

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN,**  
**DD. RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 40.235/DF**

**SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CERVEJA - SINDICERV**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 33.207.689/0001-89, com endereço no SHS QD. 06, Bloco C, Salas 1010 a 1012, Asa Sul, Brasília-DF, 70.316-109 e **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE REFRIGERANTES E BEBIDAS NÃO ALCÓOLICAS - ABIR**, sociedade civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 34.260.851/0001-95, com endereço no SHIS QI 7, Conjunto 9, Casa 1, Lago Sul, Brasília/DF, CEP: 71.615-290, telefone: (61) 3364-4544, vêm respeitosamente a V. Exa., por meio de seus advogados<sup>1</sup>, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC), requerer o seu ingresso, no presente feito, na qualidade de

**AMICUS CURIAE**

pelos motivos de fato e de direito a seguir aduzidos.

**QUESTÃO DE DIREITO:** Mandado de Segurança impetrado pela União Federal contra decisões do Tribunal de Contas da União. Competência da Receita Federal. Discussão sobre a descontinuidade do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (SICOBEBE), mecanismo destinado a assegurar o controle fiscal da produção nacional de bebidas, como cervejas e refrigerantes (art. 35 Lei nº 13.097/2015). Extrapolamento da competência do Tribunal de Contas da União. Competência estrita da Receita Federal para escolha de modelos eficientes de fiscalização. Princípio constitucional da eficiência. Vícios, ineficiência e obsolescência do sistema SICOBEBE.

---

<sup>1</sup> Docs. 1, 2, 3, 5, 6 e 7 - procurações e estatutos sociais das entidades.

**LEGITIMIDADE DO SINDICERV:** entidade de classe de âmbito nacional, que representa as empresas responsáveis por mais de 85% da produção de cerveja no Brasil - setor que contribui com, aproximadamente, R\$ 50 bilhões em geração de impostos por ano em toda a cadeia produtiva (2% do PIB nacional) e que emprega mais de 2 milhões de pessoas, entre colaboradores diretos, indiretos e induzidos.

**LEGITIMIDADE ABIR:** entidade de classe de âmbito nacional, representando cerca de 90% do mercado de bebidas não alcoólicas no país, possuindo um total de 66 associadas e 132 fábricas, presentes em 22 Estados e no Distrito Federal. A ABIR já foi admitida como *amicus curiae* em diversas oportunidades (ADI nº 5.733, ADI nº 4.832, ADPF nº 1.004, dentre outras).

## **I - DA SÍNTESE DE DEMANDA**

1. Trata-se de mandado segurança impetrado pela União em face de acórdãos do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2.144/2023-TCU-Plenário, 1.633/2024-TCU-Plenário, 2.615/2024-TCU-Plenário e 607/2025-TCU-Plenário), proferidos nos autos do Processo TC 047.527/2020-0 e TC 003.526/2025-9, que determinaram à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que adotasse as providências administrativas necessárias visando ao restabelecimento integral da utilização obrigatória do sistema SICOBE no prazo de 60 dias.

2. O referido sistema, suspenso pela Receita Federal desde 2016, previa a 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, visando, em última análise, combater a evasão tributária.

3. Não obstante isso, embora com fins relevantes, verificou-se, na prática, que, desde sua implantação, o SICOBE apresentou inconsistências jurídica, técnica e econômica.

4. Tais inconsistências e a própria ineficiência motivaram a Receita Federal (mediante os Atos Declaratórios Executivos COFIS n° 75 e n° 94), a suspender a obrigatoriedade do SICOBE, haja vista 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.

5. Os acórdãos atacados no presente *writ* determinaram a imediata retomada daquele sistema obsoleto, suspenso há quase uma década.

6. Em razão de vislumbrar, *initio litis*, "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", o Em. Min. Relator deferiu a medida liminar postulada pela União.

7. Na sequência, sobreveio parecer da Procuradoria Geral da República opinando também no sentido da concessão da ordem.

8. Frise-se, de antemão, que **a indústria de bebidas, aqui representadas pelo SINDICERV (cervejas) e ABIR (bebidas não alcoólicas) não é contra qualquer tipo de fiscalização, e nunca contestou qualquer iniciativa nesse sentido.** Pelo contrário, o setor de bebidas sempre colaborou com a administração pública nos debates voltados à modernização do sistema de fiscalização

para que seja: (i) digital; (ii) eficiente; (iii) transparente; (iv) aberto; (v) não interventivo; (vi) sem custos elevados e, agora, com a necessidade de estar alinhado com o novo sistema tributário, regulamentado pela Lei Complementar 214/2025; e (vii) amplo, abrangente e que respeite as especificidades das diversas categorias<sup>2</sup>. Tais pressupostos, em nenhuma medida, estão presentes no SICOBE.

9. Destarte, por meio do presente pedido de ingresso na condição *amicus curiae*, o setor de bebidas frias (cervejas e bebidas não alcoólicas) traz dados e fatos relevantes que ilustram a realidade do setor e das empresas que são diretamente afetadas pelo referido sistema, no intuito de contribuir tecnicamente no julgamento do presente feito.

## **II - DOS REQUISITOS PARA O AMICUS CURIAE**

10. Antes de explicitarmos as razões para o ingresso dos ora Requerentes no presente feito, cumpre demonstrar a possibilidade de *amicus curiae* em sede de mandado de segurança.

11. No passado, este Excelso Tribunal indeferia o ingresso de *amicus curiae* em mandado de segurança e em mandado de injunção com base no art. 24 da Lei nº 12.016/2009, que remete a aplicação ao mandado de segurança dos arts. 46 a 49 do antigo CPC (1973), que tratavam do litisconsórcio, e fundamentava-se ainda na inaplicabilidade do art. 50 (inadmissibilidade da assistência simples).

---

<sup>2</sup> Doc. 9 - Manifesto subscrito por mais de 40 entidades (sindicatos, associações e federações), solicitando uma modernização do controle de bebidas, alinhado com as boas práticas internacionais de fiscalização (digital, não interventivo, eficiente etc).

12. Em verdade, além da fundamentação legal, as decisões desta Col. Corte, que entendiam não ser cabível a intervenção de *amicus curiae* em mandado de segurança, giravam mais sobre o caráter subjetivo da via mandamental.

13. Todavia, o novo Código de Processo Civil privilegiou o princípio da cooperação, aumentando a possibilidade e extensão dos debates jurídicos a toda a sociedade interessada, de forma a melhorar e legitimar o resultado dos julgamentos.

14. Nesse sentido, o art. 138 do NCPC (sem correspondência no anterior) estabelece a figura do *amicus curiae* nesse novo ordenamento jurídico processual.

*" O interesse defendido pelo amicus curiae é da sociedade ou de um segmento da sociedade, e suas manifestações têm em vista gerar decisão judicial em conformidade com estes.*

*Trata-se de um terceiro, cuja intervenção tem o condão de gerar prestação jurisdicional mais qualificada, mas cuja posição em relação à lide não possibilita que se encarte nas formas de intervenção tradicionais, a respeito das quais o direito positivo traz previsão expressa"<sup>3</sup>.*

15. Assim, o supracitado dispositivo traz a possibilidade de intervenção do *amicus curiae* em quaisquer processos e Tribunais desde que haja utilidade para a decisão e preenchidos os requisitos legais. Eis os requisitos: **(i)** a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia; e **(ii)** a representatividade adequada da entidade.

