

PROCESSO Nº: 0800130-90.2021.4.05.8100 - **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**
IMPETRANTE: TECSHOES LATINOAMERICA INDUSTRIA DE CALCADOS LTDA
ADVOGADO: Maria Imaculada Gordiano Oliveira Barbosa e outros
IMPETRADO: FAZENDA NACIONAL e outro
AUTORIDADE COATORA: DELEGADO DA ALFÂNDEGA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL EM FORTALEZA
6ª VARA FEDERAL - CE (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pela empresa **TECSHOES LATINOAMERICA INDÚSTRIA DE CALÇADOS LTDA.**, em face de ato praticado pelo **DELEGADO DA ALFÂNDEGA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL EM FORTALEZA/CE**, buscando o deferimento de medida liminar, no seguinte sentido:

b1) (...) determinar à autoridade coatora que, imediatamente, averbe a concessão da revisão de limite de estimativa para operações de comércio exterior, para R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), valor suficiente para a importação pretendida, conforme previsto art. 30, I IN RFB 1.984/2020;

No mérito, pleiteia a concessão da segurança, no sentido de tornar definitivo o pedido liminar.

Informa ser empresa industrial fabricante de calçados, com projeto de fabricar grandes volumes de calçados: 200 mil pares, no primeiro ano; 500 mil, no segundo; e 1 milhão de pares, no terceiro ano. O faturamento previsto, apenas no primeiro ano, seria de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais).

Planeja iniciar a produção em março do próximo ano, gerando, em três anos, 1.500 empregos.

Para tanto, "deseja fazer a importação de ativos que compõe hoje uma fábrica usada, ora localizada na Nicarágua, que tem um valor avaliado de USD 1.525.251,28".

A esse respeito, inclusive, apresentou como um fato novo, em 22/1/2021, que a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) acatou os termos de "um acordo de contrapartida", em que se compromete a adquirir, no futuro, "bens no Brasil, similares ao que deseja importar" (Id 19827435 e 19827437).

Esclarece que os trâmites administrativos estão sendo resolvidos, e que "o êxito do empreendimento só existirá com a importação integral, dado que a norma administrativa que autoriza a importação de bens usados exige que seja apresentado projeto narrando que os bens a serem importados tem a finalidade de, em seu conjunto, compor a fabricação de outros bens".

Ressalta que "tem permissão, pelo Estado do Ceará, quanto a uso de instalações industriais ociosas".

Observa, ao final, que único empecilho para viabilizar o seu projeto consiste no limite de importação concedido pela Autoridade Alfandegária, que é de apenas US\$ 50 mil. Entretanto, como visto, a impetrante necessita importar bens no valor de US\$ 1.525.251,28.

Por meio de quatro processos administrativos (10271.289192/2020-17, 10271.339409/2020-39, 10271.351853/2020-22 e 10271.370811/2020-91), postulou a revisão de estimativa, mas todos foram negados.

Por entender equivocadas as exigências da Autoridade Alfandegária, que violariam um direito

líquido e certo seu, ajuizou a presente ação mandamental.

A impetrante juntou a documentação que reputa essencial ao processamento da presente ação, atribuiu à causa a quantia de R\$ 10.000,00, e recolheu as custas processuais.

Devidamente notificada, a autoridade impetrada apresentou informações, defendendo, em suma, o seguinte: 1) a justificativa escolhida pela Impetrante para o cálculo da nova estimativa mediante revisão à pedido foi equivocada; 2) não apresentou declaração de que está em fase pré-operacional; 3) a impetrante deveria ter escolhido a hipótese do artigo 4º, inciso "I" da Portaria COANA nº 72, de 29/10/2020, para justificar a revisão de estimativa; 4) o recurso deveria estar na conta no mês imediatamente anterior à data de protocolização do requerimento.

Em seguida, a impetrante se manifesta nos autos, refutando cada argumento apresentado pela autoridade impetrada, e, em 22/1/2021, informa acerca do "acordo de contrapartida" já mencionado anteriormente.

É o relatório. Passo à apreciação do pedido liminar.

