em cinco destes casos, a suspensão do direito *antidumping* ocorreu em função da interrupção da produção pela empresa monopolista no Brasil, e um caso se referiu à suspensão da exigibilidade de direitos *antidumping* nas importações referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A partir da análise dos casos práticos já avaliados pelo GTIP, é possível verificar que a CAMEX registra em algumas decisões os pontos que considerou para avaliar a existência do interesse público, incluindo-se os seguintes: (i) as opções de oferta da indústria doméstica (quase em todos os casos verificando-se que havia um único fabricante nacional no setor que tinha um direito *antidumping* aplicado, ou seja, era mercado monopolizado no território brasileiro); (ii) os efeitos do direito *antidumping* na cadeia a jusante; (iii) a existência de produtos substitutos; (iv) a evolução dos preços no mercado interno; (v) a participação das importações (se houve aumento ou redução). Mas verificou-se que estes temas não estão presentes em todas as decisões e, quando estão, não são aprofundados, de modo que a percepção geral é de que as decisões são carentes de motivação e fundamentação satisfatórias.

Além disso, no tocante à avaliação dos aspectos de concorrência, que é um dos critérios previstos no parágrafo primeiro do artigo 2º da Resolução CAMEX nº 27/2015, entre os quinze casos analisados pelo GTIP desde a sua criação (no período de 2012 a 2016), verificou-se a menção ao CADE e a questões de defesa da concorrência em apenas dois casos, que claramente continham temas de concorrência, isto é, temas que demonstravam o impacto que a medida *antidumping* poderia causar (ou já estava causando) no cenário de concorrência do mercado doméstico, mas a autoridade de defesa comercial não os levou em consideração na avaliação do interesse público, sequer considerou envolver as autoridades concorrenciais (o CADE) neste debate e, mais do que isso, claramente demonstrou o entendimento de que questões concorrenciais não seriam consideradas em avaliação de interesse público.

Assim, a partir da análise das experiências do CADE e da CAMEX analisando o impacto de medidas *antidumping* no cenário de concorrência doméstica, é possível concluir que não há diálogo entre as duas autoridades e que a cooperação entre as duas instituições para aferir este impacto é insuficiente.

O fato é que hoje a interação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial, preponderantemente no tocante aos impactos de uma medida *antidumping* no cenário de concorrência do mercado doméstico, encontra espaço para análise e consideração pela CAMEX no âmbito do GTIP, mediante a instauração de procedimento próprio a este fim.

Isto é, ainda que se compreenda que a citada interação entre *antidumping* e antitruste seja difícil de ser realizada, tendo em vista os diversos pontos de divergência entre os seus critérios e objetivos, já estudados no capítulo 2, diante de uma convergência no objetivo central de alcance de competitividade e bem-estar nacional, presente nas duas esferas em sentido amplo, bem como dos importantes impactos e reflexos de uma área sobre a outra, estudados no capítulo 3.2, o arranjo institucional hoje existente prevê que as variáveis de concorrência podem ser introduzidas na análise de *dumping*.

Significa que, apesar dos objetivos muitas vezes antagônicos (às vezes inconciliáveis), a cláusula do interesse público, instrumentalizada pelo GTIP e os citados

atos normativos, aparece como instrumento que permite a interação entre a política de defesa da concorrência e o *antidumping*, ampliando o conjunto de informações disponíveis para as autoridades tomadoras de decisão na área da defesa comercial, de modo a permitir a introdução de considerações relativas aos impactos de uma medida *antidumping* na concorrência do cenário doméstico.<sup>234</sup>

Ao final deste trabalho, foi estudado o conceito de intersetorialidade, que envolve a articulação de experiências e de conhecimento, bem como a integração de ações no planejamento, realização e avaliação de políticas que tenham como objetivo o alcance de resultados integrados e sinérgicos. Conforme Dreher e Badel<sup>235</sup>, a promoção da articulação de saberes entre setores distintos não é tarefa fácil, mas a cooperação intersetorial se apresenta como uma experiência enriquecedora e um meio de fortalecimento da sociedade democrática.