16. Por isso, mais recentemente, este Excelso Supremo Tribunal Federal, tem admitido o ingresso de *amicus curiae* mesmo em sede de mandados de segurança. Eis alguns precedentes.

---

<sup>3</sup> WAMBIER, T. A. A.; DIDIER, F.; TALAMINI, E.; DANTAS, B. *Breves Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 258.

17. Nos autos do **MS 35.785/DF** o Min. Gilmar Mendes assim se pronunciou:

" A figura do *amicus curiae*, em que pese, tradicionalmente aceita em processos de índole objetiva, **tem sido admitida pela jurisprudência desta Corte em processos subjetivos, como no caso do mandado de segurança** e do mandado de injunção, a depender da **representatividade do postulante e da transcendência subjetiva do objeto da lide.**

Isso porque as razões que fundamentam a participação do *amicus curiae* nos processos objetivos (ampliação do debate, repercussão da decisão e esclarecimento de questões técnicas ou jurídicas de grande complexidade) também podem estar presentes em causas como a presente.

Mesmo antes do advento do novo Código de Processo Civil, em 2013, já havia me pronunciado no MS 32.033, no sentido de que não há qualquer incompatibilidade do rito do mandado de segurança com a participação do *amicus curiae*, tampouco existe qualquer impedimento legal para a sua admissão pelo fato de o mandado de segurança não se tratar de um feito do controle abstrato pois, esta Corte, àquela época, já havia admitido a possibilidade de *amicus curiae* em recurso extraordinário.

Além disso, destaquei inexistir óbice legal para tanto [admissão de *amicus curiae* em mandado de segurança], apontando que a medida condiz com o processo constitucional, dado que a interferência de uma pluralidade de sujeitos, argumentos e visões é essencial e constitui um excelente instrumento de informação para a Corte Suprema, com subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos dos mais variados.

[...]

Essa interpretação ampliada da figura *amicus curiae*, inclusive veio positivada no art. 138 do atual Código de Processo Civil, o qual dispõe que:

'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'".

18. No mesmo sentido, o Min. Luiz Fux, nos autos do **RMS 34.594/DF**, citando inclusive outros precedentes, também admitiu a participação de *amicus curiae* em mandado de segurança:

“ Com o Novo Código de Processo Civil, os argumentos tradicionalmente invocados contra a participação de amici curiae em sede de mandado de segurança - a natureza subjetiva, a suposta falta de previsão legal e a celeridade processual - já não se mostram suficientes para rechaçar aprioristicamente essa participação. É como demonstro a seguir.

A admissibilidade de amicus curiae depende do objeto da ação, mais do que da medida judicial escolhida. Como aponta o artigo 138 do CPC/2015, são requisitos objetivos para ingresso de amicus curiae a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda e a repercussão social da controvérsia. Exige-se, então, a repercussão transcendental da causa, que já não se adstringe às partes processuais. Isso pode ocorrer tanto pelo alcance dilargado dos efeitos da decisão, hipótese que se verifica no presente caso, quanto pela essencialidade da matéria versada.

No mesmo sentido, cito duas recentes decisões de admissibilidade de amicus curiae em mandado de segurança, cujos excertos transcritos se coadunam com o quanto ora exposto, in verbis:

‘A participação de amicus curiae em processos subjetivos possui idêntica natureza da habilitação nos processos de jurisdição abstrata, qual seja, eminentemente instrutória, a fim de introduzir elementos que possam subsidiar um debate mais completo e adequado da matéria pelo órgão julgador competente.’ (MS 34.483, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 05/12/2016)

‘Como se sabe, a representatividade do amigo da Corte está ligada menos ao seu âmbito espacial de atuação, e mais à notória contribuição que pode ele trazer para o deslinde da questão. Tendo em vista que a DPU indicou sua contribuição específica para a causa e demonstrou atuar de maneira concreta na seara objeto do presente writ, exhibe a requerente evidente representatividade, tanto em relação ao âmbito espacial de sua atuação, quanto em relação à matéria em questão.’ (MS 33882, Rel. Min. EDSON FACHIN, julgado em 02/08/2016)

Tampouco se pode cogitar de falta de previsão legal para admissibilidade de amicus curiae em mandado de segurança. Com a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, fica colmatada a aparente lacuna, sendo esse o fundamento legal para o deferimento do ingresso do amicus curiae.

Ademais, a remissão feita no artigo 24 da Lei 12.016/2009 aos dispositivos processuais que tratam da intervenção de terceiros (arts. 46 a 49 do CPC/1973) não tem o condão de afastar sua participação. Como no CPC/1973 sequer havia previsão de amicus curiae, o silêncio eloquente da Lei 12.016/2009 não poderia alcançar essa figura processual. Isso se infere também do tratamento destacado que o legislador processual atribuiu aos amici curiae, que não figuram como partes, disciplinando sua atuação em capítulo apartado da Assistência e demais formas de Intervenção de Terceiros”.

19. No caso dos autos, cumpre demonstrar a presença dos requisitos legais. Vejamos.

### II.1 - Da relevância da matéria e da repercussão social da controvérsia

20. Em relação aos requisitos legais, a doutrina aponta:

" 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"<sup>4</sup>.*

21. No caso dos autos, a relevância da matéria e a repercussão da controvérsia são evidentes haja vista a capilaridade no país todo e o interesse público e geral no julgamento da causa.

22. A suspensão do SICOBE remonta ao ano de 2016 e o referido sistema afeta diretamente um dos setores mais importantes de nossa economia, a produção de bebidas, como cervejas e refrigerantes.

23. Além disso, o mandado de segurança foi impetrado em cenário de amplo conflito de competências constitucionais: a **União** impetrando *mandamus* contra acórdão do **Tribunal de Contas**

---

<sup>4</sup> TALAMINI, Eduardo. *Do amicus curiae*. In: Teresa Arruda Alvim Wambier; Fredie Didier Junior; Eduardo Talamini; Bruno Dantas. (Org.). Breves comentários ao novo Código de Processo Civil. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, v. 1, p. 441.

**da União** em processo envolvendo antagonismo entre decisões da **Receita Federal** e da **Casa da Moeda**, além de revelar discussão sobre **competência legislativa e funcional** para adoção de **obrigações acessórias em matéria tributária**.

24. Por outro lado, a questão jurídica também envolve a discussão sobre a forma e mecanismo de fiscalização sobre um setor (cerveja e bebidas não alcoólicas) que arrecadou somente em impostos federais mais de 70 bilhões de reais em 2023. Inegável, pois, a relevância e repercussão social, jurídica e econômicas do referido debate.

