

**RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.553 DISTRITO  
FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**RECTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DO  
PLÁSTICO - ABIPLAST  
**ADV.(A/S)** : MÁRCIO BELLOCCHI E OUTRO(A/S)  
**RECDO.(A/S)** : UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**LIT.PAS.(A/S)** : BRASKEM S.A.  
**ADV.(A/S)** : LUIZ ANTONIO BETTIOL

Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança, com pedido de tutela antecipada, interposto pela Associação Brasileira da Indústria do Plástico – ABIPLAST, com fundamento no artigo 102, II, **a**, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do MS 16.622/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

A recorrente sustenta que a autoridade apontada como coatora violou direito líquido e certo seu à ampla defesa, ao devido processo legal e ao contraditório, em sede de processo administrativo, posto que não a intimou nem a notificou da interposição do recurso administrativo apresentado pela empresa Braskem S.A. contra a Resolução CAMEX 86/2010.

Aduz que a referida omissão a impossibilitou de apresentar suas contrarrazões ao recurso, que acabou sendo provido por decisão do Conselho de Ministros da CAMEX, o qual, ao editar a Resolução 16/2011, elevou o direito *antidumping* aplicado sobre as resinas de polipropileno importadas dos Estados Unidos, prejudicando toda a cadeia produtiva a jusante.

Assevera, ainda, que o ato omissivo do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio de não a intimar/notificar acerca do recurso administrativo interposto pela empresa Braskem S.A., mesmo

**RMS 31553 / DF**

tendo sido intimada/notificada de todos os atos anteriores praticados no processo administrativo, violou direitos essenciais previstos no art. 5º, LV, da Constituição Federal, e no art. 62 da Lei 9.784/1999.

No entanto, a segurança foi denegada pela Primeira Seção do STJ, conforme a ementa abaixo:

*“MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO ANTIDUMPING. INVESTIGAÇÃO. DECRETO 1.602/95. REGRAS ESPECÍFICAS. APLICAÇÃO DE MEDIDA ANTIDUMPING. IMPORTAÇÃO DE POLIPROPILENO, HOMOPOLÍMERO E COPOLÍMERO DOS EUA. REVISÃO DA RESOLUÇÃO CAMEX 86/2010 POR PROVOCAÇÃO DE UMA DAS PARTES INTERESSADAS. EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO CAMEX 16/2011. DESNECESSIDADE DE CONTRADITÓRIO NA ADEQUAÇÃO DA MEDIDA REPRESSIVA À PRÁTICA DANOSA À INDÚSTRIA NACIONAL. ORDEM DENEGADA.*

*1. O processo de investigação de prática de dumping seguiu corretamente a norma legal que o regulamenta (Decreto 1.602/95), respeitando as garantias constitucionais da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório; não ocorre nulidade da Resolução CAMEX 16/2011, que alterou as medidas de direito antidumping, para adequá-las corretamente ao interesse da indústria nacional.*

*2. Apurada, em processo administrativo regular, com a participação dos diversos agentes interessados, a ocorrência de dumping, cabe à autoridade executiva competente a adoção das medidas de combate, neutralização e eliminação dessa prática, inclusive a sua adequação posterior às cambiantes condições do Mercado, de sorte a proteger eficazmente os interesses da indústria nacional; não há qualquer garantia processual, direito subjetivo ou prerrogativa individual que possa impedir a alteração de medida administrativa antidumping, em busca de maior eficácia repressiva, se já detectada a prática abusiva, como neste caso.*

*3. Ordem denegada. Agravo Regimental prejudicado”.*

**RMS 31553 / DF**

No presente recurso, a associação recorrente alega, em síntese, que

*“A questão controversa no caso em tela é uma só: teria sido obrigatória a intimação das partes interessadas na investigação antidumping sobre as importações de polipropileno dos Estados Unidos, após o encerramento dessa investigação, acerca da existência de recurso administrativo interposto pela empresa Braskem S/A, cujo julgamento acarretou o agravamento do direito antidumping aplicado?” (pág. 103 do documento eletrônico 4).*