A concessão de medida liminar em Mandado de Segurança pressupõe a presença de um conjunto probatório que demonstre a plausibilidade das alegações do impetrante, em grau compatível com a medida requerida, aliado a um fundado e justo receio de dano irreparável ou de difícil reparação ao objeto da demanda decorrente do tempo para o regular transcurso do processo.

No caso vertente, a medida liminar requerida pela impetrante cinge-se à averbação da concessão da revisão de limite de estimativa para operações de comércio exterior, para R\$ 8.000.000,00.

Nesta análise perfunctória do feito, cumpre analisar a presença ou não dos requisitos autorizadores da concessão da medida liminar perseguida, quais sejam, a fumaça do bom direito e o perigo na demora.

Verifico, no caso, existir fundamento relevante (primeiro requisito), como será demonstrado.

Inicialmente, é importante ressaltar que, em momento algum, os argumentos apresentados pela autoridade impetrada, em suas informações (Id 19800095), questionam a existência dos recursos da impetrante, necessários à pleiteada revisão de limites de estimativa. Igualmente, não controvertem a origem lícita desses recursos.

Seus argumentos, na verdade, se limitam à suposta escolha equivocada, por parte da impetrante, do inciso que justificaria a revisão de estimativa e do momento em que esses recursos deveriam estar disponíveis, no caso, "no mês imediatamente anterior à data de protocolização do requerimento".

Trata-se, ao meu sentir, de excesso de formalismo, que não justifica, por si só, o indeferimento do pleito da impetrante, mormente diante dos benefícios econômicos e sociais que seu projeto potencialmente trará para o Estado do Ceará. Um dos efeitos práticos do princípio constitucional da eficiência, expresso no art. 37 da CF/88, é inibir soluções demasiadamente burocráticas e formalistas no âmbito da Administração Pública, prestigiando-se a efetiva prestação do serviço público. Algo equivalente ao princípio da primazia do julgamento de mérito, instituído pelo CPC.

Na verdade, como será visto, entre as hipóteses que justificam a revisão de estimativa, tanto o enquadramento escolhido pela impetrante (art. 4º, I), como o enquadramento defendido pela autoridade impetrada (art. 4º, V), trazem, ambos, exigências desproporcionais para uma empresa cuja atividade operacional sequer teve início.

Esclarecendo melhor, de acordo com a Portaria Coana nº 72/2020, que estabelece, entre outros, normas complementares sobre os procedimentos de habilitação de declarantes de mercadorias para atuarem no comércio exterior, as hipóteses que justificam a revisão de estimativa são as seguintes:

Art. 4º Justificam a revisão de estimativa:

I - a existência de recursos financeiros de livre movimentação ou de liquidez imediata do próprio declarante de mercadorias, suficientes para a realização de suas operações de comércio exterior, registrados em conta Bancos e Aplicações Financeiras do ativo circulante, nos termos do art. 179 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

II - a fruição de desonerações tributárias, tais como isenções e imunidades a que o declarante de mercadorias faça jus, que ensejem o não recolhimento total ou parcial dos tributos relacionados no caput do art. 2º;

III - a existência de recolhimentos realizados mediante Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS) que demonstrem haver capacidade financeira superior à previamente estimada, no caso de pessoas jurídicas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional;

IV - a existência de recolhimentos a título de Contribuição Previdenciária Sobre Receita Bruta (CPRB) que demonstrem haver capacidade financeira superior à previamente estimada, no caso de pessoas jurídicas sujeitas a tal incidência de contribuição, nos termos dos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011; ou

V - o início ou a retomada das atividades operacionais do declarante de mercadorias há menos de 5 (cinco) anos.

A autoridade coatora defende que a impetrante deveria ter solicitado seu pedido de revisão com base no inciso I, e não no inciso V, acima transcritos.

Não há, entretanto, razoabilidade, nessa alegação. Afinal, a empresa impetrante está justamente em seu início, sem ter ainda um histórico a partir do qual pudesse comprovar a robustez financeira que se espera de quem já atua há mais de cinco anos no mercado. Outra não poderia ser a interpretação desse inciso, a não ser reduzir as exigências para importação de quem está começando suas atividades, que é o caso da impetrante.

