

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR RELATOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, DESTE EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7973

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS - CNDL, entidade civil do comércio de bens, serviços e empreendedorismo de âmbito nacional, fundada em 21/10/1960, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 34.173.682/0001-56, domiciliada na SBN, Quadra 1 Bloco E, Edifício CNDL - Asa Norte, Brasília, em Brasília, Distrito Federal, CEP 70040-010, e-mail: cndl@cndl.org.br, doravante denominada CNDL, por seu advogado firmatário (Doc. 01), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999 e no art. 138 do Código de Processo Civil, requerer sua admissão no feito na qualidade de

AMICUS CURIAE

pelas razões de fato, de direito e de repercussão econômica e institucional que passa a expor.

SUMÁRIO

I. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

II. DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A ADMISSÃO DA CNDL COMO AMICUS CURIAE

II.A. Pressupostos Objetivos

II.B. Pressupostos Subjetivos

II.C. Pertinência Temática

II.D. Da Repercussão Macroeconômica da Norma Impugnada

III. CONTRIBUIÇÕES TÉCNICAS AO DEBATE CONSTITUCIONAL

III.I. Da Discriminação Tributária Reversa e da Violação aos Princípios da Isonomia Tributária, da Livre Concorrência e da Neutralidade Competitiva

III.II. Do Efeito Cascata no Setor de Serviços e da Ofensa ao Pacto Federativo

III.III. Da Violação ao Princípio da Proibição do Retrocesso Econômico-Social e do Esvaziamento do Simples Nacional

III.IV. Da Proteção do Mercado Interno como Patrimônio Nacional

III.V. Da Ausência dos Requisitos de Relevância e Urgência e do Desvio da Finalidade Constitucional da Medida Provisória

IV. DOS PEDIDOS

SÍNTESE DA MANIFESTAÇÃO

1. Representatividade Institucional

A CNDL possui representatividade adequada e pertinência temática reconhecidas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive na ADI 5224 e em diversos processos nos quais atuou como amicus curiae.

2. Relevância da Controvérsia

A controvérsia transcende interesses individuais e possui repercussão nacional sobre o comércio, a arrecadação tributária, a livre concorrência e a geração de empregos.

3. Distorção Concorrencial

A Medida Provisória nº 1.357/2026 restabelece assimetria competitiva relevante ao conferir tratamento tributário favorecido às remessas internacionais em detrimento dos agentes econômicos estabelecidos no Brasil.

4. Impactos Econômicos

A medida possui potencial de afetar a arrecadação tributária, a atividade econômica doméstica e a sustentabilidade de milhares de micro e pequenas empresas.

5. Vícios Constitucionais

Há relevantes indícios de afronta aos princípios da livre concorrência, da livre iniciativa, da proteção ao mercado interno e de ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência previstos no art. 62 da Constituição Federal.

I. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pela Confederação Nacional da Indústria ("CNI"), na qual se impugnam os dispositivos introduzidos pela **Medida Provisória nº 1.357/2026** e da Portaria do Ministério da Fazenda nº 1.342/2026 que restabeleceu a alíquota zero do Imposto de Importação para remessas internacionais de até 50 dólares destinadas a pessoas físicas.

Em síntese, a autora sustenta que a desoneração promovida pelos atos impugnados rompe o equilíbrio concorrencial estabelecido pela Lei nº 14.902/2024, diploma que havia instituído tributação de 20% sobre tais operações após amplo debate legislativo. Argumenta que a alteração normativa favorece plataformas estrangeiras de comércio eletrônico em detrimento das empresas estabelecidas no país, com potenciais reflexos sobre a arrecadação tributária, a geração de empregos e a competitividade dos setores produtivos nacionais.

Sustenta, ainda, que a matéria já se encontrava submetida à apreciação do Congresso Nacional, inexistindo circunstâncias excepcionais aptas a justificar a edição de medida provisória, diante da alegada ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência previstos no art. 62 da Constituição Federal.

Nesse contexto, requer a concessão de medida cautelar e, ao final, a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos impugnados.

II. DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A ADMISSÃO DA CNDL COMO *AMICUS CURIAE*.

II.A. PRESSUPOSTOS OBJETIVOS.

Consoante dispõe o art. 138 do Código de Processo Civil, admite-se a intervenção de *amicus curiae* quando presentes a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia:

*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. (grifou-se).*

Cita-se, por oportuno, o ensinamento de Eduardo Talamini ¹:

A complexidade da matéria justificadora a participação do amicus tanto pode ser fática quanto técnica, jurídica ou extrajurídica. A importância transcendental da causa pode pôr-se tanto sob o aspecto qualitativo (“relevância da matéria”) quanto quantitativo (“repercussão social da controvérsia”). Por vezes, a solução da causa tem repercussão que vai muito além do interesse das partes porque será direta ou indiretamente aplicada a muitas outras pessoas (ações de controle direto, processos coletivos, incidentes de julgamento de questões repetitivas ou mesmo a simples formação de um precedente relevante etc.). Mas em outras ocasiões, a dimensão ultra partes justificadora da intervenção do amicus estará presente em questões que, embora sem a tendência de reproduzir-se em uma significativa quantidade de litígios, versam sobre temas fundamentais para a ordem jurídica.¹

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento da admissão de *amicus curiae* na legitimação democrática de suas decisões a exemplo do voto do Min. Edson Fachin, no bojo da ADI nº 4.858/DF:

“O amicus curiae revela-se como importante instrumento de abertura do STF à participação na atividade de interpretação e aplicação da Constituição, o que não apenas se restringe ou se pode restringir aos processos de feição objetiva. Como é sabido, a interação dialogal entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de

¹ (<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI234923,71043-Amicus+curiae+no+CPC15> - acesso 01-08-2019)

apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito". (STJ, ED na Petição na Suspensão em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1 - DF. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Comissão Gestora de Precedentes. 28 de março de 2017^a, g.n.).