A SEAE, na função de “advocacia da concorrência”, pode fazer a aproximação intersetorial entre o *antidumping* e o antitruste e advogar em prol da concorrência junto à CAMEX, de modo a estudar, medir e aferir se determinada medida *antidumping* resulta ou não em efeitos prejudiciais à concorrência do mercado doméstico. Certamente a SEAE tem a *expertise* e a experiência necessárias para desenvolver esta função.

Portanto, a partir de um arranjo institucional já vigente que (i) permite à CAMEX a avaliação do interesse público no tocante à aplicação de uma medida *antidumping* (avaliação esta que ocorre no âmbito do GTIP) e (ii) confere à SEAE, no âmbito da advocacia da concorrência, a função de aproximar as instituições e promover a defesa da concorrência, está normativamente organizado o cenário para análise dos impactos negativos que uma medida *antidumping* pode causar no cenário de concorrência do mercado doméstico. Não se está a dizer que os argumentos de concorrência devem

---

<sup>234</sup> SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera, pp. 26 e 27.

<sup>235</sup> DREHER, Marialva Tomio; BADEL, Keuly Dariana. Redes e intersetorialidade em responsabilidade social. *Perspectivas Contemporâneas: Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, Volume 5, Número 2, pp. 108-133. Campo Mourão, Paraná: Faculdade Integrada de Campo Mourão. 2010. Disponível em <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/issue/archive> (acesso em 04.11.2016)

sempre prevalecer sobre um interesse soberano de uma nação por proteger determinado setor da indústria nacional, mas sim que os argumentos de concorrência devem ser considerados e avaliados na tomada da decisão governamental. Fortalecer a atuação da SEAE, tornando obrigatória, através de ato normativo próprio, a sua participação em todos os processos instaurados pelo GTIP, para que ela avalie, com base na sua reconhecida *expertise*, qual seria o impacto da medida *antidumping* na concorrência do mercado doméstico, através da elaboração de estudo e emissão de parecer, não vinculativo, mas com fundamental papel na tomada da decisão final da CAMEX, é o caminho que se propõe.

## BIBLIOGRAFIA

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas. Outubro de 2014. Disponível em <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/14>

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Plano Brasil Maior. Inovar para Competir. Competir para Crescer. Balanço Executivo 2011-2014.

ABRAMOVAY, Ricardo. A rede, os nós, as teias: tecnologias alternativas na agricultura. *Revista de Administração Pública*, volume 34, número 6, pp. 159-177. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE), 2000.

ADAMO, Gabriela. Defesa Comercial: uma análise antitruste das medidas de proteção à indústria. *Revista do IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional* - ano 20, volume 24, jul./dez. 2013. São Paulo: Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, 2013.

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Política de concorrência no Mercosul: uma agenda mínima. (2001). Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/seae>

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. *Antidumping* e Política de Concorrência na ALCA e no MERCOSUL. Disponível em [http://www.seae.fazenda.gov.br/document\\_center/papers-and-articles/2001-1/2-antidumpingportugues](http://www.seae.fazenda.gov.br/document_center/papers-and-articles/2001-1/2-antidumpingportugues)

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, volume 25, número 2, 2002.

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de; MACARIO, Carla; STEINFATT, Karsten. Antidumping in the Americas. *OAS Trade Section Studies Series*, número 10, 2001.

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. As normas *antidumping* da ALCA e a Agenda Multilateral. (2002). Disponível em [http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF\\_ARTICLE/tav02\\_normas.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp)

AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano. A nova regulação estatal e as agências reguladoras independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano. Regulação setorial e autoridade antitruste – a importância da independência do regulador. In: FERNANDES, Celso e outros (Coord.). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

BAGNOLI, Vicente. *Introdução ao Direito da Concorrência: Brasil, Globalização, União Europeia, Mercosul, ALCA*. São Paulo: Singular, 2005.

BHAGWATI, Jagdish. *Protectionism*. Cambridge: MIT Press, 1988.

