

Anfacer – Parecer sobre o pedido de direito provisório

1. Com base em solicitação da Anfacer, redige-se o presente Parecer com vistas a indicar quais seriam as consequências de a Associação, no presente momento, modificar posição expressada no processo antidumping de porcelanato técnico, com base na qual solicita ao DECOM recomendação pela imposição de direito provisório. O motivo desta solicitação é a existência de ata de reunião do Conselho ocorrida em outubro de 2013, na qual se lê que a Associação não iria pedir direito provisório naquele momento.
2. Neste Parecer, busca-se analisar o contexto dessa decisão do Conselho, para, em seguida, mostrar que os motivos que a embasaram não seriam mais válidos nem pertinentes por conta dos desdobramentos da investigação. Ademais, busca-se igualmente mostrar que, por isso, a Associação não apenas cumpriu a decisão do Conselho como também, ao agir – ainda que tardiamente – no pedido de direito provisório, buscou exclusivamente defender o interesse maior da Associação nesse caso: o resultado positivo da investigação como um todo, algo que vem sendo debatido em reuniões do mesmo Conselho há muito mais tempo.

O contexto da decisão do Conselho da Anfacer

3. A reunião do Conselho da Anfacer a que faz menção a Incepa ocorreu em 9 de outubro de 2013, e deve ser vista, obviamente, dentro do contexto em que foi realizada. Naquele momento, a investigação antidumping de porcelanato técnico completava três meses. O Parecer de abertura da investigação, que havia deixado claro haver indícios de dumping, de dano e de nexos causal, favorecia o pedido de aplicação de direito provisório.
4. Além disso, o tema “defesa comercial” estava recebendo bastante atenção por parte do governo. O discurso político, que vinha se estendendo ao longo do ano, era no sentido de que o Brasil passaria a utilizar com mais rapidez os mecanismos – algo que, na prática, o país estava mesmo fazendo. Com efeito, o novo Decreto antidumping, publicado no Diário Oficial no final de julho, havia acabado de entrar em vigor e o DECOM já vinha observando suas disposições até mesmo nos processos em andamento, naquilo que obviamente não prejudicava as disposições do Decreto antigo.
5. Naquele momento, também, a verificação *in loco* na Portobello já estava marcada para outubro e o pedido de direito provisório seria a ação natural seguinte – ou seja, a ser executada logo no início de novembro. Era normal, portanto, que a Associação e seus consultores viessem trabalhando com a ideia de provocar o DECOM a tomar uma decisão preliminar na investigação, especialmente em razão de se ter a base das informações para dano já verificada. Não foi por outro motivo que o Conselheiro Celso Cavalli, na referida reunião, destacou “estar de acordo com o processo antidumping, porém **extremamente preocupado com a sua velocidade**, pois é necessário tempo para todos se adequarem a situação”. (grifou-se) E foi justamente essa rapidez no andamento do processo que motivou a solicitação, feita pelo Sr. Ceslo, para que não houvesse pedido de provisório.

6. Sendo assim, respeitando o Conselho, a Anfacer optou por não fazer o pedido de direito provisório e, inclusive, buscou alternativa para adiar ao máximo a chegada daquele momento. A estratégia de inclusão da Eliane como integrante da indústria doméstica (para fins de dano material) é um exemplo nesse sentido. De fato, ao preferir ganhar tempo com a participação da Eliane – o que demandaria novas respostas a questionários e informações complementares, além de nova verificação *in loco* –, o resultado foi que o intervalo entre uma e outra verificação acabou sendo de quatro meses, adiando a definição sobre dano, necessária para determinação preliminar.

7. Apesar de a Anfacer ter feito a opção por não solicitar o direito provisório, pressões de outras partes interessadas aumentaram sobre o DECOM após a verificação *in loco* na Portobello. Da mesma forma como a Anfacer tinha (e tem) certeza de que há condições para aplicação de direito antidumping, partes adversárias creem ter certeza do contrário. E é natural, nesse sentido, que também essas partes vão até o DECOM para defender seus interesses. Veja-se, como exemplo, a missão de empresas chinesas que esteve no Brasil em janeiro e que, inclusive, quis discutir os rumos da investigação com a Associação.

8. Essa estratégia da Anfacer de postergar toda e qualquer pressão no DECOM para agilizar o processo – e, no que interessa, aplicar o direito provisório – foi, inclusive, arriscada no sentido de a Associação não ter demonstrado tanto interesse explícito no direito. Porém, a partir do momento em que pressões contrárias foram sendo intensificadas, a Associação não poderia mais permanecer passiva. Em outras palavras: a Anfacer respeitou a decisão de não pedir direito provisório até onde foi possível, observando o contexto em que se decidiu pela não intervenção junto ao DECOM naquele sentido.