Sob a ótica da tempestividade, a presente intervenção atende aos parâmetros fixados pela jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal, segundo a qual o pedido de ingresso de *amicus curiae* deve ser formulado até a data em que o Relator liberar o processo para inclusão em pauta de julgamento. Inexistindo, até o presente momento, notícia de liberação dos autos para pauta ou de inclusão em ambiente de julgamento virtual, revela-se tempestivo o presente pedido de admissão.

No mesmo sentido, o art. 1.038, inciso I, do Código de Processo Civil autoriza o relator a admitir manifestações de pessoas, órgãos ou entidades com interesse no litígio, em atenção à relevância da matéria discutida.

No caso concreto, a controvérsia versa sobre a constitucionalidade da Medida Provisória nº 1.357/2026 e da Portaria MF nº 1.342/2026, atos normativos que restabeleceram a alíquota zero do Imposto de Importação incidente sobre remessas internacionais de pequeno valor, até o limite de US\$ 50,00, promovendo alteração substancial no regime tributário aplicável às operações de comércio eletrônico transfronteiriço.

A discussão submetida a esta Suprema Corte transcende o interesse das partes formalmente envolvidas no processo. Os atos impugnados possuem potencial de impactar diretamente a estrutura concorrencial do comércio nacional, a arrecadação tributária, a preservação de empregos e a sustentabilidade econômica de milhares de empresas que atuam nos setores de comércio e serviços em todo o território nacional.

Nesse contexto, a participação da CNDL mostra-se especialmente relevante para fornecer a este Egrégio Tribunal elementos técnicos, econômicos e setoriais relacionados aos efeitos concretos da desoneração tributária promovida pela **Medida Provisória nº 1.357/2026** sobre o comércio varejista brasileiro, segmento diretamente representado pela entidade requerente.

A representatividade institucional da CNDL alcança mais de 500 mil empresas dos setores de comércio e serviços, distribuídas em todas as unidades da Federação, com significativa participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Trata-se de segmento econômico responsável pela geração de milhões de empregos formais e pela dinamização do mercado interno, circunstância que evidencia a elevada repercussão econômica e social da controvérsia constitucional ora examinada.

A eventual manutenção dos atos normativos impugnados possui aptidão para produzir relevantes impactos concorrenciais, favorecendo operações transfronteiriças em detrimento das empresas estabelecidas no país, razão pela qual a contribuição técnica da CNDL revela-se útil e necessária para o adequado exame da matéria constitucional submetida ao controle desta Corte.

Assim, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, faz-se necessário garantir a plenitude da prestação jurisdicional, bem como obter decisões mais equânimes cuja participação da CNDL como *amicus curiae* contribuirá com o contraditório, princípio basilar do ordenamento jurídico (art. 5º, LV, da Constituição Federal).

II.B. PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS.

Conforme a dicção do art. 138 do Código de Processo Civil, a CNDL demonstra inequívoca “representatividade adequada”, conforme se justifica:

A CNDL, não é uma entidade sindical, não necessitando de registro no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mas sim, **é uma entidade de classe representativa do varejo de âmbito nacional – transregional** - presente em todos os Estados da Federação, e como Confederação Nacional, fundada no ano de 1960, detém capacidade de representar justificando o Estatuto Maior o interesse a ser protegido. A CNDL possui como finalidade estatutária a defesa dos interesses institucionais dos setores de comércio e serviços, da livre iniciativa, da livre concorrência, da ordem econômica, do empreendedorismo e do fortalecimento do mercado interno, atuando permanentemente no acompanhamento de iniciativas legislativas, regulatórias e governamentais com potencial impacto sobre a atividade econômica de seus representados.

Esse reconhecimento é inclusive notório pela imprensa nacional, a exemplo do **G1 Economia (Grupo Globo)**:

“A Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), principal representante do varejo no Brasil, também se manifestou e disse que recebeu com preocupação a decisão do governo”.²

Por fim, se apresenta a análise jurídica elaborada pelo **Prof. Dr. Eros Roberto Grau**, quem também conclui que **a CNDL “é entidade de classe de âmbito nacional, legitimada a atuar em nome da classe de lojista em todo território nacional, em especial mediante a propositura de ações constitucionais perante o Supremo Tribunal Federal” (Doc. 03).**

Para se aquilatar a extensão da relevância nacional da CNDL, esta é a gestora, via seu órgão SPC Brasil, do reconhecido **SPC – Serviço de Proteção ao Crédito**, único banco de dados **100% nacional**, com registro no INPI (órgão Federal) desde 1964³, um benefício reconhecido nacionalmente e

² Fonte: G1 Economia, 24/11/2023, 11h38, <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/11/24/setores-reagem-a-veto-de-lula-a-desoneracao-da-folha-congresso-se-mobiliza-para-derrubada.ghml>.

³ <https://busca.inpi.gov.br/pePI/servlet/MarcasServletController?Action=detail&CodPedido=71121>

disponibilizado ao gerenciamento nacional de informações de proteção ao crédito sobre o comportamento de adimplência de consumidores que geram a melhoria da vida das pessoas com o acesso ao crédito.