## **II.2 - Da representatividade adequada e do interesse institucional do SINDICERV e da ABIR**

25. A representatividade adequada deve ser aferida "*à vista do histórico da pessoa que se apresenta para a intervenção como amicus curiae e das possibilidades de efetiva representação de certo grupo, categoria ou interesse*"<sup>5</sup>.

26. Fundado em 1948, o Sindicato Nacional da Indústria da Cerveja (SINDICERV) representa as empresas responsáveis por mais de 85% da produção de cerveja no Brasil - setor que contribui com, aproximadamente, R\$ 50 bilhões em geração de impostos por ano em toda a cadeia produtiva (2% do PIB nacional) e que emprega mais de 2 milhões de pessoas, entre colaboradores diretos, indiretos e induzidos<sup>6</sup>.

27. A entidade tem como objetivos principais estudar, defender e coordenar os assuntos comuns à categoria e adotar

---

<sup>5</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de processo civil comentado. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>6</sup> Doc. 4 - Lista de associados ao SINDICERV.

medidas em defesa de suas associadas perante os poderes públicos, organizações privadas em geral e a sociedade civil. Sobretudo, atua continuamente para o debate de regulamentos, leis, normas, políticas públicas e práticas que contemplem a evolução e o desenvolvimento da indústria nacional da cerveja e suas respectivas cadeias produtivas.

28. Ainda de acordo com seu estatuto, atua na defesa dos interesses da indústria da cerveja, a promoção da qualidade e segurança dos produtos, e a participação em debates e estudos relacionados à regulamentação do setor. Daí a razão do interesse no resultado do julgamento do presente processo.

29. A ABIR - Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas, por sua vez, também possui o requisito da representatividade e interesse. Este Eg. STF já a admitiu como *amicus curiae* em diversas oportunidades, como por exemplo: **(i)** na ADI nº 5.733, de relatoria do Eg. Ministro Alexandre de Moraes; **(ii)** na ADI nº 4.832, de relatoria do Eg. Ministro Luiz Fux; **(iii)** na ADPF nº 1.004, de relatoria do Eg. Ministro Luiz Fux; etc.

30. A ABIR representa, desde 1950, a indústria produtora de todos os tipos de bebidas não alcoólicas no Brasil<sup>7</sup>, que fabrica refrigerantes, sucos, néctares, refrescos, bebidas mistas, achocolatados, chás, isotônicos, energéticos, águas minerais, águas adicionadas de sais, água de coco, entre outros.

31. O interesse institucional da ABIR na questão em análise está materializado no art. 4º, I, do seu Estatuto, que estabelece como *missão* da entidade "*Representar e defender os interesses e necessidades de suas associadas, pleiteando perante os poderes*

---

<sup>7</sup> Doc. 8 - Lista de associados da ABIR.

*públicos e privados tudo o que se faça necessário para a prosperidade e o desenvolvimento da indústria de bebidas não alcoólicas”, legitimando a sua admissão como amicus curiae.*

32. *In casu*, trata-se de entidade de classe de âmbito nacional, representando 90% do mercado de bebidas não alcoólicas no país, possuindo um total de 66 associadas e 132 fábricas, presentes em 22 Estados e no Distrito Federal. Em termos econômicos, as empresas associadas à ABIR fabricam anualmente mais de 44 bilhões de litros de bebidas não alcoólicas, sendo responsáveis pela geração de cerca de 2 milhões de empregos diretos e indiretos e pela arrecadação de mais de R\$ 23 bilhões em tributos. Também é inegável a presença do requisito da representatividade e interesse institucional na causa, e traz à Corte a sua contribuição e experiência com os elementos necessários para o deslinde da controvérsia.

### **II.3 - Da pertinência temática**

33. SINDICERV e ABIR estão estritamente ligados à questão de direito controvertida, pois o setor de bebidas alcoólicas e não alcoólicas são, na essência, os setores diretamente afetados pelo possível restabelecimento do SICUBE, na medida em que os aparelhos de controle estarão instalados em suas linhas de produção.

34. Há pertinência temática entre os interesses institucionais representados pelos ora Requerentes (que correspondem, em seus ramos de atuação, a imensa maioria do mercado de bebidas alcoólicas e não alcoólicas no Brasil) e o objeto da controvérsia do *writ*.

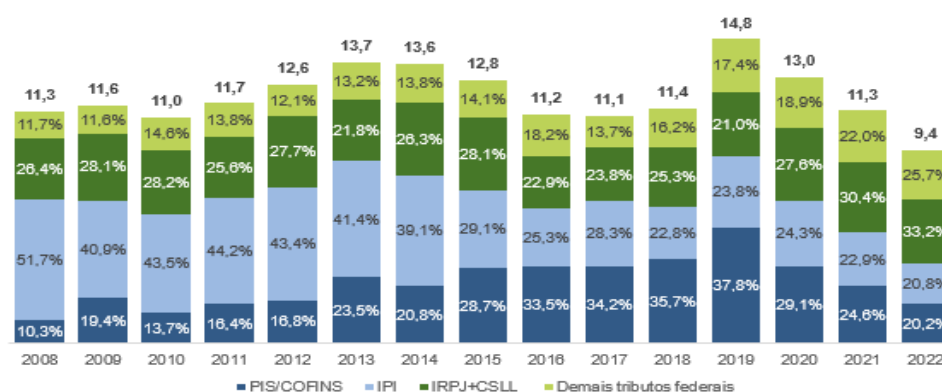
### **III – DAS TESES JURÍDICAS DEBATIDAS NO WRIT. CONTRIBUIÇÕES DO SETOR.**

#### **III.1 – Bebidas frias no cenário do álcool ilícito e o (polêmico) papel dos controles de produção**

35. Os dados sobre geração de empregos e arrecadação tributária trazidos nos tópicos anteriores ilustram a importância e representatividade do setor de bebidas frias para o Brasil. Esta relevância também repercute na alta competitividade do setor que, atualmente - apesar de possuir diversos pequenos produtores - mais de 80% do volume total está concentrado em menos de oito produtores nacionais.

36. Além de outros pontos que serão demonstrados na sequência, a alta concentração do mercado em poucos atores econômicos já coloca em xeque a eficácia de se adotar um sistema de controle de produção em setor que possui estabilidade em termos de arrecadação tributária.

37. Dados da Receita Federal demonstram que a arrecadação dos tributos do setor de bebidas, ao longo do tempo, sofre variações que independem do sistema de fiscalização adotado. Nesse sentido, confirma-se a arrecadação apenas de tributos federais ao longo dos anos (em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA para reais de 2022):



38. No campo das bebidas frias, além do combate à sonegação fiscal - objeto primeiro da fiscalização da Receita Federal, a título de exemplo, o setor cervejeiro corriqueiramente também entra no debate sobre qual seria o modelo ideal de fiscalização e controle para o combate ao álcool ilegal, seja ele na forma de contrabando, falsificação, produção sem registro ou a própria sonegação fiscal.

39. Ao se analisar os dados internacionais sobre a temática, verifica-se que a cerveja constitui uma parcela imaterial da problemática do comércio ilícito de álcool. Nesse contexto, um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indica que a cerveja ilícita representa apenas 2,3% do total do mercado legal de cerveja. A justificativa para tal imaterialidade reside na circunstância de essa categoria de bebida ser predominantemente composta por água (aproximadamente 95%) e apresentar preços acessíveis.