BHAGWATI, Jagdish. Protectionism. The Concise Encyclopedia of Economics. Liberty Fund Inc, 2007. Disponível em <http://www.econlib.org/library/Enc/Protectionism.html>

BAKER, Jonathan. Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation. 2007, Articles in Law Reviews & Other Academic Journals. Paper 276. Disponível em [http://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch\\_lawrev/276](http://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch_lawrev/276)

BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002.

BARRAL, Welber. *O Brasil e o protecionismo*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BARRAL, Welber. *Dumping e o comércio internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BISHOP, Simon. Snake-Oil With Mathematics is Still Snake-Oil: Why Recent Trends in the Application of So-Called “Sophisticated” Economics is hindering Good Competition Policy Enforcement. *European Competition Journal*, volume 9, número 1, abril de 2013.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Voto do Conselheiro Relator Thompson Almeida Andrade no Ato de Concentração nº 08012.007861/20001-8, de 25.06.2003.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Votos dos Conselheiros Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, Arthur Badin e Fernando de Magalhães Furlan na Petição nº 08700.001571/2009-22.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Voto do Conselheiro Relator Alessandro Octaviani Luis, no Ato de Concentração nº 08700.001710/2012-13.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Voto do Conselheiro Luis Fernando Schuartz no Processo Administrativo nº 08012.002493/2005-16.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08012.001637/2007-71.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08012.009843/2005-67.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08012.001885/2007-11.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08012.010195/2004-19.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Processo Administrativo nº 08012.009462/2006-69.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Processo nº 08700.001710/2012-13.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08700.001710/2012-13.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08012.007861/2001-81.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08700.000436/2014-27.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08700.000436/2014-27.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Ato de Concentração nº 08012.006186/2005-04.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça – CADE/MJ. Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal. Disponível em [http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf)

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República. Resolução CAMEX nº 92, de 18.12.012.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República. Resolução CAMEX nº 28, de 09.04.2013.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 29, de 09.04.2013.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 115, de 18.12.2013.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 116, de 18.12.2013.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 117, de 18.12.2013.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 39, de 22.05.2014.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 74, de 22.08.2014.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 41, de 05.05.2015.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 77, de 04.08.2015.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 78, de 04.08.2015.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 108, de 04.11.2015.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República.  
Resolução CAMEX nº 106, de 04.11.2015.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República. Resolução CAMEX nº 93, de 29.09.2016.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República. Resolução CAMEX nº 97, de 10.10.2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CADE. Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos. Coordenação de Vinícius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013. Disponível em [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade\\_-\\_defesa\\_da\\_concorrencia\\_no\\_brasil\\_50\\_anos-1.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade_-_defesa_da_concorrencia_no_brasil_50_anos-1.pdf)

CALLIARI, Marcelo. O ‘novo CADE’ no cenário internacional. In: CARVALHO, Vinicius Marques de (Org.). *A Lei 12.592/2011 e a Nova Política de Defesa da Concorrência*. São Paulo: Singular, 2015.

CALLIARI, Marcelo. Painel IV – Defesa comercial no mundo. II Seminário Internacional de Defesa Comercial: *dumping*, subsídios e barreiras não tarifárias. *Revista do IBRAC*, volume 9, número 6, São Paulo, 2002, pp. 208-210.

CALLIARI, Marcelo; CIANFARANI, Joana. The Brave New World of Brazils New Competition Law. *Competition Law International*, 2012.