Ademais, a relevância institucional da CNDL transcende a mera representação associativa. Trata-se de entidade com atuação nacional consolidada há mais de seis décadas, participando ativamente de debates legislativos, regulatórios e judiciais relacionados ao ambiente de negócios, à proteção da atividade empresarial, à livre concorrência e ao fortalecimento do comércio e dos serviços como vetores do desenvolvimento econômico nacional.

As finalidades da CNDL estão previstas no art. 3º do seu Estatuto, dentre as quais destacam-se aquelas descritas nos incisos: “I - defender em âmbito nacional, os segmentos do comércio de bens, serviços, empreendedorismo e do crédito, além da ordem econômica, a livre iniciativa e a justiça fiscal”; “II –amparar e orientar os interesses das FCDLs, do comércio lojista e demais atividades empresariais, em especial, as micro e pequenas empresas (MPEs); defender a ordem econômica, a livre iniciativa no âmbito nacional e a justiça fiscal, inclusive na qualidade de substituta processual ativa e na qualidade de representante judicial ou extrajudicial; “VIII – acompanhar e provocar as iniciativas legislativas, estimulando as que possam contribuir para o desenvolvimento empresarial e da sociedade, combatendo as que ferem os interesses legítimos da classe”; “XVI – promover relações institucionais e governamentais acompanhando iniciativas legislativas e executivas de relevância para o Sistema CNDL”.

Ademais, estão aqui configurados os seguintes requisitos: (i) homogeneidade de interesses existente entre seus associados, na medida em que o elemento unificador apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma mesma classe, é sem dúvida, a atividade lojista; (ii) representatividade da “categoria” em sua totalidade e comprovação do “caráter nacional” da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros, pois o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera previsão estatutária, sendo

certo que a CNDL tem efetiva e ativa presença pelos seus associados (Federações e Câmaras) sediados nas 27 unidades federativas e (iii) pertinência temática entre os objetivos institucionais da CNDL e a matéria tratada pelas normas impugnadas.

Esse C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **AR-ADPF 262-DF**, tendo como autora a coirmã da CNDL, CACB (Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil), que detém o mesmo perfil associativo empresarial, alterou o entendimento primário de ilegitimidade ativa para conceder-lhe legitimidade na forma do art. 103, IX, da Constituição Federal na forma do voto condutor do Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes, *verbis*:

“As Confederações Nacionais são entidades de alcance nacional e dotadas de expresse mandato para representação de interesses de setores econômicos, que comportam diversas classes (...).” (g.n.)

A decisão definitiva da lavra o eminente **Ministro, Excelentíssimo Senhor Edson Fachin** ficou assim assentada, *verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL - CACB. ENTIDADE DE ÂMBITO NACIONAL. CARACTERIZAÇÃO. ATUAÇÃO TRANSREGIONAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. O acesso à jurisdição constitucional não deve ser visto de maneira a levar a efeito uma compreensão que, na interpretação constitucional, prestigie o sentido que dificulte ou impossibilite o exercício dessa importante atribuição constitucional. **2. As Confederações Nacionais são entidades de alcance nacional e atuação transregional dotadas de expresse mandato para representação de interesses de setores econômicos, comportando diversas classes.** 3. A Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB pode ser considerada, pela sua história e representatividade, entidade de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição da República. 4. Agravo regimental provido, para dar seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecida a Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB como legitimada ativa para a presente ação. (STF.

ADPF n. 262-DF. Tribunal pleno. Julgamento: 17/10/2018. Publicação: 08/03/2019, g.n.)

Ainda, no julgamento da **ADI 5224/SP de autoria da CNDL** e sob a relatoria da **Excelentíssima Ministra, Senhora Rosa Weber**, este e. Supremo Tribunal decidiu que a CNDL demonstrou a representatividade adequada sob os aspectos objetivos (pertinência temática) e subjetivos (filiados em mais de 09 Estados):

A mera utilização da expressão “Confederação” no nome social da **CNDL (Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas)** não justifica, por si só, o tratamento da entidade como órgão sindical, muito menos a exigência de apresentação de registro sindical. **A autora qualifica-se como entidade de classe nacional, representante dos interesses do comércio varejista em todo o território nacional, havendo demonstrado a representatividade adequada sob os aspectos objetivos (pertinência temática) e subjetivos (filiados em mais de 09 Estados).** Preliminar rejeitada. (g.n.)

Do corpo do acórdão, extrai-se:

A Lei nº 9.868/1999, que regula o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, reproduz, no seu art. 2º, IX, o teor do art. 103, IX, da Lei Maior, pelo qual assegurada legitimidade ativa especial para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo (i) às confederações sindicais e (ii) às entidades de classe de âmbito nacional. De fato, embora seu nome contenha o vocábulo “confederação”, a autora não ostenta, à evidência, a condição de entidade de grau máximo integrante da estrutura sindical, a teor do art. 535 da CLT e da Súmula 677/STF, segundo a qual “até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade”. 7. In casu, todavia, exsurge da leitura da peça de ingresso e do estatuto social da autora que ela em momento algum se apresenta como entidade de natureza sindical, constituindo-se, isso sim, como entidade de classe de âmbito nacional de natureza associativa, ainda que formada por outras associações, no que ficou conhecido pela expressão “associação de associações”, a se enquadrar perfeitamente, na esteira de sólida jurisprudência, na hipótese do art. 103, IX, in fine, da Lei Maior – entidades