40. Tais características não ensejam incentivos econômicos para a falsificação ou o contrabando, diferentemente do que ocorre com bebidas alcoólicas "quentes" como o whisky. Esse panorama de irrisória representatividade do mercado ilícito de cerveja é constatado globalmente.

41. Dos 193 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), apenas 9 nações - Gana, Angola, Moçambique, Tanzânia, Uganda, Quênia, Etiópia, República Dominicana e Equador (aproximadamente 4,7%), adotam o controle físico para medição da produção de cervejas, e nenhum desses países é grande produtor de bebidas no cenário internacional, diferentemente do Brasil que figura como terceiro maior produtor mundial de cervejas, sendo superado apenas pela China e pelos Estados Unidos.

42. Assim, além das razões já demonstradas pela União e pela Receita, a reimplantação do SICOBE no Brasil configuraria, de uma certa maneira, um desalinhamento em relação às melhores práticas internacionais de fiscalização tributária. As práticas nos principais mercados cervejeiros globais e nos países membros da OCDE são de fiscalização predominantemente digitais, baseadas no cruzamento de dados de notas fiscais eletrônicas e demais obrigações acessórias. A experiência do Reino Unido<sup>8</sup> serve de exemplo paradigmático, pois historicamente adotava a fiscalização física apenas para bebidas destiladas, descontinuou essa prática em razão da obsolescência e do custo excessivo inerentes a esse tipo de instrumento.

43. Adicionalmente, cumpre mencionar os estudos conduzidos pela *Transnational Alliance to Combat Illicit Trade* (TRACIT)<sup>9</sup>. Essa organização independente, não governamental e sem fins lucrativos, de reconhecida atuação global, dedica-se à mitigação dos impactos econômicos e sociais do comércio ilícito. A TRACIT, que abrange 1.500 marcas reconhecidas globalmente que operam em 190 países, empregando 800.000 pessoas, elaborou uma pesquisa

---

<sup>8</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/revenue-and-customs-brief-1-2025-ending-the-alcohol-duty-stamp-scheme/ending-the-alcohol-duty-stamp-scheme>

<sup>9</sup> <https://www.tracit.org/about.html>

divulgada em março de 2025<sup>10</sup> sobre mercados ilícitos com um *ranking* composto por 158 países, identificando os países com maior volume de comércio ilícito e evasão fiscal.

44. O **Brasil** - que atualmente não adota o controle físico de produção - **figura em posição significativamente superior** (melhor ranqueamento) em comparação aos países que empregam sistemas de controle físico como o SICOBE, conforme detalhado adiante:

Mercado	Possui controle físico?	Empresa responsável	Posição no ranking TRACIT
Uganda	Sim	SICPA/CEPTIS	134
Moçambique	Sim	Outra	130
Etiópia	Sim	Outra	124
Angola	Sim	SICPA/CEPTIS	122
Tanzânia	Sim	SICPA/CEPTIS	119
Equador	Sim	Outra	113
Gana	Sim	Outra	105
Quênia	Sim	SICPA/CEPTIS	99
República Dominicana	Sim	SICPA/CEPTIS	50
<b>Brasil</b>	<b>Não</b>	-	<b>42</b>

Fonte: elaboração própria com dados da Tracit (2025)

45. Para além dos dados tabulados, faz-se pertinente analisar cinco casos notórios de implementação, conforme estudo da TRACIT (2023)<sup>11</sup>.

46. Em Moçambique, a implementação do selo fiscal foi objeto de severas críticas, dada a ausência de um impacto significativo na mitigação do comércio ilícito. Segundo relatório do Centro de Integridade Pública (PIC) de Moçambique, a introdução do selo fiscal não logrou mitigar eficazmente o contrabando de produtos ilícitos e não onerados tributariamente.

<sup>10</sup> Doc. 10 - Estudo TRACIT 2025. Disponível em [https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit\\_illicittradeindexfindings\\_mar2025.pdf](https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit_illicittradeindexfindings_mar2025.pdf)

<sup>11</sup> Doc. 11 - Estudo Tracit 2023.

Não obstante a implementação do selo fiscal em 2017, o Ministério de Finanças de Moçambique divulgou os resultados do programa do selo fiscal revelando que as metas de arrecadação fiscal se encontravam significativamente aquém do esperado, e que a prevalência do comércio ilícito de álcool permaneceu inalterada (Centro de Integridade Pública, 2020; TRACIT, 2023).<sup>12</sup>

47. No Quênia<sup>13</sup>, restou incontroverso que o país perdeu receita na indústria por causa do uso de selos falsos nos produtos.

48. Do mesmo modo, em Gana<sup>14</sup>, o uso de selos de papel prejudicou a eficiência dos grandes produtores de bebidas, pois tornou menos produtivas suas linhas de produção. Tal desaceleração produtiva é resultado de um processo mecânico adicional necessário para a fixação dos selos. Consequentemente, parte dos investidores do setor de bebidas mudaram suas operações para países vizinhos como Burkina Faso, Costa do Marfim e Togo. Os elevados custos associados aos selos fiscais, portanto, resultaram em perda de investimento estrangeiro direto para o governo ganês.

49. Na Tanzânia, os selos fiscais foram introduzidos em 2019 como parte dos esforços do governo para mitigar a evasão fiscal, aumentar a arrecadação de impostos especiais de consumo e combater o comércio ilícito. No entanto, o álcool ilícito

---

<sup>12</sup> Centro de Integridade Pública. (2020). 15 years Promoting Transparency and Anticorruption. Maputo: Centro de Integridade Pública. p. 63. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/02/BROCHURA-CIP-INGLES-2.pdf>.

<sup>13</sup> Kibebe, L-L. (2022, October 20). Kenya Losing Revenue in Manufacturing Due to Fake Stamps - President Ruto. The Kenya Times. <https://thekenyatimes.com/business/kenya-losing-revenue-in-manufacturing-due-to-fake-stamps/>

<sup>14</sup> Lallerstedt, K. (2019). Illicit Financial Flows: Illicit Trade in Counterfeit, Pirated and Substandard Goods in Ghana - OECD Development Co-Operation Working Paper 65. Paris: OECD Publishing. p. 16. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/illicit-financial-flows-illicit-trade-in-counterfeit-pirated-and-substandard-goods-in-ghana\\_45baa248/113ce3d6-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/illicit-financial-flows-illicit-trade-in-counterfeit-pirated-and-substandard-goods-in-ghana_45baa248/113ce3d6-en.pdf)

continua prevalente e os produtores locais de bebidas destiladas continuam a enfrentar a concorrência desleal de grupos criminosos que falsificam suas marcas e as "autenticam" com selos fiscais falsificados. Distribuidores de marcas internacionais enfrentam um problema semelhante quando seus produtos são contrabandeados para o país por operadores não registrados e comercializados no mercado usando selos fiscais falsos ou impróprios para "autenticar" sua legitimidade (The Citizen, 2019<sup>15</sup>; Tracit 2023).

