

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA RELATORA MINISTRA
CÁRMEN LÚCIA DA COLENDIA PRIMEIRA TURMA DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ADI nº 7589

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS LOJISTAS SATÉLITES DE
SHOPPINGS – ABLOS, inscrita sob o CNPJ/MF n.º 32.891.158/0001-95, com
sede à Avenida Paulista, nº 2444, Conj. 64, Bairro Bela Vista, São Paulo-SP, CEP:
01310-933, representada na forma do seu Estatuto Social (**doc. 1**)¹, vem,
respeitosamente, por meio de seus procuradores que esta subscrevem, requerer
a sua admissão como

AMICUS CURIAE

nos termos autorizados pelo artigo 138 do Código de Processo Civil, na
presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7589, conforme os
argumentos a seguir expendidos.

¹ **Doc. 1:** Procuração e atos constitutivos.

I – LEGITIMIDADE, INTERESSE E REPRESENTATIVIDADE PARA ATUAÇÃO DA POSTULANTE COMO *AMICUS CURIAE*

De início, cabem breves considerações acerca da intervenção de terceiros, em específico, o instituto do *Amicus Curiae*, no presente processo de Ação Direta de Constitucionalidade, espécie de processo objetivo no qual se deflagra o controle abstrato de normas. Como se verá a seguir, este entendimento se coaduna com a atual jurisprudência desta C. Corte.

O *Amicus Curiae*, expressão latina utilizada para designar o terceiro que ingressa no processo com a função de fornecer subsídios ao órgão julgador, foi sistematizado no Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) nos termos do artigo 138².

A Lei nº 9.868/1999, ao disciplinar o processo e julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, estabeleceu como regra a não admissão de intervenção de terceiros, tendo como um de seus motivos o não cabimento de defesa de interesses ou direitos subjetivos³.

² **CPC/2015, artigo 138:** “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*. § 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

³ **Lei nº 9.868/1999, artigo 7º:** “Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.”

Entretanto, o mesmo diploma inseriu no art. 7º, §2º⁴ a regra excepcional que visa permitir terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, para que possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. É, portanto, fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte.

Veja-se, por relevante, o seguinte precedente desta C. Corte:

"A intervenção de terceiros no processo da ação direta de inconstitucionalidade é regra excepcional prevista no art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, que visa a permitir 'que terceiros -- desde que investidos de representatividade adequada -- possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. A admissão de terceiro, na condição de amicus curiae, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente

⁴ Lei nº 9.868/1999, artigo 7º, §2º: O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99 -- que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* -- tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional.' (ADI 2.130-MC, rel. min. Celso de Mello, DJ 2-2-2001). Vê-se, portanto, que a admissão de terceiros na qualidade de *amicus curiae* traz ínsita a necessidade de que o interessado pluralize o debate constitucional, apresentando informações, documentos ou quaisquer elementos importantes para o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade." (ADI 3.921, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 24-10-2007, DJ de 31-10-2007.) No mesmo sentido: ADI 4.010, rel. min. Rosa Weber, decisão monocrática, julgamento em 26-6-2012, DJE de 2-8-2012.

(grifos nossos).

Dessa forma, o ingresso de terceiros como *amigo da corte*, no processo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, especialmente de entidades e instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade diretamente afetada, possibilita a ampliação dos horizontes e perspectivas do magistrado, pluralizando o debate a ser enfrentado e proporcionando verdadeira utilidade prática. Ademais, amplia-se a possibilidade de obtenção de decisões mais

justas, e, portanto, mais consentâneas com a garantia da plenitude da tutela jurisdicional⁵.

Ultrapassadas as considerações iniciais, extrai-se do texto legal prescrito no art. 138 do Código de Processo Civil, que o magistrado deverá levar em consideração a) relevância da matéria; b) especificidade do tema objeto da demanda; ou a c) repercussão social da controvérsia. É notório e já consubstanciado nas manifestações anteriores, tanto na exordial quanto nos anteriores pedidos de ingressa como *amicus curiae*, que estão satisfeitas estas circunstâncias na presente ADI.

Em um segundo momento, também destaca-se que para intervir no feito, como *Amicus Curiae*, é necessário que o pretendente comprove a) possibilidade real de contribuição processual; b) flagrante interesse processual; e c) capacidade de ser representante desse interesse. Vejamos:

“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de

⁵ CF/1988, art. 5º, XXXV: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.”

Existe ligação clara entre os objetivos institucionais da postulante e a matéria objeto destes autos, além da possibilidade real de contribuição processual atinente aos interesses representados.