de classe sem caráter sindical. Nesse sentido: “Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: “entidade de classe de âmbito nacional”: compreensão da “associação de associações” de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. 2. É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art 103, IX) - aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. 3. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das “associações de associações de classe”, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade.” (ADI 3153-AgR/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Redator p/acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgamento em 12.8.2004, DJ 09.9.2005). Ressalto, ainda, comprovada a existência de membros ou associados em número de Estados mais do que suficiente para satisfazer o critério adotado pela jurisprudência desta Suprema Corte quanto à configuração do caráter nacional da entidade de classe sem caráter sindical, que, por aplicação analógica do art. 8º da Lei nº 9.096/1995, exige a existência de membros ou associados em pelo menos um terço dos Estados da Federação – nove Estados. No tocante à pertinência temática, entendo que a norma atacada afeta diretamente os interesses do comércio varejista, a evidenciar o interesse da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas – CNDL em defender o sistema de proteção ao crédito e combater a crise de inadimplência no mercado de consumo. 8. Rejeito a preliminar e **reconheço a legitimidade da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas – CNDL para o ajuizamento da presente ação direta.**(g.n.)

Importa destacar que a CNDL possui prévia atuação como *amicus curiae*, a exemplo da ADI n. 6363, RE 1.307.334, ADI n. 7503 e ADI n. 7912, o que evidencia, além de sua legitimidade como representante adequada, a sua capacidade de oferecer argumentos consideráveis- por meio de informações técnicas reputadas relevantes - a fim de nortear este Egrégio Supremo Tribunal na tomada de uma decisão adequada à valorização da jurisdição.

A contribuição da CNDL para a presente controvérsia não se limita à representação formal de um setor econômico. A entidade reúne informações qualificadas acerca dos efeitos concretos da política tributária

impugnada sobre o comércio varejista, o comércio eletrônico nacional, a geração de empregos, a arrecadação tributária e a preservação do mercado interno, elementos que complementam a discussão jurídica posta nos autos e contribuem para o adequado exercício da jurisdição constitucional por esta Suprema Corte.

II.C. PERTINÊNCIA TEMÁTICA.

Conforme já demonstrado, a CNDL é uma entidade de classe de grau superior representando os direitos e interesses do comércio brasileiro:

Art. 2º São princípios fundamentais do “Sistema CNDL”:

(...)

***V - a representação do Varejo fomentando diretrizes nas atividades econômicas, políticas e sociais”.** (grifou-se.)*

Art. 3º A CNDL tem por finalidade:

(...)

I – defender em âmbito nacional, os segmentos do comércio de bens, serviços, empreendedorismo e do crédito, além da ordem econômica, a livre iniciativa e a justiça fiscal;

(...)

III – amparar e orientar os interesses das FCDLs, do comércio lojista e demais atividades empresariais, em especial, as micro e pequenas empresas (MPEs); defender a ordem econômica, a livre iniciativa no âmbito nacional e a justiça fiscal, inclusive na qualidade de substituta processual ativa e na qualidade de representante judicial ou extrajudicial, em conformidade com o disposto no art. 5º, inciso XXI da Constituição Federal e na Lei 7.347/85, inclusive para o fim de promover “Ação Civil Pública”, “Ação Direta de Inconstitucionalidade” e “Mandado de Segurança Coletivo”;

(...)

VIII – acompanhar e provocar as iniciativas legislativas, estimulando as que possam contribuir para o desenvolvimento empresarial e da sociedade, combatendo as que ferem os interesses legítimos da classe;

(...)

XVI – promover relações institucionais e governamentais acompanhando iniciativas legislativas e executivas de relevância para o Sistema CNDL. (grifou-se).

Com efeito, a CNDL **há mais de 65 anos** é a principal entidade de livre adesão representativa do varejo no Brasil, representa institucionalmente mais de 500 mil empresas associadas do setor de comércio e serviços,

sendo 90% Micro e Pequenas Empresas, e mais de 2 mil entidades vinculadas, as Federações das Câmaras de Dirigentes Lojistas nos Estados (FCDL), as Câmaras de Dirigentes Lojistas nos Municípios (CDL), a CDL Jovem e o SPC Brasil. Neste ato, apresentam-se cadastros das Federações e Equiparadas filiadas junto a Receita Federal do Brasil.

FCDL AMAZONAS

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL ALAGOAS

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL BAHIA

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL CEARA

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL ESPÍRITO SANTO

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL GOIAS

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL MARANHAO

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL MATO GROSSO

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL MATO GROSSO DO SUL

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL MINAS GERAIS

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL PARA

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL PARAIBA

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL PARANA

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL PERNAMBUCO

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL PIAUI

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL RIO DE JANEIRO

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL RIO GRANDE DO NORTE

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FEDERAÇÃO VAREJISTA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL SANTA CATARINA

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL SAO PAULO

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL SERGIPE

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL RONDONIA

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

FCDL TOCANTINS

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

CDL BOA VISTA EQUIPARADA A FCDL

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

CDL MACAPÁ EQUIPARADA A FCDL

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

CDL DISTRITO FEDERAL EQUIPARADA A FCDL

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

CDL RIO BRANCO EQUIPARADA A FCDL

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp

O Sistema CNDL tem entre suas finalidades institucionais a defesa dos interesses do comércio lojista e das atividades empresariais, a promoção da livre iniciativa, o fortalecimento do mercado interno e o acompanhamento de medidas legislativas e regulatórias com potencial impacto sobre a competitividade dos setores que representa.