50. Por fim, o Equador. Em 2017 foi introduzido um programa de selo fiscal para combater a evasão fiscal, a falsificação e o contrabando de bebidas destiladas e cerveja, denominado SIMAR. O sistema foi introduzido a um custo de US\$ 72 milhões para os contribuintes na expectativa de que a arrecadação aumentaria significativamente. Entre 2017 e 2019, o governo investiu US\$ 30,9 milhões na implementação do sistema SIMAR e esperava-se que a arrecadação do imposto especial de consumo para tais produtos aumentasse pelo menos US\$ 146 milhões, mas o aumento foi de apenas US\$ 20 milhões, resultando em um saldo líquido negativo para o governo. Além da redução na arrecadação do imposto especial de consumo referente aos produtos alvo do SIMAR, a implementação do programa não foi equilibrada. Por exemplo, embora o comércio ilícito de cerveja representasse menos de 1% do mercado total, 90% dos recursos do SIMAR foram utilizados para implementar o sistema no mercado de cerveja, com os restantes 10% alocados aos outros produtos (bebidas espirituosas - "quentes" e cigarros). Consequentemente, a maior parte dos custos do programa foram alocados a um setor com a menor

---

<sup>15</sup> The Citizen. (2019, November 20). Suspected makers of counterfeit liquor and fake tax stamps arraigned face 11 counts. The Citizen. <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/national/suspected-makers-of-counterfeit-liquor-and-fake-tax-stamps-arraigned-face-11-counts-2697432>

incidência de comércio ilícito, cenário semelhante ao do Brasil (Soledispa, 2021; Tracit 2023)<sup>16</sup>.

51. Portanto, temos assim mais uma evidência internacional acerca da ineficácia da aposição de selos fiscais e/ou da implementação de controles físicos de produção para fins de mitigação do mercado ilícito ou de incremento da arrecadação, conforme observado nas jurisdições supracitadas que atualmente empregam tal tipo de sistema.

### **III.2 - Dos Antecedentes. Das Razões de Implementação e Suspensão do Sistema de Controle.**

52. Muito antes do polêmico sistema de controle da produção de bebidas denominado SICOBE, a Receita Federal iniciou movimentos para o controle das chamadas bebidas frias (cervejas e refrigerantes) com vistas a ter informações precisas sobre a efetiva produção de bebidas e evitar a sonegação fiscal.

53. Inicialmente, veio a Instrução Normativa n. 265, de 20 de dezembro de 2002, inaugurando a obrigação da implementação do chamado “medidor de vazão” para os fabricantes de cervejas, a partir de 2004, e de refrigerantes, em 2006.

54. Posteriormente, em 2008, sobreveio a Instrução Normativa RFB 869/2008, trazendo o Sistema de Controle de Produção de Bebidas, o SICOBE, criando uma polêmica modelagem jurídica onde, em verdade, havia uma delegação do “poder concedente” à Casa da Moeda do Brasil, para contratação de um

---

<sup>16</sup> The figures and estimations are taken from SRI's official website: Tax collection is regularly published at <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri>; Cost estimations are done by calculating the number of marks/stamps delivered and the price per unit as defined in the contract between Ecuador and the service provider <https://www.sri.gob.ec/web/guest/simar>

serviço de controle de bebidas onde, por sua vez, a referida empresa pública ficaria com parte da contrapartida financeira recolhida pela empresa escolhida para a execução do Contrato.

55. Este sistema, de fato, pôde, à época, trazer informações que coibiram a sonegação fiscal e permitiu tanto à Receita Federal quanto ao mercado, em tempo real, ter os números da efetiva produção de bebidas no país.

56. O sistema era dotado de equipamentos instalados nas linhas de produção de bebidas fazendo a contagem e controle das unidades produzidas. Os dados eram enviados em tempo real para a Receita Federal.

57. Na ocasião, a empresa SICPA foi contratada para operar o SICOBE, ficando responsável por instalar e realizar a manutenção dos equipamentos em todas as empresas no Brasil.

58. Como contrapartida à empresa e à Casa da Moeda, a União Federal arcava com o custo do contrato. As empresas fiscalizadas pagavam (adiantavam) a importância (R\$ 0,03 por unidade) e recebiam o ressarcimento da União via um crédito presumido de PIS/COFINS, a *posteriori*.

59. Posteriormente, diante dos novos mecanismos de fiscalização, o Poder Executivo iniciou movimentos voltados à descontinuação do SICOBE.

60. Foi editada a Portaria do Ministro de Estado da Fazenda (Portaria MF n° 638, de 10 de agosto de 2015) que determinou a criação de uma Comissão Especial de modo a proceder uma análise econômico-financeira e avaliação da conformidade das informações de interesse fiscal do Sistema de Controle de

Produção de Bebidas (SICOBE)<sup>17</sup>, que destacou a sua completa inviabilidade.

61. Ao fim e ao cabo, estas foram as razões de natureza prática para o encerramento do SICOBE:

- (i) O **Alto Custo da fiscalização**. O custo era alto por causa **dos custos do Contrato** celebrado entre a Casa da Moeda e a SICPA. Estudos mostravam que a mesma fiscalização poderia custar cerca de 20% do que era custeado pela União Federal.
- (ii) A **Operação Vícios** deflagrada pela Polícia Federal com suspeitas de corrupção entre a SICPA e integrantes da Receita Federal, Casa da Moeda e Ministério da Fazenda no que tange aos sistemas SICOBE e SCORPIOS (controle de cigarros).<sup>18</sup>
- (iii) **Obsolescência do Sicobe**. A Receita Federal entendeu à época que, além de caro, era desnecessário um sistema específico haja vista que os vários sistemas de controle paralelo implementados, em especial, o chamado "Bloco K", trazido pela IN 1652/2016 e o da "nota

---

<sup>17</sup> Doc. 12 - Relatório da Comissão Especial.

<sup>18</sup> PF faz operação no RJ, SP e DF contra fraude no controle de bebida. Ação tem objetivo de cumprir 23 mandados de busca e apreensão. Justiça Federal decretou o sequestro de bens dos principais investigados.

"As investigações começaram há dois anos e tiveram o apoio da Casa da Moeda. A Polícia Federal verificou a existência de fraude em contrato referente à implantação do Sistema de Controle da Produção de Bebidas (SICOBE), que compete à Casa da Moeda. Segundo a PF, o faturamento nos últimos seis anos referente a essa contratação ultrapassou R\$ 6 bilhões. Indícios apontam para o pagamento de aproximadamente R\$ 100 milhões em propina para servidores da Receita Federal e empregados da Casa da Moeda". <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/pf-faz-operacao-no-rj-sp-e-brasilia-contra-funcionarios-da-casa-da-moeda.html>

fiscal eletrônica”, permitiria o cruzamento de informações que ao fim e ao cabo a Receita teria e mesma informação fornecida pelo SICOBE, com acesso à toda cadeia produtiva;

- (iv) Recomendações do **Tribunal de Contas da União**, constantes de partes públicas e outras sigilosas, relacionadas à contratação da SICPA (atual Ceptis) para implementação do SICOBE, em especial do Acórdão 2873/2019, *in verbis*:

**"ASSUNTO**

*Acompanhamento para verificar as ações para a contratação de serviços técnicos especializados com vistas a implementar o Sistema de Controle de Bebidas (Sicobe), bem como as providências levadas a efeito para cumprimento de determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União em razão das Operações Vícios e Esfinge da Polícia Federal.*

. . .