A Portaria Coana nº 72/2020, contudo, ao tratar da apuração da nova estimativa da capacidade financeira do declarante de mercadorias, assim dispõe, em seu art. 11, inciso V:

Art. 11. A nova estimativa da capacidade financeira do declarante de mercadorias será apurada nos termos do § 3º do art. 2º, substituindo-se o numerador de que trata seu inciso I pelo:

(...)

V - maior valor apurado entre a soma dos tributos relacionados nos incisos I a IV do caput do art. 2º e a soma das contribuições relacionadas no inciso V do caput do mesmo artigo, observado o disposto no seu § 2º, recolhidos nos 6 (seis) meses anteriores à data de protocolização do requerimento, multiplicado por 10 (dez), caso a revisão se justifique com base na hipótese prevista no inciso V do art. 4º.

Para uma melhor compreensão, transcrevo os dispositivos do art. 2º da Portaria Coana nº

72/2020, acima referidos:

Art. 2º A capacidade financeira do declarante de mercadorias para fins de enquadramento na modalidade de habilitação e no limite de operação apropriados de que tratam os arts. 16 e 17 da Instrução Normativa nº 1.984, de 2020, será estimada com base na soma dos recolhimentos dos seguintes tributos:

I - Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);

III - Contribuição para o PIS/Pasep (PIS/Pasep);

IV - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e

V - Contribuição Previdenciária relativa aos funcionários empregados e/ou contribuintes individuais.

(...)

§ 2º Não serão considerados, para fins de apuração da estimativa da capacidade financeira do declarante de mercadorias, os tributos:

I - não recolhidos, ainda que tenham sido declarados;

II - objetos de quaisquer modalidades de parcelamentos; ou

III - constituídos por meio de lançamento de ofício.

Ou seja, mesmo diante da hipótese de início das atividades empresariais, a referida portaria determina que a apuração da nova estimativa da capacidade financeira da empresa ocorra em função de tributos ainda não recolhidos pela empresa, visto que se encontra na fase pré-operacional. É uma exigência, portanto, visivelmente desproporcional, que inviabilizaria empresas jovens, ainda que bem capitalizadas, a realizarem operações de importação de maior porte.

Cumprido registrar, também, que, mesmo se a impetrante tivesse, em seu requerimento de revisão de estimativa, enquadrado a empresa na hipótese sugerida pela autoridade impetrada (art. 4º, I), as exigências excessivas da portaria, igualmente, não permitiriam o deferimento da revisão pleiteada.

Com efeito, ao tratar da apuração da nova estimativa da capacidade financeira do declarante de mercadorias, a Portaria Coana nº 72/2020, assim dispõe, em seu art. 11, inciso I:

Art. 11. A nova estimativa da capacidade financeira do declarante de mercadorias será apurada nos termos do § 3º do art. 2º, substituindo-se o numerador de que trata seu inciso I pelo:

I - saldo constante dos extratos bancários das contas correntes e de aplicações financeiras de titularidade do declarante de mercadorias referentes ao mês imediatamente anterior à data de protocolização do requerimento, caso a revisão se justifique com base na hipótese prevista no inciso I do art. 4º;

A nova estimativa da impetrante, portanto, seria apurada "nos termos do §3º do art. 2º". Transcrevo, assim, para facilitar o entendimento, esse dispositivo:

Art. 2º A capacidade financeira do declarante de mercadorias para fins de

enquadramento na modalidade de habilitação e no limite de operação apropriados de que tratam os arts. 16 e 17 da Instrução Normativa nº 1.984, de 2020, será estimada com base na soma dos recolhimentos dos seguintes tributos:

(...)

§ 3º A estimativa da capacidade financeira do declarante de mercadorias será apurada pela divisão entre:

I - no numerador, o maior valor apurado entre a soma dos tributos relacionados nos incisos I a IV do caput e a soma das contribuições relacionadas no inciso V do caput, observado o disposto nos §§ 1º e 2º; e

II - no denominador, o valor da cotação média do dólar dos Estados Unidos da América dos 5 (cinco) anos-calendário anteriores à data de protocolização do requerimento, conforme estabelecido em ato normativo expedido pela Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana).