Os desdobramentos da investigação

9. Como se mencionou anteriormente, a Anfacer optou por não fazer pressão no sentido da aplicação do direito provisório. Essa estratégia, no entanto, fez pressupor certo silêncio da Associação desde o início de novembro, ocasião em que já poderia ter provocado o DECOM para que aquele Departamento se manifestasse acerca dos pressupostos da medida antidumping.

10. Não obstante, contatos vinham sendo feitos frequentemente tanto em nível técnico quanto de coordenação e direção no DECOM, de sorte a que a Anfacer pudesse ter conhecimento sobre o que se discutia na investigação. Em várias dessas conversas no Departamento, ficou claro que havia o interesse de todas as partes na resolução da investigação, o que significa terminá-la com ou sem direito antidumping. Como exemplo, entre tantas manifestações, mencione-se pedido protocolado pela Associação Brasileira de Exportadores e Importadores de Produtos Cerâmicos e Materiais para Construção (ABEICON) em 10 de fevereiro de 2014, cuja conclusão é:

“(…) a ABEICON enquanto entidade de classe que congrega os importadores do produto objeto da investigação, vem, por meio deste instrumento, requerer a apreciação dos contrapontos ora expostos e a tomada dos procedimentos devidos para a sua apuração, **com a consequente determinação da falta de representatividade da**

indústria doméstica, inexistência de dano e nexo causal para a aplicação da presente medida antidumping.” (vol. 19, fls. 009264) (grifou-se)

11. Na audiência de meio de período, solicitada por importadores e realizada no auditório da SECEX em 20 de fevereiro, esse interesse ficou ainda mais claro. Algumas partes interessadas manifestaram-se de forma contundente no sentido de que o DECOM deveria partir para o encerramento da investigação – sem, na visão deles, recomendação de direito antidumping. Além de intervenções orais, várias dessas partes fizeram por escrito a solicitação de que o Departamento se manifestasse sobre as condições para aplicação da medida, conforme exemplos a seguir.

12. Cite-se, nesse sentido, a manifestação da Cecrisa, presente naquela audiência, protocolada em 26 de fevereiro. Nela, a empresa – que, apesar de produtora nacional, manifestou-se contrária ao direito antidumping – defende que “(...) diante da análise do trinômio (volume x efeito x impacto) que não comprova dano à indústria doméstica em razão das importações brasileiras de porcelanato técnico oriundos da China, **se requer ainda, que o DECOM sugira a CAMEX o fim da investigação** (vol. 19, fls. 009460).” (grifou-se)

13. Além dela, em extensa e detalhada manifestação protocolada em 7 de março, a *China Ceramics Industrial Association* (CCIA) e a *China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters* (CCCMC), representantes dos produtores e exportadores chineses, fizeram pedido para:

“k- Que se decida pela inexistência dos requisitos para a imposição de medidas provisórias;

l- Que seja constatada a inexistência de dano tanto à Portobello como à Eliane, encerrando-se a investigação sem a imposição de direitos antidumping (vol. 20, fls. 009543).” (grifou-se)

14. Veja-se que as manifestações são bastante explícitas, e o pedido das associações chinesas, por exemplo, é claro no sentido de que o DECOM deve tomar uma decisão que envolve as medidas provisórias. Ora, é evidente que, em razão dos interesses contrários, nenhuma dessas partes citadas iria pedir ao DECOM a aplicação de direito provisório; afinal, somente a Anfacer teria interesse nesse desfecho.

15. O que se deve ressaltar, neste ponto, é que a Anfacer havia optado por não se posicionar claramente sobre isso até então. No entanto, diante de manifestações no sentido de que não fosse aplicada medida, como visto acima, a Associação teve de se posicionar em sentido contrário, até para não comprometer a investigação como um todo. Tanto isso é verdade que o pedido foi feito apenas após conversa no DECOM em que os consultores foram questionados sobre se a Associação não iria se manifestar diante de tudo o que estava sendo alegado no processo.

16. Enfim, depois de todo esse cenário, a Anfacer então protocolou seu pedido de direito provisório apenas em 18 de março de 2014, buscando também rebater os argumentos contrários, que insistiam na não existência de pressupostos para a medida. E, ainda assim, a

Anfacer somente agiu em razão de todo o desenrolar do processo, e diante das pressões contrárias no DECOM, algo que não era possível prever no início de outubro, quando o Conselho se reuniu.

17. Isso significa que a Anfacer esperou quase seis meses desde a decisão do Conselho – ou, então, quatro meses desde o momento em que poderia ter solicitado o direito provisório, no início de novembro, logo após a verificação *in loco* na Portobello. É evidente que os cenários são distintos e que a inércia da Associação, no momento em que houve o pedido, significaria risco elevado para o processo como um todo. A Anfacer, enfim, respeitou a decisão do Conselho, mas não poderia ter agido de outra forma.

