



Ministério da
Fazenda



Nota Cofis/Dicoe nº 145, de 18 de novembro de 2025.

Assunto: Requerimento de Informações – RIC nº 6421/2025

Processo digital nº: 10265.458269/2025-91

1. A presente Nota objetiva fornecer informações à Assessoria Legislativa - Asleg do Gabinete da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB para subsidiar resposta ao Requerimento de Informações – RIC nº 6421/2025 da Câmara dos Deputados, apresentado pelo Gabinete do Deputado Gustavo Gayer – PL/GO. O referido requerimento solicita informações ao Sr. Ministro da Fazenda, por intermédio da Receita Federal do Brasil, acerca dos mecanismos de fiscalização e controle da produção e comercialização de bebidas, notadamente quanto à suspensão do Sistema de Controle de Produção de Bebidas - Sicobe.
2. A seguir, reproduzem-se os quatro questionamentos encaminhados ao Ministro da Fazenda:
 - 1) Quais mecanismos de fiscalização substituem atualmente o Sicobe na produção e comercialização de bebidas? Solicita-se cópia de pareceres técnicos, relatórios de acompanhamento e manuais de procedimentos adotados.
 - 2) Qual o impacto da desativação do Sicobe, desde 2016, na arrecadação tributária e na fiscalização do setor? Solicita-se cópia dos relatórios internos e dos pareceres encaminhados ao TCU sobre o tema.
 - 3) Existem estudos técnicos ou projetos em andamento para modernizar ou recriar um sistema de rastreabilidade de bebidas? Solicita-se cópia integral dos documentos, inclusive notas técnicas e minutas de projeto.
 - 4) Quais ações emergenciais foram implementadas desde 2023 para evitar a comercialização de bebidas adulteradas? Solicita-se cópia de relatórios, instruções normativas e pareceres emitidos.”
3. Em relação ao primeiro questionamento, destaca-se, entre os instrumentos atualmente utilizados pela Receita Federal, o denominado **Bloco K da Escrituração Fiscal Digital – EFD ICMS/IPI, bem como a utilização da Nota Fiscal Eletrônica – NF-e**.
4. O Bloco K da EFD ICMS/IPI destina-se ao controle da produção e do estoque, sendo obrigatório para contribuintes que exerçam atividades de industrialização. Esse bloco contempla registros que detalham o estoque escriturado, as movimentações internas entre mercadorias, os itens produzidos e consumidos, a industrialização efetuada por terceiros, a desmontagem de mercadorias e o reprocessamento ou reparo de produtos e insumos.
5. Observa-se que as informações contidas no Bloco K vão muito além dos dados antes produzidos pelo Sicobe, que se limitavam, basicamente, à quantidade produzida por marca

comercial. Essa informação — referente às quantidades de embalagens produzidas — também está presente na NF-e.

6. Assim, no que se refere ao controle da produção de bebidas, é possível afirmar que a RFB dispõe de, pelo menos, duas fontes independentes de informações capazes de suprir os dados anteriormente fornecidos pelo Sicobe: o Bloco K do SPED e a NF-e.

7. O referido Bloco K foi instituído em 2016, no contexto da evolução das obrigações tributárias no âmbito do **Sistema Público de Escrituração Digital – SPED**.

8. Nos limites do sigilo fiscal, a Subsecretaria de Fiscalização - Sufis desta Secretaria anualmente presta informações à sociedade¹ acerca do seu planejamento do ano em curso e de relevantes resultados do ano anterior. Nesse sentido, do último relatório divulgado, reproduz-se a tabela 6, que trata da consolidação de atuações da Receita Federal visando a assegurar a conformidade tributária no acompanhamento das atividades econômicas que estão sujeitas a registros especiais, a saber, bebidas alcólicas, biodiesel, cigarro e papel imune.

Tabela 6. Lançamentos em setores sujeitos a controles especiais

Atividade econômica	2019-2023		2024	
	Qtde de fiscalizações	Crédito tributário constituído (milhões de R\$)	Qtde de fiscalizações	Crédito tributário constituído (milhões de R\$)
Bebidas alcólicas	114	48.263,5	19	5.514,2
Bebidas não-alcólicas	144	18.543,7	18	517,8
Produtos do fumo	14	8.073,9	1	662,6
Biodiesel	16	14.398,6	7	9.355,1
Papel imune	60	801,4	15	37,5
Total	348	90.081,1	60	16.087,2

Fonte: Ação Fiscal

9. Ampliando o período de consulta no sistema gerencial da fiscalização, com vistas a alcançar procedimentos desde 2016, foram recuperados 373 procedimentos fiscais em fabricantes de cervejas e refrigerantes, resultando em autuações que somam R\$ 103 bilhões.

10. Em resumo, a Receita Federal mantém atuação ampla e integrada no setor, com foco em gerenciamento de riscos, monitoramento da arrecadação e fiscalização de fatos tributários relevantes.

11. Quanto ao segundo questionamento, é pertinente registrar que diversas análises do comportamento do setor de bebidas indicam não ter havido impacto perceptível na arrecadação após a desativação do Sicobe. Ao contrário, a arrecadação manteve trajetória ascendente, compatível com o desempenho econômico do setor.

12. Cabe observar que, entre os anos de 2020 e 2023, a arrecadação líquida do setor — isto é, o valor apurado deduzido das compensações com outros créditos — foi fortemente

¹ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/fiscalizacao/>

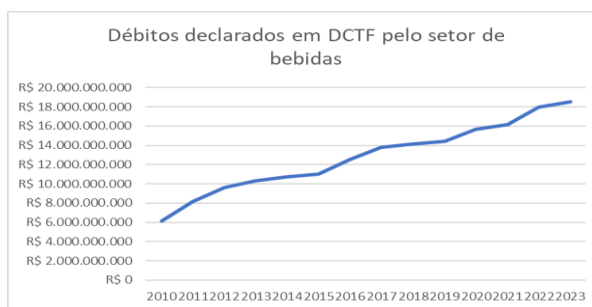
impactada pela decisão proferida pelo **Supremo Tribunal Federal (STF)** no **Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**.