A contribuição da CNDL para a presente controvérsia não se limita à representação formal de um segmento econômico. A entidade reúne informações qualificadas acerca dos efeitos concretos da política tributária impugnada sobre o comércio varejista nacional, o comércio eletrônico doméstico, a geração de empregos, a arrecadação tributária e a dinâmica concorrencial entre empresas estabelecidas no Brasil e plataformas estrangeiras de comércio eletrônico transfronteiriço.

A pertinência temática se revela manifesta, uma vez que a CNDL constitui entidade de representação nacional do setor varejista, congregando federações, câmaras de dirigentes lojistas e milhares de empresas que atuam diretamente no mercado afetado pelas normas impugnadas. A controvérsia objeto da presente ação possui repercussão imediata sobre os segmentos econômicos representados pela CNDL, na medida em que a eliminação da tributação incidente sobre produtos importados de baixo valor altera significativamente as condições concorrenciais entre empresas estrangeiras e empresas estabelecidas no território nacional.

A expertise técnica e institucional acumulada pela CNDL permite oferecer a esta Suprema Corte uma perspectiva prática dos impactos econômicos e concorrenciais decorrentes da desoneração promovida pela Medida Provisória nº 1.357/2026, especialmente sobre as microempresas e empresas de pequeno porte que constituem a maior parcela do comércio

nacional e que se encontram diretamente expostas aos efeitos da competição assimétrica decorrente dos atos normativos impugnados.

Nesse contexto, a intervenção da CNDL mostra-se apta a contribuir para o aprofundamento do debate constitucional, trazendo elementos complementares à discussão jurídica posta nos autos e demonstrando os reflexos concretos da medida questionada sobre a livre concorrência, o tratamento favorecido constitucionalmente assegurado às micro e pequenas empresas, a proteção do mercado interno e a preservação da atividade econômica nacional.

Diante disso, encontram-se plenamente configurados os requisitos previstos no art. 138 do Código de Processo Civil e no art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999, notadamente a relevância da matéria, a especificidade do tema e a significativa repercussão econômica e social da controvérsia, razão pela qual deve ser deferido o presente pedido de admissão da CNDL como amicus curiae.

II.D. DA REPERCUSSÃO MACROECONÔMICA DA NORMA IMPUGNADA.

A controvérsia submetida à apreciação desta Suprema Corte transcende o plano estritamente tributário e alcança dimensão econômica, concorrencial e social de elevada relevância nacional, produzindo efeitos diretos sobre a dinâmica do comércio, dos serviços, da arrecadação tributária e da geração de empregos no país.

O setor de comércio e serviços representa parcela substancial da atividade econômica nacional e constitui um dos principais vetores de absorção de mão de obra formal, especialmente por intermédio das microempresas e empresas de pequeno porte, que desempenham papel central na circulação de riqueza, na interiorização da atividade econômica e na sustentação do mercado interno.

Nesse contexto, a desoneração promovida pela Medida Provisória nº 1.357/2026 altera significativamente a estrutura concorrencial entre empresas estabelecidas no território nacional e plataformas estrangeiras de comércio eletrônico transfronteiriço, ao restabelecer a alíquota zero do Imposto de Importação incidente sobre remessas internacionais de pequeno valor. Tal medida produz efeitos que ultrapassam a esfera arrecadatória, influenciando diretamente a competitividade dos agentes econômicos nacionais e a sustentabilidade de segmentos empresariais fortemente expostos à concorrência internacional.

Dados públicos divulgados pela Receita Federal indicam que a tributação anteriormente instituída pela Lei nº 14.902/2024 vinha gerando arrecadação expressiva aos cofres públicos, alcançando aproximadamente R\$ 5 bilhões no exercício de 2025 e R\$ 1,78 bilhão apenas no período de janeiro a abril de 2026⁴.

A relevância econômica da matéria revela-se ainda mais evidente diante dos potenciais reflexos da desoneração sobre o comércio varejista nacional, especialmente nos segmentos de vestuário, calçados, acessórios e bens de consumo de menor valor agregado, setores particularmente sensíveis à competição decorrente das remessas internacionais de pequeno valor.

Além dos impactos concorrenciais, a controvérsia possui evidente repercussão sobre a arrecadação tributária da União, dos Estados e dos Municípios, bem como sobre a preservação da atividade econômica doméstica, circunstâncias que reforçam a necessidade de análise da matéria à luz dos princípios constitucionais da livre concorrência, da livre iniciativa, da proteção ao mercado interno e do tratamento favorecido às micro e pequenas empresas previstos nos arts. 170, IV e IX, 179 e 219 da Constituição Federal.

⁴ https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/dou-extra-traz-mp-que-isenta-tributacao-para-compras-internacionais-ate-us-50/?utm_source=chatgpt.com#goog_rewarded

Os atos normativos impugnados, portanto, não se limitam a promover alteração pontual em alíquotas de importação, mas produzem efeitos sistêmicos sobre a estrutura econômica nacional, circunstância que evidencia a elevada repercussão macroeconômica da controvérsia e reforça a relevância da participação da CNDL no presente feito.

III. CONTRIBUIÇÕES TÉCNICAS AO DEBATE CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III.I. Da Discriminação Tributária Reversa e da Violação aos Princípios da Isonomia Tributária, da Livre Concorrência e da Neutralidade Competitiva.