**ACÓRDÃO**

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento realizado na Casa da Moeda do Brasil (CMB), em cumprimento aos Acórdãos TCU 2.462/2016 e 1.667/2017, ambos do Plenário, com o objetivo de analisar as ações realizadas pela entidade visando à contratação de serviços técnicos especializados para implementação do Sistema de Controle de Bebidas (Sicobe), providências levadas a efeito para cumprimento das determinações exaradas pelo Tribunal em razão das Operações Vícios e Esfinge da Polícia Federal, bem como monitoramento do andamento do Pregão Presencial Internacional CMB 10/2016 para contratação do Sistema de Rastreamento e Controle da Produção de Cigarros (Scorpions), bem como outras licitações promovidas pela CMB para contratação do referido sistema (TC [Processo 030.181/2017-3](#), apenso);*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

. . .

*9.3. **suspender cautelarmente**, sem a oitiva das partes, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, **todos os investimentos em curso ou previstos no âmbito do contrato** de Parceria Contratual CMB-Ceptis, firmado entre a Casa da Moeda e a Ceptis Indústria e Comércio de Tintas e Sistemas S.A. (CNPJ 28.721.821.0001-36), com o objetivo de fornecer, imprimir, distribuir e ativar o Selo Fiscal Inteligente (Scorpions);*

. . .

9.6. **recomendar à Casa da Moeda do Brasil**, na pessoa de seu Presidente, Sr. Eduardo Zimmer Sampaio, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que inicie processo licitatório, nos moldes do Pregão Internacional CMB 010/2016, para selecionar novo fornecedor do sistema de rastreamento e controle de produção de cigarros Scorprios;

9.7 recomendar à Casa da Moeda do Brasil, na pessoa de seu Presidente, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que **avalie o afastamento do exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança dos empregados apontados como responsáveis pelas irregularidades retratadas na instrução até o trânsito em julgado dos presentes autos;**

9.8 **converter o presente processo em Tomada de Contas Especial**, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RITCU, na qual deverá ser analisado, de forma conclusiva, o débito associado às irregularidades detalhadas nos Achados de Auditoria, delimitando a responsabilização dos agentes e o montante do dano causado aos cofres da Casa da Moeda do Brasil, autorizando, desde já, a citação dos responsáveis;

. . .

#### VOTO

. . .

5. Totalizando as diversas prorrogações e aditivos, o valor dos contratos investigados supera **R\$ 10 bilhões**, no caso do sistema Sicobe, e R\$ 1 bilhão, relativamente ao sistema Scorprios (cf. cálculos e referências à Peça 236, p. 10). **Pesaram, sobre as aludidas contratações, fortes indícios de direcionamento a favorecer a empresa contratada, conforme demonstra o Relatório precedente.**

. . .

7. Após colher informações junto ao Ministério da Transparência (Peças 16-17), Embrapa (Peça 18) e CMB (Peças 11, 43 e 44) e examinar os procedimentos administrativos relativos às contratações impugnadas (série de documentos listados à Peça 236, p. 9-11), a **unidade técnica concluiu pela ocorrência das irregularidades sintetizadas nos seguintes achados de auditoria:**

. . .

c) **direcionamento do certame** para contratação de solução tecnológica para controle de produção de bebidas - Sicobe (Processo 1890/2008). Contratação por inexigibilidade, sem a observância das formalidades aplicáveis à espécie. Possível ocorrência de crime previsto no art. 89 da Lei 8666/93;

. . .

e) **ocorrência de fraude para frustrar o caráter competitivo** do certame de contratação do Sicobe , no âmbito da fase de pré-qualificação (Processo CMB 2834/2013);

. . .

g) **continua tutela dos interesses do Grupo de Controle da empresa Sicpa pela CMB**, mesmo após a deflagração da "Operação Vícios" pela Polícia Federal.

. . .

10. Ademais, a equipe técnica aconselha proferir medidas cautelares **inaudita altera pars** a fim de prevenir futuros desfalques, consistentes em determinação à CMB para que:

. . .

d) "decretar a indisponibilidade dos bens destas companhias", isto é, da Sicpa e Ceptis (peça 236, p. 154).

. . .

24. Sem contar as diversas irregularidades que foram sendo perpetradas ao longo dos anos, mencionadas no Relatório e nos pareceres produzidos nos autos, **a Sicpa, em nenhum momento, jamais apresentou uma planilha de custos unitários detalhados dos serviços prestados**. Portanto, a CMB nunca soube se estava pagando o preço justo pela execução dos serviços ou muito acima dos preços de mercado, seja no Scorprios, seja no Sicobe (fls. 106 a 114 da instrução reproduzida no Relatório precedente).

. . .

28. Portanto **há muitos indícios de que a empresa Sicpa vinha se utilizando de práticas criminosas para manter contratação ilegal com a Casa da Moeda, o que foi provado no caso da contratação do Sicobe**.

29. A semelhança de procedimentos levados a efeito no caso Scorprios é notória em relação ao caso Sicobe, o que indicaria terem sido adotadas as mesmas condutas criminosas. No entanto, a Polícia Federal ainda não obteve provas cabais de crimes cometidos no que tange à contratação do Scorprios, razão pela qual a instrução se ateve aos ilícitos administrativos encontrados com os elementos de prova a que costumam ter acesso os auditores do TCU.

. . ."

62. Na sequência, veio o Ato Declaratório Executivo n. 75/2016 suspendendo a obrigatoriedade do SICOBE a partir de 13/12/2016.

### III.3 - Da Apreciação do Tema pelo TCU e das Determinações da Decisão do TC 047.527/2020-0

63. Foi apresentada uma denúncia junto ao TCU, contestando, em suma, que a Secretaria da Receita Federal teria supostamente agido com ilegalidade quando da edição do Ato Declaratório Executivo 75/2016, vez que contrariou os ditames da Lei de regência.

64. O tema foi objeto da decisão no Tribunal de Contas da União (**TC 047.5278/2020-0**), inicialmente pela relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, posteriormente (reexame), pelo Min. Vital do Rego.