13. Essa decisão permitiu a exclusão do ICMS da base de cálculo das contribuições para o PIS/Pasep e para a Cofins, além de gerar direito à compensação com outros tributos. O impacto na arrecadação líquida foi, portanto, significativo. Conforme demonstrado na tabela a seguir, a redução observada não se relaciona ao desligamento do Sicobe, mas sim aos efeitos da decisão do STF:

Rótulos de Linha	Soma de Valor do Pagamento SOMA	Soma de Valor de Compensacoes - DCOMP SOMA	Soma de Valor do Debito SOMA	
2010	R\$ 4.918.613.520	R\$ 0	R\$ 6.142.508.859	
2011	R\$ 6.749.935.742	R\$ 0	R\$ 8.190.664.385	
2012	R\$ 7.774.220.114	R\$ 0	R\$ 9.631.537.594	
2013	R\$ 8.602.131.855	R\$ 0	R\$ 10.288.869.486	
2014	R\$ 8.855.008.983	R\$ 978.222.791	R\$ 10.757.918.702	
2015	R\$ 8.767.046.248	R\$ 1.635.674.094	R\$ 11.018.872.599	
2016	R\$ 9.232.388.970	R\$ 2.571.302.168	R\$ 12.532.353.237	COM SIBOBE
2017	R\$ 9.678.344.473	R\$ 3.042.139.603	R\$ 13.773.952.163	SEM SIBOBE
2018	R\$ 9.770.373.106	R\$ 2.746.487.487	R\$ 14.110.352.826	
2019	R\$ 11.503.372.834	R\$ 1.542.228.495	R\$ 14.445.326.186	
2020	R\$ 9.348.664.312	R\$ 5.337.709.392	R\$ 15.677.511.428	
2021	R\$ 8.658.720.418	R\$ 6.712.115.042	R\$ 16.152.486.675	
2022	R\$ 11.040.258.700	R\$ 6.213.428.077	R\$ 17.942.706.809	
2023	R\$ 13.405.281.858	R\$ 4.052.030.934	R\$ 18.488.918.411	

Fonte: DW DCTF. Todos os tributos declarados

14. Para acompanhar o comportamento da arrecadação do setor, é apropriado considerar o montante declarado na **Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTF**, que corresponde ao débito apurado antes de quaisquer compensações. Considerando o montante apurado em DCTF, verifica-se que a arrecadação do setor permanece em trajetória de crescimento, conforme demonstrado a seguir, com base na DCTF:



15. É ilustrativo comparar o comportamento observado no setor de bebidas com o setor de fabricação de cigarros, cuja produção também é controlada por contadores de produção. Ressalta-se que 100% da fabricação de cigarros no Brasil é contabilizada pelo **Sistema Scorpions**².

² <https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-sistema-de-controle-de-producao-de-cigarros>

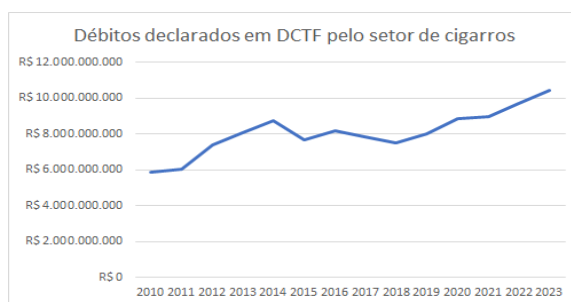
Fl. 4 da Nota Cofis/Dicoe nº 145, de 18 de novembro de 2025

ARRECADAÇÃO DO SETOR DE FABRICAÇÃO DE CIGARROS			
Rótulos de Linha	Soma de Valor do Pagamento SOMA	Soma de Valor de Compensacoes - DCOMP SOMA	Soma de Valor do Debito SOMA
2010	R\$ 5.843.678.030	R\$ 0	R\$ 5.868.864.177
2011	R\$ 5.988.009.476	R\$ 0	R\$ 6.021.140.339
2012	R\$ 7.233.567.783	R\$ 0	R\$ 7.421.359.167
2013	R\$ 8.016.913.419	R\$ 0	R\$ 8.054.357.758
2014	R\$ 8.650.967.630	R\$ 103.125.940	R\$ 8.772.112.318
2015	R\$ 7.568.900.090	R\$ 89.240.450	R\$ 7.660.791.278
2016	R\$ 7.428.866.691	R\$ 124.274.002	R\$ 8.178.904.490
2017	R\$ 7.592.918.233	R\$ 233.842.708	R\$ 7.842.849.357
2018	R\$ 6.978.798.748	R\$ 304.730.196	R\$ 7.503.372.563
2019	R\$ 7.171.025.913	R\$ 288.532.555	R\$ 8.037.870.932
2020	R\$ 7.902.595.356	R\$ 268.290.477	R\$ 8.858.371.378
2021	R\$ 7.374.834.652	R\$ 855.428.419	R\$ 8.996.917.481
2022	R\$ 8.790.368.218	R\$ 65.455.179	R\$ 9.687.103.802
2023	R\$ 3.725.002.597	R\$ 6.536.999.996	R\$ 10.453.233.346
Total Geral	R\$ 100.266.446.838	R\$ 8.869.919.922	R\$ 113.357.248.387

Fonte: DW DCTF. Todos os tributos declarados

16. Assim como no setor de bebidas, observa-se o impacto negativo das compensações na arrecadação do setor de cigarros, em decorrência da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins. A principal diferença entre os segmentos é que, no caso dos cigarros, o efeito foi mais pronunciado em 2023, em razão da data do trânsito em julgado das ações judiciais.

17. Todavia, ao observar os débitos declarados em DCTF conforme gráfico a seguir, o que se verifica é que o crescimento dos valores confessados em DCTF no setor de fabricação de cigarros foi menor e não linear, quando comparado ao de bebidas. Ou seja, o aumento do montante de tributos declarados em um setor no qual os contadores de produção estão ativos e operacionais foi inferior ao do setor em que o Sicobe foi desativado. Tal constatação demonstra que o acompanhamento dos setores econômicos pela administração tributária é complexo e depende de múltiplos fatores. A Receita Federal, enquanto órgão técnico especializado, é a instituição mais apta a gerenciar esse acompanhamento de forma eficiente, utilizando o amplo conjunto de ferramentas disponíveis à fiscalização.