Ao final, requer

*“seja dado provimento ao presente Recurso Ordinário, com a consequente concessão da segurança, anulando-se todos os atos praticados após a interposição do Recurso Administrativo da Braskem S/A, inclusive a Resolução CAMEX 16/2011, determinando-se, ainda, que a CAMEX promova a intimação da Recorrente e de todas as demais empresas interessadas para que apresentem suas contrarrazões ao Recurso da Braskem S/A ou, caso assim não se entenda, para que sejam suspensos os efeitos da Resolução CAMEX 16/2011 até decisão definitiva a ser proferida no pedido de reconsideração apresentado pela Recorrente perante a Câmara de Comércio Exterior” (págs. 129-130 do documento eletrônico 4).*

Em contrarrazões, a União assevera, em resumo, que

*“nos procedimentos administrativos de aplicação de medidas antidumping não há falar-se em violação aos ditames da Lei 9.784/99, por se tratar de diploma genérico que é afastado pela norma específica sobre a matéria. Aliás, ressalte-se que seria absolutamente impossível a aplicação da Lei 9.784/99 nestes procedimentos, por exemplo, pela simples dificuldade de haver recurso administrativo a órgão superior hierárquico (art. 56, § 1º), considerando que a decisão já é adotada por um Conselho de Ministros” (pág. 146 do documento eletrônico 4).*

**RMS 31553 / DF**

Ressalta, ademais, que

*“não houve a juntada de documento novo, sobre o qual a ABIPLAST não havia se pronunciado, já que todos os dados utilizados pela CAMEX na Resolução 16/2011 já estavam no processo administrativo de aplicação do direito antidumping ao longo de toda a instrução, tendo havido a possibilidade de se manifestar sobre a sua pertinência e confrontá-lo com as demais provas produzidas. Não houve, portanto, alteração nas premissas para aplicação da medida antidumping, ou seja, não se modificou o entendimento de que houve prática desleal, nexó de causalidade e o dano à indústria nacional” (pág. 147 do documento eletrônico 4).*

Também a Braskem S.A. apresentou contrarrazões, aduzindo, em síntese, o seguinte:

*“Como se observa, a Recorrente se prende ao fato de que deveria ter sido intimada a se manifestar a respeito de recurso administrativo/pedido de reconsideração apresentado pela Braskem em face de decisão da CAMEX que, embora reconhecendo a prática de dumping e o dano causado, equivocou-se quanto à forma de aplicação do direito antidumping (que passou de alíquota específica para ad valorem) e quanto à fonte de publicação utilizada para o cálculo do valor normal dos produtos investigados, tendo em vista que a nova decisão veio em alegado ‘prejuízo’ das empresas importadoras dos produtos investigados. A Recorrente defende, assim, que se trataria de verdadeiro recurso hierárquico, não previsto no Decreto 1.602/95, e que o contraditório estaria, assim, garantido em razão da aplicação subsidiária da Lei 9.784/99.*

*De outro lado, contudo, a Recorrente não aponta uma única incongruência, seja do ponto de vista legal ou do ponto de vista técnico, na Resolução que pretende anular. A Recorrente faz alegações a respeito da suposta necessidade de sua intimação para falar sobre o recurso administrativo/pedido de reconsideração da Braskem, mas não aponta nenhuma circunstância que indicasse minimamente as razões de seu inconformismo com a conclusão final do ato tido como coator”*

RMS 31553 / DF

(pág. 13 do documento eletrônico 5).

Ressaltou, ainda, que

*“Não é demais lembrar que qualquer recurso administrativo/pedido de reconsideração formulado para a mesma autoridade que proferiu a decisão recorrida (não sendo recurso hierárquico, portanto) – seja de uma parte ou de outra – sempre terá o potencial, caso seja julgado procedente, de provocar a alteração da decisão, em prejuízo de uma parte ou de outra. (...) Ademais, convém lembrar que o direito antidumping aplicado após a constatação de existência de dumping não tem a natureza de punição, representando, ao contrário, uma forma de mitigar os efeitos danosos à indústria doméstica advindos de importações de produtos a preços inferiores aos praticados internamente. Portanto, a imposição da margem de dumping visa a restabelecer as condições de lealdade no mercado, não sendo permitido nem o favorecimento da indústria doméstica, nem a punição da indústria exportadora do país de origem ou da indústria importadora doméstica.*