A Associação Brasileira dos Lojistas Satélites – ABLOS, ora Requerente, é uma Associação Civil sem fins lucrativos. Foi fundada em dezembro de 2018, em São Paulo, por um grupo de empresários do varejo ligados ao setor, com o objetivo de representar e fortalecer o ecossistema do lojista satélite em shopping center, dando-lhe voz e atuando ampla e conscienciosamente na conciliação e convergência de seus principais interesses, sobretudo, na promoção de diálogos constante com os três poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Requerente possui o objetivo institucional de defesa dos interesses de seus associados, lojistas de shopping centers. A ABLOS possui associados e escopo de atuação em todo o território nacional. Esta representação é assinalada pela defesa de interesses políticos, marcada pela participação em discussões regulatórias e melhorias práticas de negócios, que vão desde a organização de eventos setoriais, até a promoção de oferta de serviços de apoios e redes de contatos entre membros.

A **representatividade** da Requerente é demonstrada pelo histórico de sua atuação, sempre em benefício dos lojistas de shopping centers dos segmentos comerciais que representa. E os estatutos ora anexados comprovam que a entidade inclui em seu escopo a defesa em juízo dos interesses das categorias apontadas no cenário nacional.

Por outro lado, e sob o ponto de vista **do interesse processual** na presente demanda, é relevante levar em conta que a ausência de isonomia tributária nos produtos importados por meio das plataformas de comércio internacional põe os varejistas de shopping centers em situação de assinalada desvantagem concorrencial, ameaçando, além da indústria brasileira, a geração e manutenção de empregos.

A **possibilidade real de contribuição** advém das distinções fáticas e jurídicas que merecem ser consideradas por esta C. Corte, e a Requerente possui condições de apontar os principais pontos de impacto regulatório neste setor, trazendo subsídios relevantes ao feito.

Os lojistas de shopping centers cujos interesses a Requerente representa merecem, com a devida vênia, ser ouvidos por esta C. Corte em assunto que lhes é de interesse direto, considerando a celeuma.

Neste sentido, é especialmente relevante autorizar a participação da ora postulante neste feito para permitir convergência à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais enfrentados.

Estão presentes, portanto, os requisitos estabelecidos pelo art. 7º, § 2º, da Lei n. 9868/99 e pelo artigo 138 do CPC, de maneira a permitir a atuação da Requerente como *amicus curiae*.

II – BREVE SÍNTESE FÁTICA

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7589 é proposta em litisconsórcio ativo pelas Requerentes CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI e CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC, ambas entidades sindicais de grau superior representativas da indústria e comércio em todo território nacional.

A demanda tem por objeto a declaração da inconstitucionalidade, sem redução de texto, mediante interpretação conforme a Constituição dos artigos 2º, inciso II, do Decreto-Lei nº 1.804/1980 (com redação conferida pelo artigo 93 da Lei 8.383/91) e 2º, inciso II, alínea “c”, da Lei nº 8.032/90, bem como, na mesma medida, a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do artigo 1º-B, § 2º, da Portaria MF nº 156/99, incluído pela Portaria MF nº 612/2023 e dos artigos 136, inciso II, alínea “c”, e 154, do Decreto nº 6.759/2009, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*; e ainda a declaração de não recepção pela Constituição Federal de 1988 da redação original do artigo 2º, inciso II, do Decreto-Lei nº 1.804/80 na interpretação que a viola. Em outras palavras, deve-se declarar a inconstitucionalidade, bem como a não recepção, da interpretação de tais dispositivos que permita a isenção/alíquota zero sobre as remessas internacionais feitas a pessoas físicas com caráter comercial e habitual.

A ação questiona a constitucionalidade da isenção do imposto de importação conferida a bens de remessas postais internacionais de pequeno valor destinadas a pessoas físicas no Brasil. Vendas de até US\$ 50,00 nas plataformas internacionais de e-commerce habilitadas no Programa Remessa Conforme.

Inicialmente, a Requerente destaca que o contexto socioeconômico, quando da edição dos primeiros dispositivos legais questionados, não permitia a compreensão da situação atual, em que, após 1990, a internet e o comércio eletrônico passaram a tomar dimensões cada vez maiores, impactando a economia e a sociedade tal como se vê hoje.

Ato seguinte, e segundo dados econômicos atuais, a total desoneração do imposto de importação na hipótese em tela resulta em relevante impacto negativo em indicadores como crescimento do PIB, emprego, massa salarial e arrecadação tributária.

Neste contexto, desde o nascimento dos dispositivos legais questionados, há vício de inconstitucionalidade, uma vez que esta desoneração tributária das importações de bens de pequeno valor em remessas postais internacionais não possui equivalência para as transações inteiramente nacionais (que suportam integralmente a carga tributária brasileira). Disto decorrem violações aos princípios da isonomia, livre concorrência, mercado interno como patrimônio nacional e do desenvolvimento nacional.