18. Esclarecimentos nesse sentido foram encaminhados ao **Tribunal de Contas da União - TCU** em manifestações desta área técnica, bem como subsidiaram manifestação da **Advocacia-Geral da União - AGU** na discussão ora em análise pelo **Supremo Tribunal Federal - STF** no âmbito do **Mandado de Segurança nº 40235 MC/DF**. Em anexo, encaminha-se a decisão liminar do STF, informação pública que consta no sítio da Suprema Corte na internet. Registra-se que as manifestações desta Secretaria encaminhadas ao TCU estão com reserva de sigilo naquele Tribunal, razão pela qual a apreciação sobre o compartilhamento cabe à Egrégia Corte de Contas.

19. Relativamente ao terceiro questionamento, conforme já exposto nesta Nota e nas manifestações dirigidas ao TCU, observa-se que as análises realizadas pela RFB sobre o comportamento do setor de fabricação de bebidas após a suspensão do Sicobe apontam para a **desnecessidade de retomada de um sistema de controle de produção**.
20. É importante consignar que, quando existente, no âmbito desta Secretaria, o fim precípua de um sistema de controle de produção é tributário, não se aferindo a qualidade do produto cuja produção é controlada. Ademais, como já indicado, o tema específico do Sicobe encontra-se em discussão no STF, que, em decisão liminar, suspendeu os efeitos dos acórdãos proferidos pelo TCU. Dessa forma, **não existem, no momento, estudos técnicos ou projetos em andamento** com vistas à recriação de um sistema de controle de produção, que alcançaria, como cediço, a produção legal e poderia ter, como consequência secundária, a rastreabilidade de bebidas que estivessem sujeitas ao sistema.
21. Por fim, quanto ao quarto questionamento, destaca-se que a Receita Federal é um órgão de administração tributária federal, **sem competência ou atribuição para atuar como agência de vigilância sanitária**. Cumpre enfatizar que o Sicobe tinha por finalidade apenas contabilizar o número de embalagens produzidas, não possuindo qualquer funcionalidade voltada à avaliação do conteúdo ou da qualidade dos produtos envasados. O sistema, portanto, não se prestava à detecção de adulterações em bebidas.
22. A propósito, indica-se que esta Secretaria já esclareceu a impropriedade de se associar a criminosa adição de metanol em bebidas destiladas com o desligamento do Sicobe.³
23. Prestadas essas informações, propõe-se o encaminhamento da presente Nota à Asleg, por intermédio da Sufis, para subsidiar a resposta ao Requerimento de Informações – RIC nº 6421/2025 da Câmara dos Deputados.

Assinatura digital

DEMÉTRIO LUIZ NASCIMENTO DE FREITAS
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Chefe da Divisão de Controles Fiscais Especiais

De acordo. Encaminhe-se à Coordenação-Geral de Fiscalização (Cofis).

Assinatura Digital

MARCELO KOJI KAWABATA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Coordenador Operacional (Coope)

Aprovo a nota. Encaminhe-se conforme proposto.

³ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/nota-de-esclarecimento-1>

Assinatura digital
VINÍCIUS LARA DE OLIVEIRA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Coordenador-Geral de Fiscalização Substituto



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

A página de autenticação não faz parte dos documentos do processo, possuindo assim uma numeração independente.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado ao processo em 19/11/2025 16:43:49 por Marcelo Koji Kawabata.

Documento assinado digitalmente em 19/11/2025 16:43:49 por MARCELO KOJI KAWABATA, Documento assinado digitalmente em 19/11/2025 15:42:14 por VINICIUS LARA DE OLIVEIRA e Documento assinado digitalmente em 19/11/2025 15:07:05 por DEMETRIO LUIZ NASCIMENTO DE FREITAS.

Esta cópia / impressão foi realizada por LUIS FILIPE LEAL DE SOUZA em 21/11/2025.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP21.1125.15453.ME8C

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

**Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:
322D161C034BF0548512BEE477D2FC26CF718459D25B8CB5BB92CC2774D953ED**



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Gabinete

OFÍCIO SEI Nº 68574/2025/MF

Ao Senhor
Philippe Wanderley Perazzo Barbosa
Coordenador-Geral da Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares e Federativos
Esplanada dos Ministérios, Ministério da Fazenda – Bloco P, 5º Andar
70048-900 - Brasília/DF

Assunto: Análise do Requerimento de Informações nº 6.421, de 2025, que solicita informações ao Sr. Ministro da Fazenda, por meio da Receita Federal, sobre os mecanismos de fiscalização e controle da produção e comercialização de bebidas, notadamente quanto à suspensão do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe).

Senhor Coordenador-Geral,

Encaminho anexa, para apreciação e demais providências, a Nota Cofis/Dicoe nº 145 (55744754), de 18 de novembro de 2025, e seu anexo (55744619), elaborada pela Coordenação-Geral de Fiscalização desta Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, que analisou o requerimento em epígrafe.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS

Secretário Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Robinson Sakiyama Barreirinhas, Secretário(a) Especial**, em 24/11/2025, às 19:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **55745226** e o código CRC **9F542CD4**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 7º andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa
CEP 70048-900 - Brasília/DF
(61) 3412-2710 - e-mail gabrfb.df@rfb.gov.br - gov.br/fazenda

Processo nº 19995.010525/2025-92.

SEI nº 55745226



MINISTÉRIO DA FAZENDA

OFÍCIO SEI Nº 68787/2025/MF

Brasília, 24 de novembro de 2025.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Carlos Veras
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

Assunto: Requerimento de Informação.

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 391, de 23.10.2025, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 6421/2025, de autoria do Deputado Gustavo Gayer, que solicita “informações ao Sr. Ministro da Fazenda, por meio da Receita Federal, sobre os mecanismos de fiscalização e controle da produção e comercialização de bebidas, notadamente quanto à suspensão do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe)”.