*Também por essa razão, não se pode falar, in casu, em decisão que veio em prejuízo de uma das partes ou favorecimento da outra. No caso da investigação antidumping, o direito aplicado visa tão somente a neutralização ou mitigação dos danos causados pelo dumping ao mercado doméstico. Assim, não se pode considerar que a possibilidade de aumento na margem de dumping aplicada ensejaria a abertura de ‘novo contraditório’, pelo simples fato que não se trata de ‘condenação’ ou ‘punição’ nem de ‘benefício’ ou ‘favorecimento’”* (págs. 13-14 do documento eletrônico 5 – grifos no original).

A Procuradoria Geral da República, em parecer subscrito pelo então Subprocurador-Geral (e hoje Procurador-Geral) Rodrigo Janot Monteiro de Barros, opinou pelo provimento do recurso ordinário (documento eletrônico 11).

Houve, finalmente, pedido de ingresso formal no feito deduzido pela empresa Braskem S.A. (págs. 1-13 do documento eletrônico 13),

RMS 31553 / DF

pleito que acolhi, em 18/2/2014, para admiti-la nos autos na condição de litisconsorte passiva.

Instado a se manifestar pela ratificação ou não do parecer anteriormente exarado, tendo em conta o que alegado nas contrarrazões apresentadas pela litisconsorte passiva Braskem S.A., manifestou-se o *Parquet* federal, em peça elaborada pelo Subprocurador-Geral da República Paulo Gustavo Gonet Branco, por sua integral confirmação, pelas seguintes razões:

*“Com efeito, o parecer analisou e desconsiderou o argumento de que teria havido, no processo administrativo que originou writ, um pedido de reconsideração, e, não um recurso administrativo. Confirmou que deveria ter ocorrido a intimação do impetrante para se manifestar sobre o recurso, por força de garantia constitucional. Lembrou, invocando apoio na doutrina do STF, que em todos os processos administrativos, ainda que haja somente matéria de direito, deve haver a oportunidade de manifestação daquele sobre quem a decisão administrativa pode afetar os interesses individuais. Assinalou que essa norma básica não deixa de ter incidência, mesmo havendo ‘marco regulatório específico regente dos procedimentos investigatórios junto à CAMEX, qual seja, o Decreto nº 1.602/95.’ (...)*

*A análise a que procedeu o parecer alcançou fundamentalmente as teses do litisconsorte passivo. O Ministério Público Federal, neste instante, portanto, ratifica em todos os seus termos o parecer constante dos autos”.*

É o relatório.

Decido.

Bem examinados os autos, pondero inicialmente que a cronologia dos fatos não é objeto de controvérsia, estando pacífico que as investigações levadas a efeito pela Câmara de Comércio Exterior –

**RMS 31553 / DF**

CAMEX para a apuração de prática de *dumping* nas exportações de resinas de polipropileno dos Estados Unidos e da Índia para o Brasil encerraram-se com a edição da Resolução 86/2010, contra a qual a Braskem S.A. apresentou recurso, o qual, por sua vez, deu ensejo à edição da Resolução 16/2011.

Também incontroverso que os demais interessados não foram intimados a se manifestar sobre o referido recurso e que houve exacerbação da situação dos associados da ora recorrente, porquanto a alíquota de importação fixada na nova resolução foi, indiscutivelmente, agravada.

Dessa maneira, não se está diante de alteração de ofício da Resolução 86/2010 em decorrência de mero “erro material”, como alegaram a União e a Braskem S.A., mas de substituição de um ato administrativo por outro mais gravoso para os associados da recorrente.

Com efeito, não cabe, neste momento, analisar o acerto ou o equívoco da referida resolução, nem mesmo da nomenclatura do ato que provocou a substituição objeto dos autos. O que se põe em causa é a observância do devido processo legal a propiciar o livre exercício do direito de defesa, sobretudo na hipótese em que a substituição de ato administrativo importe o agravamento da posição jurídica de um dos interessados.