65. O TCU decidiu e determinou que houvesse o retorno da referida fiscalização conforme a parte dispositiva do **Acórdão 2144/2023**:

**"9.Acórdão:**

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia sobre indícios de irregularidades relacionadas ao desligamento do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe) pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em desacordo aos preceitos do art. 35 da Lei 13.097/2015,*

*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:*

*9.1. nos termos dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, **conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;***

*9.2. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno, **determinar à Secretaria Especial da Receita Federal que:***

*9.2.1. no prazo de 15 (quinze) dias, **adote as providências necessárias à anulação do Ato Declaratório Executivo 75/2016 e do Ato Declaratório Executivo 94/2016, por afrontarem o art. 35, caput e parágrafo único, da Lei 13.097/2015;***

*9.2.2. no prazo de 60 (sessenta) dias, em conjunto com a Casa da Moeda do Brasil, **adote as providências necessárias ao restabelecimento da utilização do Sicobe em todas as pessoas jurídicas obrigadas pela Lei 13.097/2015 e legislação correlata, em estrita observância ao art. 1º da Instrução Normativa RFB 869/2008.***

9.3. **orientar à unidade técnica do TCU que monitore a presente decisão em autos apartados, nos termos dos arts. 243 e 250, inciso III, in fine, do Regimento Interno;**

9.4. *dar ciência desta decisão à denunciante, à Secretaria Especial da Receita Federal e à Casa da Moeda do Brasil;*

. . . (grifos nossos)

66. No entanto, haja vista as razões anteriores levadas a efeito para o desligamento do SICOBE, em especial a desatualização do sistema no que tange a um controle “nas linhas de produção”, quase equivalendo a um “controle físico”, sem contar com o alto custo daquele contrato, fez-se necessária uma adequação de um novo sistema que privilegie, pelo próprio princípio da eficiência administrativa, os grandes avanços tecnológicos já existentes que suprem de sobremaneira o controle da produção.

67. Primeiramente, é importante ressaltar que **o TCU não determinou a continuidade do SICOBE nos exatos termos e condições anteriores.**

68. Diante disso, foi publicada a **Instrução Normativa n. 2.251, de 13 de fevereiro de 2025**, da Receita Federal que, por sua vez, **revogou os atos anteriores** que dispunham “. . . sobre a instalação de equipamentos contadores de produção nos estabelecimentos industriais de que trata o art. 35 da Lei n. 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e estabelece prazo para a edição de atos atualizados sobre a matéria.” Eis a íntegra da norma:

*“O SECRETÁRIO ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 350, caput, inciso III, do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020, e tendo em vista o disposto no art. 35 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, no art. 36, § 1º, inciso II, da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e no **Acórdão nº***

**2.144/2023-TCU-Plenário, sessão de 18 de outubro de 2023, resolve:**

Art. 1º **Esta Instrução Normativa revoga os atos** que dispõem sobre a instalação e utilização de equipamentos contadores de produção nos estabelecimentos industriais de que trata o art. 35 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e estabelece prazo para a edição de atos atualizados sobre a matéria.

Art. 2º Ficam revogados os atos relacionados no Anexo Único.

Art. 3º Os atos normativos que estabelecerão a forma, os limites, as condições e os prazos referentes à obrigatoriedade de que trata o art. 35, caput, da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, serão publicados no prazo de trinta dias, contados da data de publicação desta Instrução Normativa.

Art. 4º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.” (grifos nossos)

69. Em que pese a existência de outras formas e controle e fiscalização efetivas, o que per se justifica a desnecessidade de reimplantação do SICOBE, a Receita Federal agiu corretamente para fins de cumprimento do decidido pelo TCU, iniciando pela revogação dos atos incompatíveis com as normas de regência.

70. A Receita sinalizou que não está simplesmente “revigorando” o antigo SICOBE, mas trabalhando para analisar a possibilidade de implementação de um novo sistema de controle e fiscalização, que se espera seja moderno, menos interventivo e mais vantajoso ao erário público, em atendimento ao princípio constitucional da eficiência, levando em conta o novo contexto fiscal e econômico, uma vez que o PIS/COFINS não é mais apurado por pauta, bem como o advento da nova reforma tributária.

71. Partindo de uma premissa que, se realmente necessário reinstalar um sistema, ainda que o próprio órgão fiscalizador e arrecadador entenda desnecessário haja vista a existência de outros mecanismos já existentes, é de suma importância que se busque um modelo que repare as falhas do sistema que fora

descontinuado; reavalie as eventuais vantagens e desvantagens da modelagem jurídica via a Casa da Moeda do Brasil com eventual novo processo licitatório para contratação de empresa que apresente uma solução técnica, eficiente e mais vantajosa para o erário.

72. Isso porque, faz-se mister recordar, que à época da instalação do SICOBE, não existiam os mecanismos hoje já implantados e reconhecidos mundialmente como **mais eficazes**, que já suprem o que naquele período não era possível, exigindo um controle literalmente "físico" nas linhas de produção.

73. Quando da instalação do SICOBE, um sistema de controle naquele formato, que identificava não apenas o volume produzido, mas também a marca e embalagem na linha de produção, mostrava-se necessário haja vista o então vigente regime REFRI, que apurava o PIS e a COFINS por pauta fiscal.

74. Contudo, tal sistemática além de ter sido substituída pelo regime não-cumulativo das bebidas frias da Lei nº 13.097/2015, já possui data para sua extinção tendo em vista a recém aprovada reforma tributária do consumo (LCP 214/2025), que substituirá o PIS e a COFINS por um IVA dual.

75. Nesse contexto, é importantíssimo restar consignado que os ora Requerentes não estão a discordar da fiscalização em si, mas é de se reconhecer que a Receita Federal é órgão que possui a competência para escolher e determinar o meio mais eficiente.

76. Nesta linha de contribuição, apresenta-se em anexo **PARECER**<sup>19</sup> da lavra dos Srs. **Joao Barroso Tostes Neto**, ex-secretário da Receita Federal, e de **Ronaldo Lázaro Medina**, em

---

<sup>19</sup> Doc. 13 - Parecer técnico.

resposta a consulta formulada pelo SINDCERV, que de forma pormenorizada trazem uma visão técnica sobre o tema e sobre o sistema SICOBE, em especial uma análise sobre os efeitos e implicações do retorno da obrigatoriedade do SICOBE e algumas alternativas, parecer este também juntado nos autos do feito que tramitou no TCU.

#### **III.4 - Da competência da Receita Federal para imposição de obrigações acessórias tributárias.**

77. O presente mandado de segurança traz, dentre seus principais fundamentos, a questão da existência ou não de reserva legal para a instituição das chamadas obrigações acessórias tributárias.

78. Não se discute que a instituição de tributos deve decorrer de lei em sentido formal. Esse é um imperativo constitucional inequívoco:

*"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*I - **exigir ou aumentar tributo sem lei** que o estabeleça";*

79. Não obstante isso, a questão jurídica em relevo versa sobre as obrigações jurídicas acessórias à instituição de tributos, e não de qualquer instituição de tributo.

80. Nesse contexto, cumpre explicitar o que dispõem os arts. 113 e 115 do CTN:

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

*§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.*

§ 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**.

[...]

Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da **legislação aplicável**, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal”.

81. Assim, de início, verifica-se que o fato de o CTN se referir, quanto às obrigações acessórias, a observância da “legislação tributária” - e não da lei -, já confirma o teor autoexplicativo do art. 96 do mesmo CTN e à conseqüente constatação de que a legalidade estrita foi exigência estabelecida apenas para a instituição das obrigações tributárias principais.