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação do Deputado, o Ofício 68574, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

DARIO CARNEVALLI DURIGAN

Ministro de Estado da Fazenda substituto



Documento assinado eletronicamente por **Dario Carnevalli Durigan, Ministro(a) de Estado Substituto(a)**, em 24/11/2025, às 21:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **55778244** e o código CRC **F44CA52F**.

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.235 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CRISTIANO ZANIN**
IMPTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
IMPDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DE RETORNO AO SISTEMA DE CONTROLE DE PRODUÇÃO DE BEBIDAS (SICOBEBE). LEI N. 13.097/2015. ALEGAÇÃO DE INVASÃO, PELO TCU, DE COMPETÊNCIA PRÓPRIA DA RECEITA FEDERAL PARA DISPOR SOBRE OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS ACESSÓRIAS. FUNDAMENTOS RELEVANTES DA IMPETRAÇÃO. LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER, ATÉ ULTERIOR EXAME APROFUNDADO DOS AUTOS, OS EFEITOS DOS ACÓRDÃOS QUESTIONADOS.

1. A questão trazida ao Supremo Tribunal Federal envolve a legalidade de controle realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre atos administrativos produzidos pela Receita Federal do Brasil, que determinaram a suspensão da obrigatoriedade do uso de Sistema de Controle de Produção de Bebidas, a que alude o art. 35 da Lei n. 13.097/2015.

2. Existência de fundamentos relevantes aptos a justificar o deferimento da suspensão, por ora, dos acórdãos questionados, na forma do art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009.

2.1 O sistema tributário nacional confere à Administração Tributária competência específica, não sujeita propriamente à reserva de lei em sentido estrito, para criar, definir e alterar obrigações acessórias necessárias à arrecadação eficiente do tributo.

2.2 A Lei n. 13.097/2015 expressamente autoriza a Secretaria da Receita Federal do Brasil, no art. 35, parágrafo único, a dispor sobre forma, limites, condições e prazos para a aplicação da obrigatoriedade de instalação de equipamentos contadores de produção.

2.3 Da mesma forma, o Decreto Federal n. 8.442/2015 contempla, de forma explícita, a possibilidade de a Receita Federal do Brasil dispensar a obrigatoriedade do sistema prevista no art. 35 da Lei n. 13.097/2015, precisamente na hipótese de inviabilidade técnica.

2.4 Atos administrativos que foram precedidos de ampla fundamentação técnica, no sentido de que a obrigação acessória não era nem adequada nem eficaz para a arrecadação tributária. Necessária instrumentalidade das obrigações acessórias

(ADI 7276, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/9/2024).

2.5 Perigo da demora suficientemente demonstrado, tendo em vista que o restabelecimento do SICOBE implicaria retorno de benefício fiscal, sem previsão em lei orçamentária anual e com impacto estimado próximo a R\$ 1,8 bilhão por ano.

3. Medida liminar concedida.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela União contra atos supostamente ilegais e abusivos praticados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), consubstanciados nos Acórdãos n. 2.144/2023-TCU-Plenário, n. 1.633/2024-TCU-Plenário, n. 2.615/2024-TCU-Plenário e n. 607/2025-TCU-Plenário, proferidos nos autos do Processo TC 047.527/2020-0 e TC 003.526/2025-9.

A impetrante narra que, em 2020, foi apresentada denúncia ao TCU suscitando a ilegalidade do Ato Declaratório Executivo n. 75/2016 da Receita Federal do Brasil, que trata da utilização do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (SICOBE). Relata que a denúncia teve como principal fundamento a alegação de que a suspensão do uso obrigatório do aludido Sistema violaria o disposto no art. 35 da Lei n. 13.097/2015¹.

Segundo a denúncia, a suspensão implicaria, ainda, “prejuízo ao erário, decorrente de supostas dificuldades para a fiscalização efetiva do

¹ Lei nº 13.097/2015 Art. 35. As pessoas jurídicas que industrializam os produtos de que trata o art. 14 ficam obrigadas a instalar equipamentos contadores de produção, que possibilitem, ainda, a identificação do tipo de produto, de embalagem e sua marca comercial, aplicando-se, no que couber, as disposições contidas nos arts. 27 a 30 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007. Parágrafo único. A Secretaria da Receita Federal do Brasil estabelecerá a forma, limites, condições e prazos para a aplicação da obrigatoriedade de que trata o caput deste artigo, sem prejuízo do disposto no art. 36da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

MS 40235 MC / DF

setor e supostos prejuízos à arrecadação e fiscalização tributária, assim como à Casa da Moeda do Brasil (CMB), cujo faturamento seria constituído, em boa medida, pela receita da taxa de utilização do referido sistema” (doc. 1, p. 2).

A impetrante aponta que, a partir da denúncia, o TCU instaurou o processo administrativo n. TC 047.527/2020-0, no qual a “Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária e Supervisão de Contas (SecexTributária), unidade de instrução, procedeu com análises aprofundadas sobre a legalidade e conveniência da suspensão do SICOBE pela Receita Federal, concordando quanto à existência de ressalvas legais à obrigatoriedade do sistema” (doc. 1 ,p. 2).

O órgão técnico de instrução teria concluído pela ausência de ilegalidade do ato declaratório da Receita e pela necessidade de descontinuação do SICOBE, em virtude de sua “inviabilidade técnica (falta de atendimento dos requisitos funcionais da IN RFB nº 869, de 2008e do ADE Cofis nº 45, de 2015 e vulnerabilidades constatadas pelo INMETRO), econômica (relação custo-benefício negativa) e jurídica (delegação/terceirização completa da metodologia do SICOBE por parte da CMB à empresa privada)” (doc. 1, p. 2).

Segundo narrado na inicial, prevaleceu no TCU, todavia, interpretação equivocada do art. 35 da Lei n. 13.097/2015, por força da qual as ressalvas contidas no dispositivo ostentariam caráter meramente circunstancial e excepcional, de modo que a dispensa da obrigação acessória somente poderia ser dirigida a estabelecimentos específicos e identificáveis, em situações singulares. Na ótica do órgão, teria havido extrapolação, pela Receita Federal, dos limites da competência regulamentar na matéria.