CANADA. Canada Border Services Agency. Special Import Measures Regulations (SOR/84-927). Disponível em <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-84-927/page-8.html#h-40> (acesso em 02.12.2016)

- CARVALHO, Vinícius Marques de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (Coords.). *Defesa da Concorrência no Brasil – 50 anos*. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013.
- CARVALHO, Vinícius Marques de; CORDOVIL, Leonor; BAGNOLI, Vicente; ANDERS, Eduardo Caminati. *Nova Lei de Defesa da Concorrência comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. Kicking Away the Ladder: The “Real” History of Free Trade. FPIF Special Report, December 2003. Disponível em [http://www.personal.ceu.hu/corliss/CDST\\_Course\\_Site/Readings\\_old\\_2012\\_files/Ha-Joon%20Chang%20-%20Kicking%20Away%20the%20Ladder-The%20E2%80%9CReal%20E2%80%9D%20History%20of%20Free%20Trade.pdf](http://www.personal.ceu.hu/corliss/CDST_Course_Site/Readings_old_2012_files/Ha-Joon%20Chang%20-%20Kicking%20Away%20the%20Ladder-The%20E2%80%9CReal%20E2%80%9D%20History%20of%20Free%20Trade.pdf).
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaaios e pareceres de direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. *O interesse público no ‘antidumping’*. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 2009.
- COUTINHO, Diogo R. O Direito no desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Direito Público*, número 38, ano 10, Belo Horizonte, jul./set. 2012, pp. 22-32.
- COUTINHO, Diogo R. O direito das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

- COUTINHO, Diogo R. Direito, economia e desenvolvimento: percurso e desafios de uma incipiente agenda de trabalho. In: FABIANI, Emerson Ribeiro (Org.). *Impasses e Aporias do Direito - estudos em homenagem a José Eduardo Faria*. São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 205-214.
- COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Economia Política e Direito Econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs). *Teoria e Experiência: Estudos em Homenagem a Eros Grau*. Volume 1. São Paulo: Malheiros, 2013.
- COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. O Direito e a agenda do desenvolvimento. *Jornal Valor Econômico*, Legislação e tributos, p. E2 - E2, 08 dez. 2006.
- DOMINGUES, Juliana Oliveira. *Defesa da Concorrência e comércio internacional no contexto do desenvolvimento: os cartéis de exportação como isenção antitruste*. Tese de doutorado defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. São Paulo, 2010.
- DOMINGUES, Juliana Oliveira. Concorrência e Defesa Comercial. In: ZANOTTA, Pedro; BRANCHER, Paulo (Coords.). *Desafios atuais do direito da concorrência*. São Paulo: Singular, 2008.
- DREHER, Marialva Tomio; BADEL, Keuly Dariana. Redes e intersectorialidade em responsabilidade social. *Perspectivas Contemporâneas: Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, Volume 5, Número 2, pp. 108-133. Campo Mourão, Paraná: Faculdade Integrada de Campo Mourão. 2010. Disponível em <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/issue/archive> (acesso em 04.11.2016)
- EUROPEAN COMMISSION. Disponível em <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/anti-dumping/>

EUROPEAN COMMISSION. Disponível em  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_151016.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151016.pdf)

EVANS, Peter. The Challenges of Institutional Turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. Disponível em  
[https://media.law.wisc.edu/s/c\\_360/hfdm2/institutions1.pdf](https://media.law.wisc.edu/s/c_360/hfdm2/institutions1.pdf) (acesso em 09.05.2015)

FAGUNDES, Jorge. *Fundamentos econômicos das políticas de defesa da concorrência*. São Paulo: Singular, 2003.

FERRAZ, André Santos. As abordagens teóricas sobre atos de concentração das Escolas de Harvard e de Chicago. *Revista de Defesa da Concorrência*, volume 2, nº 2, novembro 2014, pp. 180-206.

FIRST, Harry; WALLER, Spencer Weber. Antitrust's Democracy Deficit. 81 *Fordham L. Rev.* 2543, 2013.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FONSECA, João Bosco Leopoldino (Coord.). *O cartel*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FORGIONI, Paula A. Posição dominante e seu abuso. *Revista de Direito Econômico*, número 26, Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, set./dez. 1997.

FOX, Eleanor M. Economic Development, Poverty, and Antitrust: The Other Path. New York University Law and Economics Working Papers, 2007, Paper 102.