82. Com efeito, do próprio CTN, extrai-se que: “Art. 96. A expressão **“legislação tributária”** compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, **os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes”**.”.

83. Assim, enquanto as obrigações principais são estabelecidas pela lei e seguem o princípio da legalidade estabelecido no artigo 150, I, da CF, as obrigações acessórias podem ser estabelecidas pela legislação em geral.

84. Como cediço, a acessoriedade das obrigações tributárias diz respeito à sua instrumentalidade, sempre no interesse da **arrecadação e da fiscalização** (vide art. 113, § 2º do CTN). Esse caráter instrumento (finalístico) é essencial para o controle e exame dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e proibição de excessos das obrigações estatais pelo próprio Poder Judiciário:

"[...] TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE **PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE**. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law". Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. **A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS**. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. **APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO**. - **A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar**". (ADI 2667 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19-06-2002, DJ 12-03-2004 PP-00038 EMENT VOL-02143-02 PP-00275).

85. No caso dos autos, é curioso registrar que **a maior interessada na arrecadação e forma de fiscalização dos tributos incidentes sobre a produção de bebidas (Receita Federal) está defendendo a extinção do anterior modelo (por não ser o mais eficiente) e o TCU, basicamente, defendendo a vigência de um contrato celebrado entre a Casa da Moeda e uma entidade privada, contrato este que anteriormente a própria Corte de Contas reconheceu haver indícios de diversas irregularidades, como citado anteriormente.**

86. É nesse contexto jurídico que se mostra competente a Receita Federal para extinguir ou substituir o SICOBE por outro modelo mais eficiente.

87. Como cediço, a arrecadação e fiscalização tributária são exercidas pelo Poder Executivo, nos termos do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.124/1984: "Art. 5º O Ministro da Fazenda poderá

**eliminar ou instituir obrigações acessórias relativas a tributos federais** administrados pela Secretaria da Receita Federal”.

88. No mesmo sentido, o art. 16 da Lei 9.779/99 conferiu à Receita Federal a competência para “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”.

89. Conforme ressaltado no presente mandado de segurança, a União destacou justamente a falta de razoabilidade do custo do sistema de fiscalização via SICOBE: “A desproporcionalidade do gasto torna-se ainda mais evidente quando se considera que a administração tributária da União como um todo custou apenas 0,43% da arrecadação federal em 2022, enquanto o custo do SICOBE representaria aproximadamente 15% da arrecadação do setor específico que pretende controlar. Esta disparidade viola frontalmente o princípio constitucional da eficiência administrativa, especialmente considerando a ausência de benefícios comprovados do sistema”.

90. O parecer do Prof. Tostes, ora anexado (doc. 13) trata exatamente dessa temática, indicando a desproporcionalidade dos custos do SICOBE aos fins a que se destinam, sendo este provavelmente o principal motivo pelo qual esse modelo de tributação foi ou está sendo substituído em diversos outros países:

“ A análise financeira que evidenciou elevados custos de operação e manutenção do Sicobe frente às receitas tributárias devidas pelas empresas sob o controle do sistema foi uma das principais razões que levaram a Comissão Especial a recomendar a descontinuidade do sistema.

Segundo esse relatório, os custos anuais do Sicobe entre 2009, quando funcionou parcialmente, e nos demais anos de funcionamento pleno, até 2014, foram em média de R\$ 1,1 bilhão, com R\$ 1,4 bilhão no último ano dessa série, representando, em

média, 14,1% das receitas tributárias federais recolhidas pelas empresas sob o controle do sistema. De fato, se for considerada apenas a arrecadação dos tributos sobre as bebidas (IPI, PIS e Cofins e a própria taxa do Sicobe para à CMB), essa proporção sobe a 22% dessa arrecadação.

Ainda sobre custos, a Nota RFB/Cofis/Dicoe nº 105, de 20 de julho de 2021, tendo atualizado informações sobre os custos do SICOBE até 2016, dá conta que nos anos de 2015 e 2016, considerando todos os tributos federais das empresas sob o controle do sistema, atingiu percentuais ainda maiores do que o de 2014, isto é, 24,63% e 20,11%, respectivamente.

**Registra-se que as conclusões da Comissão Especial sobre os custos do Sicobe convergem com o posicionamento de muitos países a não aplicarem solução de controle fiscal semelhante ao sistema então vigente, e outros a abandonarem, devido aos elevados dispêndios de instalação e de operação de monitoramento e os aspectos problemáticos da logística de sua operação e manutenção, bem assim a rápida obsolescência tecnológica desse tipo de sistema.**

#### *Relação Custo x Benefício*

A partir da implantação do Sicobe, a RFB passa a contar com uma ferramenta de controle da produção que propicia uma quantidade importante de informações para acompanhamento do setor de bebidas. O tipo do produto e de embalagem, controle por marca comercial e volume são informações geradas diretamente da linha de produção que eram utilizadas no modelo de tributação anterior para verificar o cumprimento das obrigações tributárias.

**No entanto, durante os trabalhos da Comissão Especial, ficou demonstrado que o custo de utilização desse sistema de controle ficou muito elevado e, devido à alteração da tributação do setor, tornou-se defasado e sem aplicação.**

[...]

**Os elevados custos de instalação e de operação de sistemas de monitoramento nos moldes do Sicobe e os aspectos problemáticos da logística de sua operação e manutenção são fatores principais que levam muitos países a não aplicarem essa solução de controle fiscal e outros a abandonarem, como também ocorreu no caso do Brasil, nos termos do Relatório Final da Comissão Instituída pela Portaria MF nº 638, de 2015, que destaca a questão dos custos e como um dos principais motivos para a sua desativação”.**

91. No caso dos autos, digno de nota é a **insistência do TCU na manutenção do sistema SICOBE**, chegando em seu agravo interno - que se volta contra a decisão liminar deferida no presente *mandamus* - a sugerir que: *"cabia à própria RFB, no uso da competência normativa e fiscalizadora, adotar as providências*

*cabíveis para tornar o SICOBE mais efetivo, e não descontinuar o seu uso”.*

92. Assim sendo, os ora Requerentes servem-se do presente pedido para trazer esses e outros elementos que porventura sobrevierem no intuito de colaborar tecnicamente com esta Col. Corte para a melhor prestação jurisdicional, sempre em respeito em atenção aos princípios constitucionais da “*legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*” (art. 37, CF).

#### IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer-se a **admissão do SINDICERV e da ABIR** na qualidade de ***amicus curiae***, com a possibilidade de apresentação de memoriais, estudos, pareceres e quaisquer outros documentos aptos a auxiliar esta Eg. Corte Suprema no julgamento da presente causa, resguardando-se ainda a possibilidade de sustentação oral em momento oportuno.

Nesses termos,

Pede acolhimento.

Brasília, 17 de junho de 2025.

ALEXANDRE KRUEL JOBIM  
OAB/DF nº 14.482

MARCELO AUGUSTO CHAVES VIEIRA  
OAB/DF nº 24.166