Assim como as violações ao texto constitucional, as normas atualmente rejeitadas favorecem exclusivamente os produtos importados, sujeitando a indústria nacional a dificuldades, sem proporcionar compensações similares,

como isenção total de impostos, para remessas postais e encomendas internacionais até US\$ 50,00, em relação aos produtos fabricados localmente.

Relevante destacar que a isenção total do imposto de importação até US\$ 50,00 passou a encorajar as compras em plataformas de empresas de e-commerce internacionais, sem dúvida aumentando o risco e comprometendo a segurança dos consumidores. Isto levando em consideração a experiência até aqui conduzida, pois muitos desses produtos são concebidos à margem dos normativos civis, regulatórios ou criminais brasileiros.

É, portanto, crucial a concessão da medida cautelar pleiteada pelas Requerentes a fim de amenizar os danos à indústria e ao comércio interno. No mérito, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade deve ser julgada procedente.

III – NOTAS SOBRE A SITUAÇÃO ESPECÍFICA DOS SHOPPING CENTERS.

É um fato notório o crescimento exponencial das compras viabilizadas por meio do comércio eletrônico, especialmente após a pandemia do COVID-19. Soma-se a isto o aumento do impulsionamento de pedidos de compras em sites internacionais, o que consolida o Brasil com um dos principais mercados de comércio *cross-border*, como é conhecido o comércio internacional.

Os efeitos da atual legislação brasileira sobre a tributação na importação de produtos de pequeno valor, apesar da tributação de ICMS de 17%, constroem um cenário desigual e que aquece o segmento de compras internacionais, enrijecendo gigantes como Shein, Aliexpress e Shoppe em detrimento do comércio nacional.

O Regime de Tributação Simplificada (RTS), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.804/1980, determina o pagamento de Imposto de Importação (II), com alíquota única de 60%, e isenção de IPI e PIS/ Cofins na aquisição de bens importados remetidos por pessoa física ou jurídica e destinados a pessoa física ou jurídica.

No âmbito do RTS, tem-se a legislação brasileira aplicável ao *de minimis* (Decreto-Lei nº 1.804/1980, Portaria MF nº 156/1999 e Portaria COANA nº 82/2017), segundo a qual, para que bens importados de pequeno valor possam gozar de 0% de II e isenção de IPI e PIS/Cofins, os seguintes requisitos devem ser observados: a) que os bens que integrem remessa postal internacional tenham valor de até US\$ 50,00 ou o equivalente em moeda estrangeira; b) que o remetente e o destinatário sejam pessoas físicas; e c) que os bens não sejam bebidas alcoólicas, fumo nem produtos de tabacaria.

Mas foi só a partir de 1º de agosto de 2023, visando inclusive coibir práticas ilegais decorrentes da simulação de remessas a fim de obter isenções tributárias previstas no *de minimis*, por empresas estrangeiras principalmente, que o governo brasileiro criou o programa Remessa Conforme com base na Portaria MF nº 612/2023, na Instrução Normativa RFB nº 2.146/2023 e na Portaria COANA nº 130/2023.

As empresas deste segmento passaram a aderir voluntariamente ao programa Remessa Conforme, podendo realizar vendas para pessoas físicas com alíquota zero do II e incidência de ICMS à alíquota de 17%, para remessas de até US\$ 50,00. Ainda, uma vez que esse tipo de remessa se enquadra no RTS3, também ficam isentas de IPI e PIS/Cofins.

Ao aderir ao programa, comprometeram-se a: a) recolher o ICMS cobrado no momento da compra realizada na plataforma digital. Atualmente, II e ICMS são cobrados somente após a entrada da mercadoria no país (ou seja, no desembaraço aduaneiro); b) informar ao consumidor a origem da mercadoria, bem como seu preço total, incluindo o imposto pago; e c) enviar à Receita Federal do Brasil (RFB) as informações referentes às remessas importadas, a fim de que o desembaraço das mercadorias seja realizado com celeridade.

Em estudo realizado pela CNI ⁶, dados do Banco Central do Brasil⁷ demonstram o crescimento expressivo nas importações de pequeno valor no último anos. Entre 2013 e 2022, as importações de pequeno valor aumentaram de US\$ 800 milhões para US\$ 13.1 bilhões. A participação das importações de bens saltou de 0,0%, em 2013, para 4,4% em 2022.

Outro dado que reforça o elevado crescimento das importações de pequeno valor é o número de remessas postais para importação. De acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB)⁸, essas remessas aumentaram de 70,5 milhões, em 2018, para 176,3 milhões, em 2022: um crescimento de 150,1%, em 5 anos.