- FRANCESCHINI, José Inácio Gonzaga; BAGNOLI, Vicente. Direito Concorrencial. In: CARVALHOSA, Modesto (Coord.). *Tratado de direito empresarial*. Volume VII. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- FURLAN, Fernando de Magalhães. *Questões polêmicas em direito antitruste*. São Paulo: LEX, 2004.
- GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Domingues. *Direito Antitruste: o combate aos cartéis*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, volume 23, número 2 (90), abril-junho 2003.
- GARCIA, Fernando; GOLDBAUM, Sergio. A Nova Economia Institucional e o conceito de subdesenvolvimento. In: FUSFELD, Daniel R. (Org.). *A era dos economistas*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 302-311.
- GEOFFROY, Ricardo Corrêa. O Novo Horizontal Merger Guidelines e os Desenvolvimentos Recentes nas Metodologias de Delimitação do Mercado Relevante. Disponível em [http://seae.fazenda.gov.br/premio-seae/edicoes-antecedentes/edicao-2011/vi-premio-seae-2011/3o\\_Lugar\\_Tema1\\_%20Ricardo.pdf](http://seae.fazenda.gov.br/premio-seae/edicoes-antecedentes/edicao-2011/vi-premio-seae-2011/3o_Lugar_Tema1_%20Ricardo.pdf)
- GOLDBERG, Daniel Krepel. *Poder de compra e política antitruste*. São Paulo: Singular, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

- HARRISS, John. Institutions, Politics and Culture: A Polanyian Perspective on Economic Change. *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 13:2, 343-355, 2003.
- HOLLANDA FILHO, Sergio Buarque. Livre Comércio *versus* Protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 28(1): 33-75, janeiro-março 1998.
- HOVENKAMP, Herbert. *Antitrust*. St. Paul: West Publishing Co., 1986.
- HOVENKAMP, H. J. *The Harvard and Chicago Schools and the dominant firm*. Research Paper No. 07-19. University of Iowa Legal Studies, 2010.
- HOWELL, Thomas. *Dumping: still a problem in international trade*. Washington: Dewey Ballantine, 1999.
- IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. (Vários autores). *Advocacia da Concorrência: propostas com base nas experiências brasileiras e internacional*. São Paulo: Singular, 2016.
- INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, volume 32, número 2, pp. 35-48. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE), 1998.
- INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, número 22, pp. 102-110. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 2001.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rosie Marie. Descentralização e intersetorialidade na gestão de políticas públicas. *Anais do XXVII Encontro da Anpad* (EnANPAD 2003) realizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) de 24 a 27 de setembro de 2003 em Atibaia, São Paulo. Disponível em [http://www.anpad.org.br/evento.php?cod\\_evento\\_edicao=7](http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento_edicao=7) (acesso em 04.11.2016)

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOVACIC, William E.; SHAPIRO, Carl. Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking. *Journal of Economic Perspectives*, volume 14, número 1, Winter 2000, pp. 43-60.

KRUEGER, Anne. Trade Policy and Economic Development. *The American Economic Review*, volume 87, número 1, março 1997 - ABI/INFORM Global.

KUME, Honório; PIANI, Guida; SOUZA, Carlos Frederico Bráz. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, Carlos Henrique; KUME, Honório (Coords.) *A Abertura Comercial Brasileira nos Anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: MTE, 2003.

LANDE, Robert H. A Traditional and Textualist Analysis of the Goals of Antitrust: Efficiency, Preventing Theft from Consumers, and Consumer Choice. 81 *Fordham L. Rev.* 2349, 2013.

LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros. O *dumping* como forma de abuso do poder econômico. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, 1993, pp. 7-8.

LIMA JUNIOR, João Manoel de. *Novos parâmetros para análise da relação entre bancos e meio ambiente: cooperação, colaboração e intersetorialidade*. Dissertação de

mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 2013.

LIST, Friedrich (1884). *The national system of political economy*. (Tradução inglesa de 1885). New York: A. M. Kelley, 1966.

MARCEAU, Gabrielle. *Anti-dumping and anti-trust issues in free trade areas*. New York: Clarendon Press Oxford, 1994.