A impetrante relata que o TCU determinou, então, por meio do

MS 40235 MC / DF

Acórdão n. 2.144/2023, que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil adotasse as providências administrativas para anular o ADE n. 75 e o ADE n. 94/2016, impondo, ainda, o restabelecimento integral da utilização obrigatória do SICOBEB, no prazo de 60 dias.

Afirma que o desligamento do SICOBEB não revela qualquer afronta ao art. 35 da Lei n. 13.097/2015, pois as medidas administrativas foram legitimamente editadas em razão de irregularidades detectadas na operacionalização do sistema, com fundamento na prerrogativa discricionária atribuída à Receita Federal, nos termos do parágrafo único do dispositivo precitado. Alega, ainda, que “os atos encontram respaldo no art. 32, § 2º, do Decreto nº 8.442, de 29 de abril de 2015, no artigo 3º da Instrução Normativa RFB nº 869, de 12 de agosto de 2008, bem como nos princípios da moralidade e da eficiência administrativa, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988” (doc. 1, p. 4-5).

Em sequência, narra o trâmite procedimental no TCU, indicando a apresentação de pedido de reexame contra o primeiro acórdão prolatado e os respectivos argumentos. O órgão proferiu o Acórdão n. 1.633/2024, negando provimento ao recurso. Contudo, indica que houve divergência do Ministro Benjamin Zymler, que votou para julgar improcedente a denúncia, com fundamento na invasão, pelo TCU, de competência discricionária do gestor público.

Relata a oposição de embargos de declaração e a conclusão do trâmite:

32. Desse modo, mais uma vez o Tribunal de Contas da União reafirmou integralmente os fundamentos dos acórdãos anteriores (2.144/2023 e 1.633/2024), sustentando novamente que a obrigação imposta pelo artigo 35 da Lei nº 13.097/2015 trataria especificamente sobre o SICOBEB e afastando a

discricionariedade atribuída à Receita Federal quanto à melhor sistemática a ser utilizada para cumprimento daquele dispositivo legal. Como registrado pelo relator “a própria SRFB que deu causa a tal impasse, ao promover o desligamento do Sicobe e, com isso, negar vigência ao art. 35da Lei 13.097/2015”.

33. Na perspectiva adotada pelo Plenário do TCU, os elementos técnicos e econômicos apresentados pela União, embora relevantes, não seriam aptos a afastar a obrigação claramente determinada pela lei, cabendo, portanto, ao Poder Executivo buscar meios adequados para a plena implementação do SICOBE, ainda que com ajustes ou melhorias tecnológicas posteriores.

34. Com o julgamento dos embargos declaratórios e sua integral rejeição, consolidou-se definitivamente a posição do TCU, restando exauridas as possibilidades recursais no âmbito administrativo. 35. Posteriormente, diante de impossibilidade da adoção de medidas cabíveis para anulação dos ADEs Cofis nº 75/2016 e 94/2016, no prazo estabelecido no item 9.2.1 do Acórdão nº2144/2023-TCU-Plenário, foi solicitada ao Relator, Ministro Jonathan de Jesus, a prorrogação do prazo para cumprimento da referida determinação (Doc. 09), o que foi deferido por meio do Acórdão nº 374/2025 - TCU – Plenário, no TC 001.021/2025-7 (processo de acompanhamento), na sessão plenária de 19/2/2025, nos seguintes termos (Doc. 10):

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, com fundamento no art. 143, V, "e", do RITCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em deferir o pleito de prorrogação de prazo solicitado pela Advocacia-Geral da União - Consultoria-Geral da União - Departamento de Assuntos Extrajudiciais - Rogério Telles Correia das Neves - Advogado da União, dilatando por 30 (trinta) dias o prazo para cumprimento dos termos do Acórdão

2.144/2023-TCU-Plenário, a contar da data do trânsito em julgado, em 31/1/2025, comunicando esta decisão à requerente. (doc. 1, p. 9)

Apresenta, então, a seguinte contextualização quanto à suspensão da obrigatoriedade do SICOBE e os mecanismos alternativos de controle fiscal adotados:

36. Conforme esclarecimentos já apresentados, o presente litígio envolve questões relacionadas ao Sistema de Controle de Produção de Bebidas (SICOBE), mecanismo originalmente concebido como obrigação acessória tributária destinada a assegurar o controle fiscal da produção nacional de bebidas, como cervejas e refrigerantes, conforme previsto inicialmente pelo artigo 58-T da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, acrescido pela Lei nº 11.827, de 2008, e posteriormente disciplinado pelo artigo 35 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, norma que revogou e substituiu essa disciplina.

37. Na prática, o SICOBE foi implementado pela Receita Federal do Brasil por meio da Instrução Normativa RFB nº 869, de 12 de agosto de 2008, e consistia, em síntese, na instalação obrigatória, em estabelecimentos industriais envasadores de bebidas, de equipamentos medidores de produção que permitissem o registro automático e em tempo real dos volumes efetivamente produzidos e comercializados. O objetivo principal do sistema era evitar a evasão tributária, garantir maior eficiência na arrecadação e reforçar o controle fiscal sobre setor econômico de alta complexidade e relevância.

38. Contudo, desde sua implantação, o SICOBE apresentou problemas significativos em múltiplas esferas – jurídica, técnica e econômica –, conforme constatado por auditorias, análises especializadas e investigações conduzidas por órgãos internos e externos à Administração Pública Federal.

Conforme indicado na Nota SEI nº 2/2025/COJUD/CRJ/PGAJUD/PGFN-MF (Doc. 11):

Em 2015, diante da necessidade de avaliar a conformidade e eficiência do sistema, o Ministério da Fazenda instaurou Comissão Especial por meio da Portaria MF 638/2015. Após detida análise, a Comissão concluiu pela completa inadequação do SICOBEB, recomendando expressamente sua descontinuidade pela inviabilidade do sistema, considerando: a) Inviabilidade jurídica: houve delegação/terceirização completa da metodologia do SICOBEB pela Casa da Moeda do Brasil à empresa privada SICPA, em violação ao regime de competências estabelecido em lei, vulnerando ainda o sigilo das informações fiscais; b) Inviabilidade econômica: os custos eram desproporcionais aos benefícios, representando aproximadamente 10 vezes mais que sistemas similares. A título ilustrativo, o custo do SICOBEB em 2014 (R\$ 1,4 bilhão) equivaleria à contratação de cerca de 4.300 Auditores-Fiscais da RFB; c) Inviabilidade técnica: o sistema não atendia diversos requisitos funcionais exigidos pela RFB e apresentava vulnerabilidades apontadas pelo INMETRO, como a possibilidade de que produtos fossem marcados sem serem contabilizados.