No caso concreto, a impetrante comprovou a disponibilidade, em sua conta, da quantia de R\$ 1.015.000,00, em 19/10/2020 (Id 19752651, pág. 26), que seria o numerador, nos termos do art. 11, inciso I. Já o denominador seria o valor da cotação média do dólar, conforme art. 2º, §3º, inciso II, acima transcrito, que consiste em R\$ 3,52423 (Portaria COANA nº 2/2020).

A estimativa da capacidade financeira da impetrante, portanto, em 19/10/2020, importava em R\$ 288.006,17 ou US\$ 51.414,07, considerando o dólar comercial nesta data, o que a enquadra na modalidade **limitada**, conforme artigos 16 e 17 da Instrução Normativa RFB nº 1984/2020, que seguem:

Art. 16. A habilitação do declarante de mercadorias para atuar no comércio exterior poderá ser concedida em uma das seguintes modalidades:

I - Expressa, no caso de:

a) pessoa jurídica constituída sob a forma de sociedade anônima de capital aberto, com ações negociadas em bolsa de valores ou no mercado de balcão, e suas subsidiárias integrais; ou

b) empresa pública ou sociedade de economia mista;

II - Limitada, no caso de declarante de mercadorias não enquadrado na modalidade Expressa cuja capacidade financeira seja estimada em valor igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do caput do art. 17; ou

III - Ilimitada, no caso de declarante de mercadorias não enquadrado na modalidade Expressa cuja capacidade financeira seja estimada em valor acima do limite máximo estabelecido no inciso II do caput do art. 17.

Art. 17. O declarante de mercadorias habilitado na modalidade Limitada de que trata o inciso II do caput do art. 16 poderá realizar operações de importação, em cada período consecutivo de seis meses, até o limite de:

I - US\$ 50.000,00 (cinquenta mil dólares dos Estados Unidos da América), ou o equivalente em outra moeda, caso sua capacidade financeira estimada seja igual ou inferior a tal valor; ou

II - US\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil dólares dos Estados Unidos da América), ou o equivalente em outra moeda, caso sua capacidade financeira

estimada seja superior ao valor referido no inciso I e igual ou inferior ao fixado neste inciso II.

Como se observa, a falta de razoabilidade nesse critério de apuração é notória. Afinal, a impetrante tinha disponível em sua conta, em 19/10/2020, R\$ 1.015.000,00, que equivalia a US\$ 181.194,99, considerando a cotação do dólar comercial do dia. Ou seja, **ela se enquadraria na modalidade ilimitada**. Não vislumbro lógica em dividir-se a disponibilidade econômica da empresa por R\$ 3,52423, a fim de aferir sua capacidade financeira.

Uma última exigência igualmente injustificável é que a disponibilidade econômica seja referente "ao mês imediatamente anterior à data de protocolização do requerimento", **não podendo ser no mesmo mês deste, ainda que anterior ao protocolo**. Assim, por exemplo, a impetrante comprovou a disponibilidade, em sua conta, da quantia de R\$ 1.015.000,00, em 19/10/2020 (Id 19752651, pág. 26), e protocolou, no dia 30/10/2020, o processo administrativo nº 10271.289192/2020-17, mas seu pedido foi indeferido, "por não ter sido comprovada capacidade financeira superior à estimada anteriormente para essa empresa" (Id 19752665, pág. 1).

De forma mais específica, esse foi o fundamento do indeferimento (Id 19752665, pág. 1):

Ressaltamos que foi considerada, para fins de definição de estimativa, a capacidade financeira comprovada referente ao mês imediatamente anterior à data de protocolização do requerimento, ocorrida em 30/10/2020, conforme preceitua o art. 4º, §3º, da Portaria RFB nº 207/2020. Assim, não consideramos na análise do requerimento, extratos bancários e registros contábeis, **posteriores** a 30/9/2020.

No meu entender, as exigências da Portaria Coana nº 72/2020, acima referidas, acabam por afrontar o art. 170 da Constituição Federal, que estabelece a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica, bem como vão de encontro aos princípios da busca do pleno emprego e da redução das desigualdades regionais e sociais. Confira-se:

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:

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

De fato, ao impossibilitar a revisão de estimativa da empresa impetrante, por exigências desproporcionais, a Portaria Coana nº 72/2020 acaba por inviabilizar um empreendimento que projeta gerar 1.500 empregos, em três anos, e um faturamento previsto, no primeiro ano, de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais), com inúmeros benefícios fiscais para o município e o Estado do Ceará.