MATTOS, César. *A revolução antitruste no Brasil*. São Paulo: Singular, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NASSER, Rabih Ali. *A liberalização do comércio internacional nas normas do GATT-OMC*. São Paulo: LTr, 1999.

NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

NASSER, Rabih Ali. Política Comercial Brasileira: paradoxos e desafios. *Escenarios actuales del arbitraje internacional*. México: UDEM, 2011, pp. 195-211.

NASSER, Rabih Ali; GOLDBAUM, Sergio. Defesa Comercial: alternativas de reforma institucional. *Revista Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, setembro 2009, pp. 72-74.

NASSER, Rabih A.; GOLDBAUM, Sergio. Defesa Comercial e o setor privado brasileiro. In: HESS, Felipe (Org.). *O comércio internacional no século XXI: limites e desafios para a defesa comercial*. 1ª ed. São Paulo: Singular, 2015, volume 1, pp. 215-246.

NASSIF, André L. Política Industrial após a Liberalização do Comércio Exterior: o debate teórico contemporâneo. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, volume 9, número 17, 2002, pp. 23-74.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglas. Economic Performance Through Time, Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 9, 1993, Sweden, p. 2.

NORTH, Douglas. The New Institutional Economics and the Third World Development. In: HARRISS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin M. (Orgs.). *The New Institutional Economics and the Third World Development*. London, New York: Routledge, 1995.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Defesa da Concorrência e Globalização Econômica – o controle da concentração de empresa*. São Paulo: Malheiros, 2002.

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Competition and Trade Policies: their interaction*. Paris: OCDE, 1984.

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Recommendation of the Council for Co-operation between Member Countries in Areas of Potential Conflict between Competition and Trade Policies. Disponível em <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/BAB7AFC2F3CFC4DBC1256F900021E8F6?OpenDocument>

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Recommendation of the Council concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices affecting International Trade. Disponível em <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/E7EEC128EA920B33C1256F8F001DA8FF?OpenDocument>

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Glossary of Industrial Organisation economics and Competition Law. Disponível em <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Trade and Competition Policies for Tomorrow, 1999. Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies-for-tomorrow\\_9789264180000-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies-for-tomorrow_9789264180000-en#page1)

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Trade and Competition Policies – Options for a Greater Coherence, 2001. Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies\\_9789264192492-en#.WEMEJ7IrLIU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-and-competition-policies_9789264192492-en#.WEMEJ7IrLIU)

OMC. Trade and Competition Policy. Disponível em <http://www.omc/wto.org>

OMC. Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy. WT/WGCP/1; WT/WGCP/2; WT/WGCP/3; WT/WGCP/4; WT/WGCP/5; WT/WGCP/6; WT/WGCP/7.

OLIVEIRA, Gesner. *Concorrência no Brasil e no mundo*. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. A economia política do *antidumping* no Brasil – proteção, concorrência e desempenho econômico. *Revista do IBRAC* – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. Ano 19, volume 22, julho-dezembro 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