39. Portanto, a partir das conclusões alcançadas pela Comissão Especial instituída por meio da Portaria nº MF 638/2015 (Doc. 12), para examinar a matéria, e, com fundamento no poder regulamentar conferido expressamente pela legislação tributária (art. 16 da Lei nº 9.779/1999 e art.35, parágrafo único, da Lei nº 13.097/2015), foram editados os Atos Declaratórios Executivos COFIS nº 75 e nº 94, ambos de 2016, que suspenderam a obrigatoriedade do SICOBEB e determinando a adoção de mecanismos alternativos de controle fiscal, especialmente por meio da utilização do chamado "Bloco K" da

Escrituração Fiscal Digital (EFD), integrante do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), e outras obrigações acessórias consideradas mais eficazes e menos onerosas para a Administração Tributária.

40. Tais fatos foram devidamente esclarecidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na já referida Nota SEI nº 2/2025/COJUD/CRJ/PGAJUD/PGFN-MF (Doc. 11):

5. Com base nas conclusões da Comissão Especial e amparada no poder regulamentar expressamente conferido pela Constituição e pela Lei, a RFB editou os ADEs COFIS 75/2016 e 94/2016, desobrigando os estabelecimentos envasadores da utilização do SICOBÉ a partir de dezembro de 2016. Em substituição ao SICOBÉ, foi antecipada para o setor de bebidas a obrigatoriedade do "Bloco K" da Escrituração Fiscal Digital(EFD), que permite o controle da produção e estoque através do Sistema Público de Escrituração Digital(SPED), além de terem sido exigidas outras obrigações dos contribuintes, a fim de manter a plena fiscalização sobre os tributos devidos por este setor econômico. 6. No entanto, ao apreciar denúncia sobre o tema (TC 047.527/2020-0), o Tribunal de Contas da União entendeu que os ADEs seriam ilegais por afrontarem uma suposta obrigatoriedade estrita do art. 35 da Lei 13.097/2015 de utilização do SICOBÉ. Com base nesse entendimento, o TCU deliberou, no Acórdão 2144/2023, pela ilegalidade dos atos e determinou, ilegitimamente, suas anulações. Mais que isso, determinou o restabelecimento do SICOBÉ, invadindo flagrantemente a competência da administração de dirigir a fiscalização tributária. A decisão também ignorou por completo as evidências técnicas sobre a inviabilidade do sistema.

41. Mesmo após a interposição de recursos que

aprofundaram amplamente a discussão jurídica, técnica e econômica acerca das severas dificuldades e dos vultosos prejuízos relacionados ao SICOBE, o Tribunal de Contas da União manteve inalterada a ordem de reestabelecimento compulsório do sistema. (doc. 1, p. 9-11)

No mérito, sustenta a ilegalidade das premissas adotadas pelos acórdãos do TCU, afirmando a competência legal da Receita Federal para suspender o SICOBE e a extrapolação da competência do Tribunal de Contas para decidir em matéria tributária e para proceder a controle de constitucionalidade. Transcrevo, a propósito o seguinte trecho da argumentação:

101. De outra parte, no caso concreto, o entendimento encampado pelos Acórdãos nº2144/2023, 1633/2024 e 2615/2024-TCU-Plenário implica, na prática, negar a aplicação:

a) do art. 35, parágrafo único da Lei nº 13.097/2015, ao afastar a competência exclusiva da Secretaria da Receita Federal do Brasil de estabelecer a forma, limites, condições e prazos para aplicação da obrigatoriedade que estabelecimentos industriais envasadores de bebidas instalem equipamentos contadores de produção, que possibilitem, ainda, a identificação do tipo de produto, de embalagem e sua marca comercial, para fins de arrecadação e fiscalização tributária;

b) do art. 16 da Lei nº 9.779/1999, que estabelece que compete à Secretaria da Receita Federal dispor sobre as obrigações acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados, estabelecendo, inclusive, forma, prazo e condições para o seu cumprimento e o respectivo responsável; e

c) do art. 32, § 2º, do Decreto nº 8.442/2015, que dispõe que a "RFB poderá dispensar a obrigatoriedade de que trata o caput[17] na hipótese de inviabilidade técnica para instalação

dos equipamentos contadores de produção atestada pela Casa da Moeda do Brasil". (doc. 1, p. 26)

Alega, ainda, inviabilidade jurídica de utilização do SICOBE, por irregularidades na operação do sistema, além inviabilidade técnica e econômica dele, ressaltando que o seu restabelecimento resultará em impacto orçamentário e violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, por implicar renúncia fiscal não prevista no orçamento e sem medida compensatória.

Requer, ao fim:

a) a concessão de medida liminar *inaudita altera pars*, com fulcro no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, para suspender imediatamente os efeitos dos atos coatores consubstanciados nos Acórdãos no 2144/2023, nº 1633/2024 e nº 2615/2024-TCU-Plenário, proferidos nos autos do Processo TC nº 047.527/2020-0, e o Acórdão nº 607/2025-TCU-Plenário, prolatado nos autos do processo TC 003.526/2025-9, em trâmite no Tribunal de Contas da União, pelas razões antes expostas, com o intuito de evitar que a decisão impugnada continue a produzir efeitos;

[...]

d) por fim, a procedência do pedido formulado no presente *mandamus*, confirmando a liminar eventualmente concedida, para cassar os atos coatores consubstanciados nos Acórdãos no 2144/2023, nº 1633/2024, nº 2615/2024-TCU-Plenário, prolatados nos autos do Processo TC nº 047.527/2020-0, e o Acórdão nº 607/2025-TCU-Plenário, prolatado nos autos do processo TC 003.526/2025-9, em curso no Tribunal de Contas da União. (doc. 1, p. 44)

É o relatório. Decido.