O princípio da isonomia tributária, esculpido no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, veda peremptoriamente o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. De igual modo, o princípio da livre concorrência (artigo 170, inciso IV) impõe ao Estado o dever de neutralidade, impedindo que o poder regulatório e fiscal seja utilizado para arquitetar privilégios artificiais a determinados agentes econômicos em detrimento de outros.

A neutralidade concorrencial constitui vetor interpretativo da ordem econômica constitucional, impedindo que o Estado utilize sua competência tributária ou regulatória para produzir vantagens competitivas artificiais entre agentes econômicos que disputam o mesmo mercado consumidor. A atuação estatal deve preservar condições minimamente equilibradas de competição, especialmente quando a própria intervenção normativa possui aptidão para influenciar diretamente a formação de preços e a dinâmica concorrencial dos mercados.

A Medida Provisória nº 1.357/2026 rompe diretamente com esses preceitos ao instituir o fenômeno da **discriminação tributária reversa**. Enquanto o comerciante brasileiro é submetido a uma das cargas tributárias mais severas do planeta sobre sua cadeia de aquisição, armazenamento, folha de pagamentos e circulação, a plataforma transfronteiriça internacional

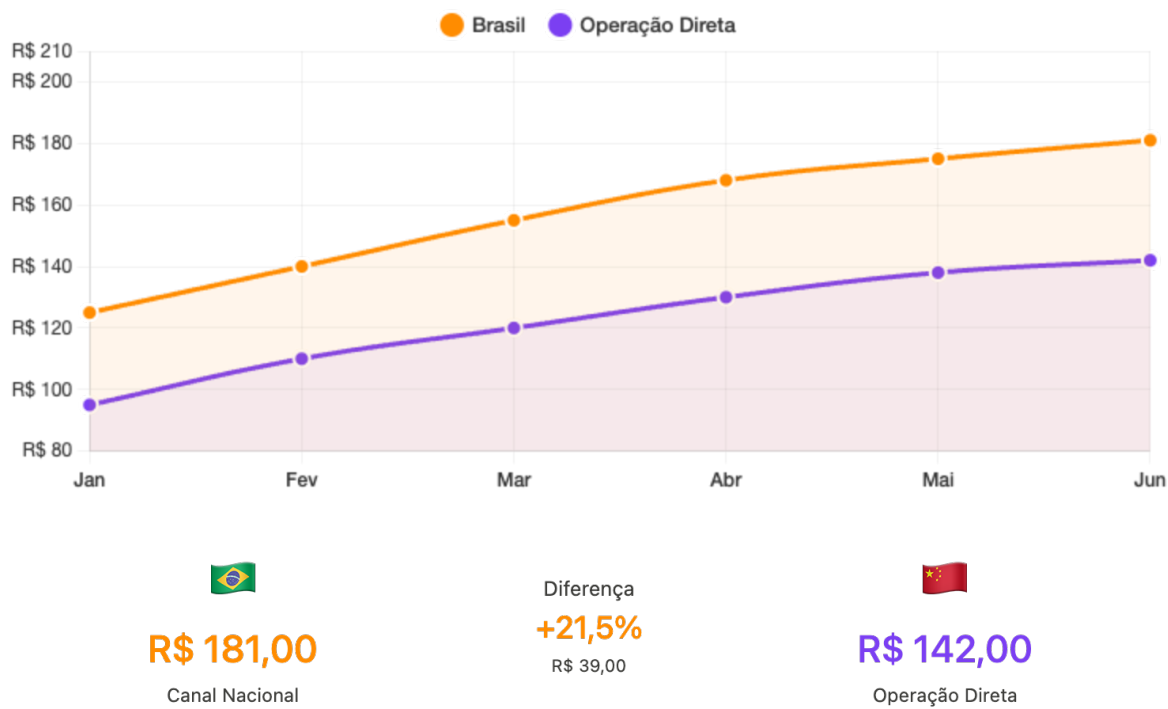
recebe o benefício tributário da alíquota zero para introduzir o exato mesmo produto no mercado de consumo doméstico.

Embora o artigo 153, § 1º, da Carta Magna confira ao Poder Executivo a faculdade de calibrar as alíquotas do Imposto de Importação em razão de sua função extrafiscal e regulatória, tal prerrogativa não autoriza a adoção de medidas que produzam desequilíbrios concorrenciais relevantes ou comprometam a competitividade dos agentes econômicos estabelecidos no território nacional. Ao zerar o tributo federal para o competidor estrangeiro e manter a elevada carga tributária interna sobre o produto nacional, o Estado produz relevante distorção concorrencial em desfavor dos agentes econômicos estabelecidos no território nacional, comprometendo a isonomia competitiva entre os participantes do mercado.

Configura-se uma distorção concorrencial incompatível com os princípios da isonomia tributária, da livre concorrência e da neutralidade competitiva, uma vez que a carga tributária incidente sobre os agentes econômicos nacionais, quando confrontada com a desoneração integral conferida às operações transfronteiriças beneficiadas pelos atos impugnados, produz relevante desequilíbrio concorrencial e compromete o exercício da livre iniciativa em condições equânimes de mercado.