O citado estudo revela, em resultados obtidos em simulação, prejuízos à economia brasileira por conta da isenção tributária das importações de produtos de pequeno valor, que somente em 2022 acarretou: a) redução do PIB em 0,7%; b) 466,3 mil empregos perdidos; c) R\$ 20,7 bilhões em massa salarial perdidos; e d) 6,4 bilhões em arrecadação de impostos foram perdidos.

⁶ **Estudo CNI – Nota Econômica nº 27:** Tributação das importações de produtos de pequeno valor: concorrência desequilibrada e prejuízos à economia brasileira.

⁷**Estatísticas do Setor Externo.** Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicosetorexterno>.

⁸ **Relatório Aduaneiro.** Disponível em: Aduana e Comércio Exterior – Receita Federal (www.gov.br).

Por fim, o estudo estima que os setores mais afetados pelas importações de pequeno valor foram os setores produtivos de vestuários e acessórios, produtos de indústria indústrias diversas, calçados e artefatos de couro, máquinas e equipamentos elétricos, equipamentos de informática e produtos eletrônicos e têxteis.

Os dados acima apresentados, apesar de representar o cenário atual do impacto regulatório sobre o comércio interno, não exaurem todos os seus impactos negativos nos setores produtivos da sociedade brasileira.

Nos centros comerciais denominados shopping centers a regra é a aplicação de uma série de formas de remuneração pelo espaço locado, tais como a) o aluguel sobre o faturamento, ou aluguel percentual; b) aluguel (mínimo ou mensal); c) despesas específicas da loja (água, luz, ar condicionado, etc); d) fundo de promoção (verba utilizada para executar as peças publicitárias e promoções do centro comercial como um todo; e) os encargos comuns, comumente denominados “condomínio”; e d) despesas para a manutenção, conservação, administração e publicidade do centro comercial, cobrando estas quantias com base em um percentual sobre o total das despesas, fixado em contrato (trata-se do “coeficiente de rateio de despesas”, ou CRD).

O ano de 2023 foi severo com o varejo brasileiro, em que pesem alguns avanços macroeconômicos verificados no país. O forte endividamento da população e outros fatores, como, por exemplo, a concorrência predatória gerada pelos produtos importados, que conseguem driblar a correta tributação, afetaram severamente os comerciantes. Além do mais, muitos varejistas ainda estão pagando as dívidas geradas por força da pandemia.

Disto se conclui, Eméritos Ministros, que os lojistas de centros comerciais denominados shopping centers já possuem uma alta carga de custo operacional, o que se soma à alta carga tributária que lhes é aplicada (ICMS, IPI, PIS, COFINS, IRPJ, CSLL).

A realidade dos lojistas de shopping centers é a comercialização de bens de pequeno valor, submetidos à integral política tributária, trabalhista, regulatória e civilista nacional, arcando com todos os devidos custos a elas inerentes.

Nesta toada, se encontram totalmente em disparidade de condições frente a produtores e comerciantes estrangeiros, que não raro são submetidos a condições questionáveis internacionalmente do ponto de vista trabalhista e de propriedade intelectual, que lhes conferem vantagem no menor custo de produção, e agora, favorecidos tributariamente ao chegar no Brasil.

Não há dúvidas de que a concorrência entre plataformas de comércio eletrônico globais e os setores produtivos brasileiros é benéfica, entretanto, à luz dos princípios constitucionais, deve ser dada igualdade de condições para aqueles que estão concorrendo no mercado, a fim de, especialmente, assegurar que o comércio brasileiro não seja prejudicado e continue a gerar emprego e renda para o País.

Estabelecer uma discrepância tributária tão assinalada entre os agentes econômicos não é aceitável face à Constituição, tanto para o varejista nacional quanto para o fisco, que deixou de arrecadar cerca de 6,4 bilhões em impostos no ano de 2022.

Conclui-se, portanto, que a Portaria MF nº 612/2023 ofende os princípios constitucionais fundamentais da isonomia, da proteção ao mercado interno, da proteção à ordem econômica e livre concorrência:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

IV – PEDIDO.

Ante o exposto, à luz das razões expendidas, requer seja deferida a inclusão da entidade Requerente na qualidade de *amicus curiae*, a fim de subsidiar o provimento jurisprudencial.

A Requerente, assim, e com base nas razões acima expostas, manifesta-se pela total procedência da ADI em tela.

Requer ainda sejam todas as intimações e publicações realizadas exclusivamente em nome de Daniel Alcântara Nastri Cerveira, OAB/SP 200.121, com endereço à Rua Borges Lagoa, 1065, 3.º andar, São Paulo/SP, CEP 04038-002.

Termos em que, pedem deferimento.

São Paulo, 06 de março de 2024.

Daniel Alcântara Nastri Cerveira

OAB/SP 200121