Nesta análise preliminar, entendo que estão preenchidos os requisitos para concessão da medida liminar postulada pela União.

Conforme relatado, discute-se, no presente mandado de segurança, a legalidade de controle realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre atos administrativos produzidos pela Administração Pública, especificamente pela Receita Federal do Brasil, que determinaram a suspensão da obrigatoriedade do uso de Sistema de Controle de Produção de Bebidas, a que alude o art. 35 da Lei n. 13.097/2015.

Em síntese, o TCU determinou a **anulação** dos atos praticados pela Receita Federal, por considerar, como fundamento central, que o dispositivo legal precitado não autorizaria o órgão do Poder Executivo a, por ato próprio, afastar integralmente a obrigatoriedade de instalação de equipamentos contadores de produção. Segundo o Tribunal de Contas, a norma conferiria apenas a prerrogativa de disciplinar como tal obrigação deveria ser cumprida (doc. 4, p. 16).

Do exame da argumentação deduzida na inicial, verifico, todavia, que há fundamentos relevantes aptos a justificar o deferimento da suspensão, por ora, dos acórdãos questionados, na forma do art. 7, III, da Lei n. 12.016/2009.

De início, destaco que o legislador efetivamente conferiu à Receita Federal discricionariedade para disciplinar obrigações acessórias, conforme disposto no art. 16 da Lei n. 9.779/1999:

Art. 16. Compete à Secretaria da Receita Federal dispor sobre as obrigações acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados, estabelecendo, inclusive, forma, prazo e condições para o seu cumprimento e o

respectivo responsável.

A previsão legal se coaduna com o regramento previsto no Código Tributário Nacional (CTN), por força do qual **a obrigação acessória decorre da legislação tributária** e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos (art. 113, § 2º, do CTN).

Como se infere desse dispositivo legal, o sistema tributário nacional confere à Administração Tributária competência específica, não sujeita propriamente à **reserva de lei em sentido estrito**, para criar, definir e alterar obrigações acessórias necessárias à arrecadação eficiente do tributo.

Para além disso, no contexto específico da obrigação ora tratada, a Lei n. 13.097/2015 expressamente autoriza a Secretaria da Receita Federal do Brasil, no art. 35, parágrafo único, a dispor sobre forma, limites, condições e prazos para a aplicação da obrigatoriedade de instalação de equipamentos contadores de produção. Confira-se:

Art. 35. As pessoas jurídicas que industrializam os produtos de que trata o art. 14 ficam obrigadas a instalar equipamentos contadores de produção, que possibilitem, ainda, a identificação do tipo de produto, de embalagem e sua marca comercial, aplicando-se, no que couber, as disposições contidas nos arts. 27 a 30 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Parágrafo único. A Secretaria da Receita Federal do Brasil estabelecerá a forma, limites, condições e prazos para a aplicação da obrigatoriedade de que trata o caput deste artigo, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

MS 40235 MC / DF

Autorização similar está prevista no art. 36 da Medida Provisória n. 2.158-35, que confere à Secretaria da Receita Federal competência para “dispensar a instalação dos equipamentos previstos neste artigo, em função de limites de produção ou faturamento que fixar”, o que reforça, ao menos nesta análise, a tese suscitada pela impetrante de que lhe competiria suspender, se o caso, a obrigação acessória.

Há, ainda, outro dado em idêntico sentido. O Decreto Federal n. 8.442/2015 contempla, de forma explícita, a possibilidade de a Receita Federal do Brasil dispensar a obrigatoriedade do sistema prevista no art. 35 da Lei n. 13.097/2015, precisamente na hipótese de inviabilidade técnica para instalação dos equipamentos contadores de produção:

Art. 32. As pessoas jurídicas que industrializam os produtos de que trata o art. 1º ficam obrigadas a instalar equipamentos contadores de produção, que possibilitem, ainda, a identificação do tipo de produto, de embalagem e sua marca comercial, aplicando-se, no que couber, as disposições contidas nos art. 27 a art. 30 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007 .

§ 1º A RFB estabelecerá a forma, limites, condições e prazos para a aplicação da obrigatoriedade de que trata o caput, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

§ 2º A RFB poderá dispensar a obrigatoriedade de que trata o caput na hipótese de inviabilidade técnica para instalação dos equipamentos contadores de produção atestada pela Casa da Moeda do Brasil.

Diante desse quadro normativo, é relevante o argumento suscitado pela impetrante de que tais atos poderiam, em tese, ter sido editados no exercício de competência discricionária, por ter o legislador cometido ao gestor “o encargo, o dever jurídico, de buscar identificar e adotar a

solução apta para, no caso concreto, satisfazer de maneira perfeita a finalidade da lei”, na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35. Ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 921).

Observo que a suspensão do SICOBEB pela Administração Pública foi precedida de ampla fundamentação técnica. A alteração foi objeto de análise de Comissão Especial instituída por meio da Portaria n. MF 638/2015, que concluiu pela completa inadequação do sistema:

Em 2015, diante da necessidade de avaliar a conformidade e eficiência do sistema, o Ministério da Fazenda instaurou Comissão Especial por meio da Portaria MF 638/2015. Após detida análise, a Comissão concluiu pela completa inadequação do SICOBEB, recomendando expressamente sua descontinuidade pela inviabilidade do sistema, considerando:

a) Inviabilidade jurídica: houve delegação/terceirização completa da metodologia do SICOBEB pela Casa da Moeda do Brasil à empresa privada SICPA, em violação ao regime de competências estabelecido em lei, vulnerando ainda o sigilo das informações fiscais;

b) Inviabilidade econômica: os custos eram desproporcionais aos benefícios, representando aproximadamente 10 vezes mais que sistemas similares. A título ilustrativo, o custo do SICOBEB em 2014 (R\$ 1,4 bilhão) equivaleria à contratação de cerca de 4.300 Auditores-Fiscais da RFB;

c) Inviabilidade técnica: o sistema não atendia diversos requisitos funcionais exigidos pela RFB e apresentava vulnerabilidades apontadas pelo INMETRO, como a possibilidade de que produtos fossem marcados sem serem contabilizados. (doc. 1, p. 10; grifei)