Para fins meramente ilustrativos e com o objetivo de demonstrar a assimetria concorrencial decorrente da incidência tributária diferenciada, apresenta-se a seguir simulação baseada em parâmetros médios de mercado relativos à importação e comercialização de item de vestuário no valor aproximado de USD 20,00. A demonstração possui caráter exemplificativo e destina-se exclusivamente a evidenciar os efeitos econômicos e concorrenciais potencialmente produzidos pela sistemática tributária instituída pelos atos normativos impugnados, sem pretensão de reproduzir integralmente todas as variáveis econômicas, logísticas, comerciais e tributárias incidentes sobre operações concretas.

Etapa de Custo e Estrutura Tributária	Canal Nacional (Varejista Brasileiro)	Operação Transfronteiriça Direta (Isenta)
Custo de Aquisição do Bem	R\$ 100,00 (USD 20,00) 🇧🇷	R\$ 100,00 (USD 20,00) 🇨🇳
Imposto de Importação (II)	R\$ 20,00 (Alíquota Ordinária de 20%)	R\$ 0,00 (Alíquota Zero, MP nº 1.357/2026)
Base de Incidência Tributária	Majorada por cascata do II	Reduzida pela exclusão do II
Tributos Federais Incidentes na Operação	Incidência ao longo da cadeia econômica nacional	Isenção de IPI, PIS e COFINS no regime favorecido de remessas internacionais
Margem e Custos Operacionais	R\$ 30,00 (Estrutura Física e Logística)	R\$ 20,00 (Remessa Postal Direta)
Base de Cálculo do ICMS	Aproximadamente R\$ 151,10	Aproximadamente R\$ 120,00
ICMS (Alíquota Média Estimada)	Aproximadamente R\$ 27,20	Aproximadamente R\$ 21,60
Encargos Trabalhistas e Operacionais	Custos integrais internalizados no Brasil	Estrutura operacional desonerada
Preço Final ao Consumidor	Aproximadamente R\$ 181,00	Aproximadamente R\$ 142,00
Diferença Competitiva Real	Desvantagem Crítica Nacional	Vantagem Artificial de 22%



A simulação evidencia que a sistemática instituída pela Medida Provisória nº 1.357/2026 permite que produto equivalente seja ofertado ao consumidor final por valor **aproximadamente 22% inferior** quando adquirido por meio de operação transfronteiriça beneficiada pela alíquota zero do Imposto de Importação e pelo regime favorecido aplicável às remessas internacionais. **Em termos práticos, a diferença estimada entre os preços finais alcança cerca de R\$ 39,00 por unidade comercializada.**

A assimetria demonstrada não decorre de ganhos de eficiência produtiva, inovação tecnológica ou redução de custos operacionais decorrentes da atividade econômica, mas da própria política tributária instituída pelos atos normativos impugnados, circunstância que compromete a neutralidade concorrencial e afeta a igualdade de condições competitivas no mercado interno.

III.II. Do Efeito Cascata no Setor de Serviços e da Ofensa ao Pacto Federativo.

A análise dos impactos da Medida Provisória nº 1.357/2026 não pode ficar subordinada ao campo estritamente varejista, sob pena de grave omissão analítica. O comércio de bens e o setor de prestação de serviços operam em uma relação de simbiose orgânica e interdependência econômica absoluta.

A desestruturação e o esvaziamento das redes de varejo físico e dos e-commerces domésticos nacionais produzem efeitos econômicos relevantes sobre diversos segmentos do setor terciário interligados à atividade comercial. A retração generalizada das vendas nacionais gera a rescisão imediata de contratos de prestação de serviços de logística doméstica, transportes de carga regionais, agências de publicidade e marketing, tecnologia da informação, além de impactar negativamente atividades relacionadas ao mercado imobiliário comercial, à administração de centros comerciais e aos serviços vinculados ao varejo presencial.

Ademais, a referida Medida Provisória arrasta consigo as finanças das demais unidades federadas, agredindo o equilíbrio do **Pacto Federativo** e as fontes de financiamento da Seguridade Social. Ao reduzir drasticamente o volume de transações internas e comprimir artificialmente a base de cálculo dos tributos estaduais (ICMS) e municipais (ISS sobre serviços agregados), o Poder Executivo Federal opera uma renúncia fiscal reflexa forçada sobre Estados e Municípios, sem que estes tenham participado do devido processo legislativo e sem a instituição de qualquer mecanismo de compensação federativa.

III.III. Da Violação ao Princípio da Proibição do Retrocesso Econômico-Social e do Esvaziamento do Simples Nacional

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seus artigos 170, inciso IX, e 179, o mandamento imperativo de que o Estado deve dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte um tratamento jurídico diferenciado e favorecido, visando compensar suas óbvias limitações estruturais e assegurar sua função de maior motor de empregabilidade do país.

Por intermédio da Lei Complementar nº 123/2006, instituiu-se o Simples Nacional como o principal instrumento de efetivação dessa garantia constitucional. Ocorre que a Medida Provisória nº 1.357/2026 produz o esvaziamento prático dos benefícios concorrenciais decorrentes do regime do Simples Nacional para o setor do pequeno comércio e serviços.

Se a carga tributária unificada e simplificada paga pela microempresa brasileira para comercializar um produto internamente revela-se estatisticamente superior à carga zero outorgada pela Medida Provisória às plataformas multinacionais estrangeiras de e-commerce, há uma completa inversão da lógica protetiva constitucional. O benefício erguido pelo constituinte transmuta-se em severa penalidade ao empreendedor nacional.