- ORBACH, Barak. How Antitrust Lost Its Goal, 81 Fordham L. Rev. 2253, 2012.
- PITOFSKY, Robert. The Political Content of Antitrust. *University of Pennsylvania Law Review*, Philadelphia, Pa., U.S.A., volume 127, número 4, abril de 1979.
- PITTMAN, Russell. Consumer Surplus as the Appropriate Standard for Antitrust Enforcement. Washington, DC: Economic Analysis Group, Antitrust Division, U.S. Department of Justice, June 2007.
- POSNER, Richard. *Antitrust law*. The University of Chicago Press, 2001.
- POSSAS, Mario Luiz. *Ensaio sobre economia e direito da concorrência*. São Paulo: Singular, 2003.
- RODRIK, Dani. Institutions and Economic Performance – Getting Institutions Right. Institute for Economic Research at the University of Munich 2:2, 2004, pp. 10-15.
- RODRIK, Dani. The New Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn? SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2008. Disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1296115](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1296115) (acesso em 10.06.2015)
- SABEL, Charles. Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth. In: LEE, Victor; SWEDBERG, Richard (Orgs.). *On capitalism*. Palo Alto: Stanford University Press, 2007, pp. 305-341.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial: as condutas*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial: as estruturas*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SALOP, Steven C. What Consensus? Ideology, Politics and Elections Still Matter. Georgetown Business, Economics and Regulatory Law Research Paper no. 13-007, 2013.
- SCHAPIRO, Mario G. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades da política industrial. IPEA, Texto para discussão 1856, Rio de Janeiro, 2013.
- SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. IPEA, Texto para discussão 1871, Rio de Janeiro, 2013.
- SCHUARTZ, Luiz Fernando. O Direito da Concorrência e Seus Fundamentos: Racionalidade e Legitimidade na aplicação da Lei 8.884/94. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, número 117, ano XXXIX. São Paulo: Malheiros, janeiro-março de 2000.
- SCHUARTZ, Luiz Fernando. As Razões do Direito da Concorrência. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, volume 118. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 77-87.
- SHUGHART II, William F; THOMAS, Diana W. Antitrust Enforcement in the Obama Administration's First Term: A Regulatory Approach. Policy Analysis no. 739, October 22, 2013.
- SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. IPEA, Texto para discussão 1871, Rio de Janeiro, 2013.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

- SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 44 - dezembro de 2006. “Interesse Público: Critérios para consideração em processos de investigação *antidumping*”. Carmen Diva Beltrão Monteiro e Letícia Andreoli Galvão.
- SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 36 - dezembro de 2006. “A interação entre antitruste e *antidumping*: problema ou solução?”. Andrea Pereira Macera.
- SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 14 - abril de 2002. “Comércio e Competição”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza e Marcos André de Lima.
- SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Documento de Trabalho nº 7 - abril de 2001. “Medidas *antidumping* no Brasil”. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Isabel Ramos de Souza, Claudia Vidal e Monnerat do Valle.
- SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Relatório de Gestão de 2014. Disponível em [http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/relatorio-de-gestao/relat\\_gest\\_2014.pdf](http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/relatorio-de-gestao/relat_gest_2014.pdf) (acesso em 02.12.2016)
- SILVA, Carlos Eduardo Tobias da. A Advocacia da Concorrência na reforma do SBDC: a atuação da SEAE para a construção de uma cultura da concorrência no Brasil. *Revista de Defesa da Concorrência (CADE)*, volume 3, número 2, novembro de 2015, pp.180-202.
- SMITH, Adam (1776). *The wealth of nations*. 5ª ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- STUCKE, Maurice E. Should Competition Policy Promote Happiness? 81 *Fordham L. Rev.* 2575, 2013.

- TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade na gestão social de políticas públicas. *Anais do VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (VI ENAPEGS)* realizado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) de 21 a 23 de maio de 2012 em São Paulo, São Paulo. Disponível em [http://www.pucsp.br/enapegs/trabalhos\\_aprovados\\_eixo\\_2.html](http://www.pucsp.br/enapegs/trabalhos_aprovados_eixo_2.html) (acesso em 04.11.2016)
- TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas, p. 7. Disponível em <http://docplayer.com.br/11715721-Intersetorialidade-nas-politicas-publicas.html>
- TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions (September 11, 2012). Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1207. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=2144939>
- VÁRIOS AUTORES. “Towards WTO Competition Rules”, editado por Roger Zäch, Kluwer Law International - The Hague – London – Boston 1999.
- VÁRIOS AUTORES. “Global Competition Policy”. Institute for International Economics, edição de Edward M. Graham e J. David Richardson, 1997.
- WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’. Crisis States Research Centre working papers series 1, 31. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2003
- WERDEN, Gregory J. Why (ever) define markets? An answer to Professor Kaplow. February 13, 2012. Available at SSRN:<http://ssrn.com/abstract-2004655>.
- WU, Tim. Taking Innovation Seriously: Antitrust Enforcement If Innovation Mattered Most. 78 Antitrust Law Journal n° 2 (2012).