Como se verifica das justificativas técnicas, a Administração Pública concluiu que a obrigação acessória não era adequada nem eficaz para a arrecadação tributária. Nesse contexto e sem antecipar qualquer conclusão quanto à procedência ou não das justificativas, convém lembrar que, de fato, as obrigações acessórias servem para viabilizar a cobrança de determinado tributo. Ostentam natureza instrumental à arrecadação, como já indiquei em voto vogal no julgamento da ADI 7276, da relatoria da eminente Ministra Cármen Lúcia:

Nessa ordem de ideias, o comando do § 1º do art. 145 da Constituição Federal fixa os parâmetros daquilo que o CTN, ao dispor sobre as obrigações acessórias – instituto inerente às atividades da fiscalização tributária -, implementou em sede de lei complementar: o caráter instrumental das obrigações acessórias, que devem ser instituídas “no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos”, *litteris*:

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

(...)

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos (grifei).

A doutrina, ao analisar o dispositivo, é bastante clara em destacar a instrumentalidade das obrigações acessórias, que servem para viabilizar a cobrança de determinado tributo. Há inegável correlação entre o objeto do tributo cobrado e a respectiva obrigação acessória. Para Hugo de Brito Machado, “é importante insistir em que a obrigação tributária acessória não é apenas um dever que a Administração impõe ao sujeito passivo da obrigação tributária principal. É essencialmente um dever

instrumental, que nenhuma finalidade pode ter, além daquela de viabilizar o controle do adimplemento da obrigação principal.” (Machado, Hugo de Brito. Obrigação tributária acessória e abuso do poder-dever de fiscalizar. In. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo, n. 24. p. 61)

Em síntese, a administração tributária, no exercício da atividade fiscalizatória - instrumento para concretização do princípio da capacidade contributiva - deve atuar dentro dos limites da sua competência impositiva. Daí que as obrigações acessórias devem estar minimamente relacionadas ao objeto da obrigação principal. E, conforme ensina Tércio Sampaio Ferraz, esse caráter finalístico das obrigações acessórias permite o controle de sua consistência jurídica:

Sua acessoriedade não tem, como à primeira vista poderia parecer, o sentido de ligação a uma específica obrigação principal, da qual dependa. Na verdade, ela subsiste ainda quando a principal (à qual se liga ou parece ligar-se) seja inexistente em face de alguma imunidade, isenção ou não incidência. **A marca de sua acessoriedade está, antes, na instrumentalidade para controle de cumprimento, sendo, pois, uma imposição de fazer ou não fazer de caráter finalístico. E, em face desse caráter, sujeita-se à relação meio/fim, o que é nuclear, isto sim, para o exame da sua consistência jurídica.**

(...)

Tratando-se de uma relação finalista, é óbvia sua submissão à razoabilidade, donde a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da prestação exigida em face da finalidade visada. (Ferraz Junior, Tercio Sampaio. *Obrigação tributária acessória e limites de imposição: razoabilidade e neutralidade concorrencial do Estado*. In: Ferraz, Roberto (coord.). *Princípios e limites da tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 268) (ADI 7276, Rel.

MS 40235 MC / DF

Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/9/2024, p. 16-17 do acórdão)

Nesse contexto, a motivação apresentada pela autoridade administrativa para suspender o SICOBE e determinar a adoção de mecanismos alternativos não revela, nesta análise preliminar, irrazoabilidade ou dissonância com a natureza instrumental das obrigações acessórias. Pelo contrário, os atos teriam se pautado precisamente na necessária relação finalística da prestação exigida e a eficiência da arrecadação visada.

Também é relevante o argumento de que, tendo o Decreto federal n. 8.442/2015 autorizado, de forma expressa, a dispensa da obrigatoriedade do sistema pela Receita Federal, eventual decisão do TCU impondo a anulação dos atos por ela praticados dependeria da declaração de inconstitucionalidade do ato normativo.

Esse tema, que não é novo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, foi objeto de diversos mandados de segurança, cabendo citar julgado recente (MS 25.888 AgR/DF, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 11/9/2023), no qual o Plenário desta Suprema Corte reafirmou sua jurisprudência quanto à “inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021)”. Naquela ocasião aderi à tese firmada pela maioria.

Por fim, o perigo da demora está suficientemente demonstrado pela impetrante por duas razões trazidas na inicial. Em primeiro lugar, porque o restabelecimento do SICOBE, conforme demonstra a União, implicaria o retorno da concessão de benefício fiscal de créditos presumidos de

PIS/COFINS correspondentes à taxa de três centavos por unidade de embalagem controlada pelos contadores de produção, nos termos do art. 13, §§ 2º e 3º, da Lei n. 12.995/2014. A **dimensão do impacto estimada pela Receita Federal revelaria**, segundo consta na inicial, **renúncia de receita próxima a R\$ 1,8 bilhão por ano**.

É contundente, portanto, o argumento da União de que a reativação do SICOBÉ implicaria, em tese, concessão de incentivo de natureza tributária, sem que o impacto tenha sido contemplado no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025, com possível ofensa ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tema que também encarei nas decisões proferidas na ADI 7633, relativa à denominada desoneração da folha.

Em segundo, a repristinação da utilização do sistema poderá levar, em tese, ao retorno de sistemática que, segundo dados técnicos apresentados, revela inconsistências, com possibilidade de comprometimento do sistema fiscalizatório adotado pela Receita e consequente diminuição da arrecadação.

Posto isso, **concedo a liminar** para suspender, até ulterior exame aprofundado dos autos, os efeitos dos Acórdãos n. 2144/2023, n. 1633/2024 e n. 2615/2024–TCU-Plenário, proferidos nos autos do processo TC n. 047.527/2020-0, e do Acórdão n. 607/2025-TCU-Plenário, prolatado nos autos do processo TC 003.526/2025-9, todos originários do Tribunal de Contas da União.

Determino, ainda, a notificação da autoridade impetrada para prestar informações, na forma do art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009 e a intimação da Procuradoria-Geral da República para parecer.

Publique-se.

MS 40235 MC / DF

Brasília, 4 de abril de 2025.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**
Relator