Ademais, consolida-se na espécie uma gritante afronta ao **Princípio da Proibição do Retrocesso Econômico e Social**. O patamar mínimo de equilíbrio concorrencial e salvaguarda dos postos de trabalho havia sido soberanamente fixado pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 14.902/2024. A desconstituição dessa garantia por meio de ato unilateral e desprovido de compensação de custos representa relevante retrocesso sob a perspectiva da estabilidade regulatória e da previsibilidade necessária ao investimento produtivo, fulminando a segurança jurídica necessária para o investimento privado de pequeno e médio porte.

Dados conjunturais oficiais do Índice de Vendas do Varejo, apurados e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstram que o setor de tecidos, vestuário e calçados — exatamente o segmento mais vulnerável e afetado pelas remessas internacionais de até USD 50,00 — **encerrou o ano de 2025 em patamar de retração consolidada**. Conceder o benefício da alíquota zero em favor do produto estrangeiro, precisamente sobre um setor econômico que o IBGE aponta estar em retração material, configura manifesto abuso do poder regulatório e flagrante desrespeito ao mandamento protetivo do artigo 179 da Carta da República.

III.IV. Da Proteção do Mercado Interno como Patrimônio Nacional.

O artigo 219 da Lei Maior prescreve textualmente que o mercado interno integra o patrimônio nacional e deve ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica e cultural do país.

A transferência ativa de consumo doméstico para o exterior, incentivada artificialmente pela desoneração instituída pela MP nº 1.357/2026, esvazia a riqueza nacional e desidrata o patrimônio do país. O esvaziamento do varejo nacional sufoca a indústria de bens de consumo (têxtil, calçadista, brinquedos), que perde seus canais de escoamento.

O resultado prático deste arranjo é a perda massiva de postos de trabalho de baixa qualificação e de primeiro emprego, a redução drástica da arrecadação de tributos que financiam as políticas públicas essenciais e a entrega da soberania econômica nacional ao arbítrio de plataformas digitais estrangeiras extraterritoriais.

III.V. Da Ausência dos Requisitos de Relevância e Urgência e do Desvio da Finalidade Constitucional da Medida Provisória.

A edição de Medidas Provisórias constitui atribuição nitidamente excepcional do Chefe do Poder Executivo, condicionada de forma cumulativa e intransigível à presença dos requisitos de relevância e urgência (artigo 62 da Constituição Federal). Conforme pacificada e torrencial jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal:

"A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite o controle de constitucionalidade de medida provisória quando se comprova desvio de finalidade ou abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência." (STF, ADI 7.232/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

No caso vertente, a ausência do requisito de urgência é manifesta e incontornável. Não se verificou qualquer alteração fática abrupta, calamidade pública, crise de desabastecimento ou fato econômico imprevisito entre a edição da Lei nº 14.902 em junho de 2024 e a edição da Medida Provisória nº 1.357 em maio de 2026. A tributação de 20% operava em plena normalidade, gerando, repita-se, a **arrecadação recorde de R\$ 5 bilhões em 2025**, conferindo estabilidade e previsibilidade orçamentária.

Ainda mais grave, a edição da Medida Provisória impugnada operou-se em meio à tramitação avançada e madura dos Projetos de Lei nº 3.261/2025 e nº 1.440/2025, os quais veiculavam o debate definitivo acerca do regime fiscal das referidas importações. A utilização da via excepcional da Medida Provisória para atropelar a deliberação em curso no Parlamento configura desvio da finalidade constitucional da medida provisória e indevida utilização da competência normativa excepcional atribuída ao Poder

Executivo, por nítida violação ao Princípio da Separação dos Poderes (artigo 2º da CF/88), nos moldes do entendimento fixado por esta Corte na histórica ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber).

A utilização da medida provisória, nesse contexto, revela potencial incompatibilidade com a excepcionalidade constitucional prevista no art. 62 da Constituição Federal, especialmente diante da inexistência de circunstância superveniente apta a justificar a adoção imediata da providência normativa e da existência de debate legislativo em curso sobre a matéria

IV. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, requer:

- (i) o deferimento do presente pedido de ingresso na qualidade de *amicus curiae*, com a habilitação de seus patronos para apresentação de memoriais e, oportunamente, realização de sustentação oral, nos termos do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal e da legislação aplicável.
- (ii) no mérito, seja julgada integralmente procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando-se a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 1.357/2026 e, por arrastamento econômico e normativo, da Portaria MF nº 1.342/2026, restabelecendo-se em sua integridade jurídica a sistemática fiscal instituída pela Lei nº 14.902/2024;
- (iii) subsidiariamente, caso não seja declarada a integral inconstitucionalidade dos atos impugnados, seja conferida interpretação conforme à Constituição, de modo a preservar a neutralidade concorrencial, a livre concorrência, o tratamento favorecido assegurado às micro e pequenas empresas e a proteção do

mercado interno prevista nos arts. 170, IV e IX, 179 e 219 da Constituição Federal.

Ao final, requer sejam as intimações da CNDL realizadas exclusivamente em nome do Dr. André Luiz Pellizzaro (OAB/SC 13.733, DF 30.963 e SP 463.503), anotando-se o nome no sistema.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

Brasília, 01 de junho 2026.



André Luiz Pellizzaro

OAB/SC 13.733, DF 30.963 e SP 463.503

Instruem o presente requerimento os seguintes documentos:

Doc. 01 - Procuração outorgando poderes ao advogado signatário;

Doc. 02 - Estatuto Social da CNDL;

Doc. 03 - Parecer jurídico do Prof. Dr. Eros Roberto Grau.