A operação de importação, no caso, envolve bens de produção - e não meros bens de consumo - sendo de considerável relevância para o fortalecimento do setor industrial no Ceará, com geração de renda, emprego e tributos, num momento especialmente periclitante da economia

nacional, gravemente atingida pela pandemia da Covid-19. O Estado há de atuar como um agente de estímulo aos atores privado, e não como uma barreira adicional a ser transposta por aqueles que ainda se aventuram na difícil missão de empreender no país.

Não por outra razão, o projeto da empresa impetrante conta com o apoio do Governo do Estado, que lhe deu permissão para o uso de instalações industriais ociosas, como comprovado nos autos.

Não se trata, portanto, de uma empresa "de fachada", que justifique um rigor excessivo na comprovação de sua capacidade financeira, a fim de evitar a atuação de pessoa interposta. A esse respeito, inclusive, a autoridade impetrada faz questão de ressaltar "**a demonstração inequívoca da origem de tais recursos**", por parte da impetrante, "**que, diga-se de passagem, é uma das preocupações da Receita Federal do Brasil para coibir a atuação de pessoas interpostas**" (...).

No mais, é preciso ter em mente que, "**especialmente ao proferir decisões, incumbe ao magistrado atuar de forma cautelosa, atento às consequências que pode provocar**" (art. 25 do Código de Ética da Magistratura Nacional).

Por sinal, o debate sobre o consequencialismo jurídico tem ganhado corpo, inclusive com expressa referência no texto legal, precisamente os art. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/42, com a redação da Lei n. 13.655/2018), cujo conteúdo transcrevo abaixo, para um melhor esclarecimento:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

(...)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.
(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, **não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.**

Em síntese, afastadas as alegações da autoridade impetrada, e considerando que a impetrante apresentou as documentações possíveis para uma empresa em situação pré-operacional, entre as quais o Contrato Social, o Balancete Razão, o extrato de conta corrente, comprovantes de depósito e comprovantes de transferência (Id 19752651), deixando claro tanto a sua disponibilidade financeira, como a origem dos recursos e sua situação legal, entendo existir, em uma primeira análise, a probabilidade do direito da impetrante.

Quanto ao perigo na demora, este consiste nos prazos a serem observados, pela impetrante, em seus compromissos perante o Departamento de Operações de Comércio Exterior - DECEX e perante o Estado do Ceará, que podem ser prejudicados caso a revisão de limite de estimativa para operações de comércio exterior não seja deferida em tempo razoável.

Esclareço, ao final, que o pedido da impetrante para que seu limite de estimativa para operações de comércio exterior seja um valor específico, no caso, R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), em que pese não encontrar respaldo na legislação aduaneira, que apresenta apenas as

modalidades de habilitação expressa, limitada e ilimitada (art. 16 da IN RFB 1.984/2020), deve ser entendido, diante do conjunto da postulação e da boa-fé, nos termos do art. 322, §2º, do CPC, como enquadramento na modalidade ilimitada.

Diante do exposto, **DEFIRO a liminar** requerida no sentido de determinar que a autoridade impetrada **habilite** a empresa impetrante no RADAR/SISCOMEX, **na modalidade ilimitada**, prevista no art. 16, III, da IN RFB nº 1984/2020.

Notifique-se a autoridade impetrada, para o imediato cumprimento da medida, com **URGÊNCIA**.

Vista dos autos à Fazenda Nacional, conforme requerido no Id 19853746.

Em seguida, ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 12 da Lei nº 12.016/2009.

Intimem-se.



Processo: **0800130-90.2021.4.05.8100**

Assinado eletronicamente por:

**LEONARDO RESENDE MARTINS -
Magistrado**

Data e hora da assinatura: 03/02/2021 10:44:43

Identificador: 4058100.19829047



21012218040912500000019857956

**Para conferência da autenticidade do
documento:**

[https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/
/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)