18. Um comentário adicional, por fim, deve ser feito. É preciso que se recorde que todos os operadores que atuam no mercado brasileiro de porcelanato técnico já vinham se preparando para o término da investigação com aplicação de direito. Isso é normal em toda investigação antidumping. Eventual direito provisório, aliás, se aplicado, não ocorrerá antes do mês de maio; isso implica dizer que teria então sido aplicado onze meses após a abertura da investigação. Esse período é, praticamente, o prazo normal de uma investigação, que é de doze meses sem prorrogação. Além disso, recorde-se também, a preocupação que motivou aquela decisão do Conselho estava pautada na rapidez com que o processo estava evoluindo, algo que não mais subsiste – inclusive se se levar em conta que tal medida provisória, pelo momento de sua eventual aplicação, equivaleria a uma medida definitiva.

Consequências da alteração de posicionamento da Anfacer

19. Em primeiro lugar, esclareça-se que a alteração que se discute diz respeito à “retirada” do pedido de direito provisório. Uma vez que o sistema de defesa comercial no Brasil prevê a interação entre um órgão técnico – o DECOM, que realiza todo o estudo e faz sua recomendação – e um órgão político – a CAMEX, que decide pela imposição da medida com base em Parecer do DECOM –, a “retirada” do pedido em questão pressupõe ação junto a tais órgãos.

20. No caso do DECOM, essa ação poderia, em tese, ocorrer de maneira informal, por meio de reunião com os responsáveis pelo caso no Departamento. Nessa ocasião, a Anfacer manifestaria seu desejo no sentido de o DECOM adiar o Parecer de determinação preliminar para algum momento mais oportuno. Na prática, porém, para fins processuais, e em razão do estágio da investigação, o Departamento não iria aceitar pedido informal, uma vez que, como poder público, estaria obrigado a se pronunciar sobre a solicitação já feita no processo – a da Anfacer e a das demais partes, diga-se de passagem. Isso significa dizer que a Anfacer teria de fazer um pedido explícito para que não houvesse recomendação de direito provisório.

21. De uma ou de outra forma, a mensagem que a Associação passaria ao Departamento seria tal que iria enfraquecer a posição da entidade em todo o processo. De fato, a Anfacer vem trabalhando pela medida antidumping muito antes dos nove meses em curso da investigação atual. Ademais, como todo processo antidumping, este do porcelanato técnico envolve análise de dados e informações que requerem interpretações que podem conduzir para caminhos diversos, o que nem sempre é tarefa simples para um Departamento, como o DECOM, que atua em defesa da indústria nacional. Assim, eventual manifestação da Associação poderia ser

perfeitamente interpretada como “eles não estão certos do que querem” ou “eles estão desistindo do antidumping”, o que seria munição o bastante para o governo deixar de defender a Anfacer neste processo tão complexo. Sobretudo porque já existem enormes pressões contrárias à aplicação do direito antidumping, como destacado.

22. A ação na CAMEX, por outro lado, teria consequências piores. Se se levar em consideração que a Câmara é quem toma a decisão final e que, por reunir diversos ministérios, o órgão tem um viés exclusivamente político, qualquer ação da Associação também seria vista como mudança de posição que favoreceria decisão pela não aplicação do direito. Bem se sabe que, em sede de governo, as considerações de ordem não técnica tendem a prevalecer nas decisões e, também aqui, essa “nova estratégia” da Anfacer a colocaria do mesmo lado daqueles que não querem o direito antidumping, facilitando assim o posicionamento da CAMEX pela não imposição da medida.

23. Acrescente-se ainda outro comentário a respeito da atuação da CAMEX. Desde a entrada em vigor da Resolução CAMEX nº 13, de 2012, qualquer ação com vistas à suspensão ou alteração de medidas antidumping definitivas, bem como a não aplicação de medidas antidumping provisórias, por razões de interesse público, deve ser analisada pelo Grupo Técnico de Interesse Público (GTIP), instância que daria os elementos para ação da CAMEX. Em primeiro lugar, observe-se que não existe possibilidade de suspender aplicação de direito provisório. Em segundo, a decisão da CAMEX de não observar recomendação do DECOM deve se pautar em recomendação de outro órgão, o GTIP. Por tudo isso, a ação na CAMEX seria inócua no sentido técnico neste momento. Mas, no político, pensando-se no direito definitivo e, inclusive, na efetividade dessa medida, poderia ser desastrosa a ponto de, futuramente, justificar suspensão de eventual direito aplicado. E isso corresponderia, obviamente, ao encerramento da investigação sem aplicação de direito.

Conclusão do Parecer

24. Por tudo o que se expôs, conclui-se que qualquer mudança de estratégia por parte da Anfacer – o que, neste momento, significaria tentar postergar ou não aplicar o direito provisório solicitado pela Associação – certamente iria comprometer o processo como um todo, que já caminha para sua conclusão. De outro lado, registre-se que a ação da diretoria e dos consultores da Anfacer foi no sentido de, no limite dos prazos procedimentais possíveis, cumprir a determinação do Conselho, de postergar a aplicação da medida antidumping em análise.