Nesse diapasão, deve-se prestigiar o parecer da Procuradoria Geral da República, no sentido de que:

*“Ainda que do recurso tenha resultado ‘simples alteração matemática’ da tarifa antidumping, tal mudança causou modificação substancial, a ponto de prejudicar significativamente as partes interessadas, as quais deveriam ter sido oportunamente intimadas da interposição do recurso”* (pág. 5 do documento eletrônico 11).

RMS 31553 / DF

Assim, intuitivo que, se o procedimento específico para a condução das investigações da CAMEX (Decreto 1.602/1995) não previu expressamente a possibilidade de manifestação dos interessados após apresentada irresignação com potencial efeito infringente (seja ela rotulada simplesmente como “reconsideração”, seja como “recurso”), deve-se aplicar subsidiariamente o disposto na Lei 9.784/1999, facultando-se aos interessados o exercício do direito de defesa (art. 62).

No caso concreto, ao contrário do que alegado pela Braskem S.A., as resoluções editadas pela CAMEX são penalidades aplicadas em razão da ocorrência de *dumping*, que consiste na prática de um país exportar produtos a preço inferior ao praticado em seu mercado interno.

Trata-se, em essência, de sobretaxar esses artigos, o que realça a necessidade de se observar o direito de defesa daqueles atingidos pelos efeitos ou pelas consequências de tal medida.

Ademais, é pacífico na jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal que o direito de defesa deve estar contemplado em todos os processos, **judiciais ou administrativos**, conforme ementa a seguir transcrita:

*“Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos*



RMS 31553 / DF

*administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. **Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo.** 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. **Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV)**” (MS 24.268/MG, Redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes – grifos meus).*

No mesmo sentido, *mutatis mutandis*, a Súmula Vinculante 3 estabelece que:

*“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.*

Além disso, não haveria nenhum prejuízo em ouvir os interessados antes da edição de nova resolução, não somente para possíveis refutações, senão também para a eventual apresentação de outras perspectivas ou argumentos de ordem material e processual para o exame da matéria impugnada.

A propósito, em caso de dúvida no campo da aplicação de normas

**RMS 31553 / DF**

processuais, a solução mais justa é sempre aquela que prestigie o direito de defesa, não podendo eventual omissão em procedimento específico vulnerar princípio tão caro ao exercício da cidadania.

Ressalto, finalmente, a competência do Relator para decidir monocraticamente o recurso ordinário em mandado de segurança cujo tema já tenha sido objeto da jurisprudência consolidada do Tribunal. É o que se observa, por exemplo, na seguinte ementa:

*“(...) JULGAMENTO MONOCRÁTICO DO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. O Relator, na direção dos processos em curso perante a Suprema Corte, dispõe de competência plena para, em decisão monocrática, julgar recurso ordinário em mandado de segurança, desde que - sem prejuízo das demais hipóteses previstas no ordenamento positivo (CPC, art. 557) - a pretensão deduzida em sede recursal esteja em confronto com Súmula ou em desacordo com a jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal. Precedentes” (RMS 27.953-MC-AgR-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello).*

Nesse diapasão, verifico que, dentre os pedidos de mérito formulados no recurso ora em exame, o que causa menor impacto nas atividades da CAMEX e nas esferas jurídicas das partes envolvidas é o que almeja tão somente a suspensão dos efeitos da Resolução 16/2011 até que, observados os postulados do contraditório e da ampla defesa, seja regularmente apreciado o pedido de reconsideração da recorrente perante a Câmara de Comércio Exterior.

Isso posto, dou provimento ao recurso e concedo a segurança, apenas para suspender os efeitos da Resolução 16, de 17/3/2011, da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, até decisão definitiva a ser proferida, após a abertura de prazo para a eventual manifestação das partes contrapostas, em sede de pedido de reconsideração apresentado pela associação ora recorrente.

**RMS 31553 / DF**

Fica prejudicada, por conseguinte, a análise do pedido de antecipação de tutela formulado.

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 11 de março de 2014.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**

Relator