

**STA 752 MC / DF - DISTRITO FEDERAL**  
**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA**  
**Relator(a): Min. Presidente**  
**Julgamento: 23/05/2014**  
**Decisão Proferida pelo(a)**  
**Min. JOAQUIM BARBOSA**  
**Publicação**  
**PROCESSO ELETRÔNICO**

DJe-104 DIVULG 29/05/2014 PUBLIC 30/05/2014

**Partes**

REQTE.(S) : UNIÃO  
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
REQDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
INTDO.(A/S) : C S DE T  
ADV.(A/S) : VERA CARLA NELSON CRUZ SILVEIRA

**Decisão**

Decisão: Inicialmente observo que, segundo a legislação de regência, as informações ou os documentos protegidos pelo sigilo fiscal são taxativos, e, portanto, a restrição de acesso aos elementos já juntados aos autos de processo judicial ou de qualquer outra forma custodiados pelo Estado deve ser seletiva e precisa.

Dessa forma, neste momento, devem permanecer sob sigilo todos os documentos juntados aos autos, ao menos até que a empresa-interessada possa se manifestar sobre a lista apresentada pela requerente (Petição 22.844/2014). Em especial, atente a Secretaria para os documentos que a União já apontou como sigilosos.

Contudo, o sigilo documental não impede a publicação de decisões e de despachos, a menos que a restrição esteja oportunamente expressamente indicada e fundamentada. De forma semelhante, inexistente fundamento legal para ocultar o nome das partes.

Em relação à petição inicial, o acesso ao documento deverá permanecer, também por ora, restrito às partes e aos seus procuradores, devidamente identificados. Porém, essa restrição não impede o fornecimento de certidões ou de cópias documentais cujas informações sigilosas tenham sido seletiva e precisamente ocultadas (redaction – art. 7º, § 2º da Lei 12.527/2011), após cuidadoso exame.

Passo ao exame do pedido de suspensão de tutela antecipada.

Trata-se de pedido de suspensão de tutela antecipada formulado pela União contra decisões judiciais prolatadas pelo Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região nos autos da Ação 0027352-30.2012.4.01.3400.

Narra a União que a empresa-interessada Cia. Sulamericana de Tabaco teve o registro especial de funcionamento cancelado, por inadimplência tributária (art. 2º, II do Decreto-Lei 1.593/1977, com a redação dada pela Lei 12.715/2012).

Segundo a requerente, a empresa-interessada é inadimplente contumaz dos tributos devidos à União (dívida ativa inscrita em torno de R\$ 400 milhões, garantida, e R\$ 100 milhões, sem garantia).

Ocorre que as autoridades-requeridas vêm sistematicamente concedendo medidas favoráveis à continuidade do funcionamento da empresa-interessada

Para a União, essas decisões colocam em risco o erário e a ordem social, na medida em que:

- a) Esta Suprema Corte considera constitucional a norma que permite a cassação sumária do registro especial de funcionamento da indústria do tabaco, se constatada inadimplência tributária (RE 550.769);
- b) A empresa-interessada nem sequer recorreu da decisão administrativa que cancelou o registro especial;
- c) Com o avanço do devido processo legal não mais se encontra presente o obstáculo que motivou a negativa de seguimento à STA 703, que envolve a mesma empresa-interessada;
- d) A permanência de sonegador contumaz no mercado viola a livre-iniciativa e a concorrência equilibrada;
- e) Os valores devidos pela empresa-interessada são quase incalculáveis;
- f) A empresa-interessada rejeitou a regularização de seu quadro de recalcitrante inadimplência, quando oferecida a possibilidade de parcelamento das dívidas;
- g) A diminuição artificial do preço do produto estimula o consumo de cigarros e de outros derivados do tabaco, sabidamente deletérios à saúde.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região prestou informações (Petição 19.380/2014).

A empresa-interessada veio aos autos requerer que o TRF da 1ª Região encaminhasse à Suprema Corte cópia integral dos acórdãos relacionados ao caso, para demonstrar que o quadro fático-jurídico da Cia. Sulamericana não é semelhante à situação motivadora dos precedentes desfavoráveis invocados pela União (caso "American Virginia"). Ademais, a interessada afirma que há erro material nos dados apresentados pela União, em referência à composição da dívida ativa da empresa.

É o relatório.

Decido.

Sem prejuízo de exame mais aprofundado em relação às questões de fundo, no momento oportuno, considero presentes os requisitos que ensejam a concessão da medida pleiteada.

Com o adensamento do devido processo legal, desapareceu o obstáculo que tornava prematuro o exame do pedido de suspensão de tutela antecipada.

O apelo ao dano ao erário e à livre-iniciativa e à concorrência são, isoladamente, insuficientes para justificar medida tão gravosa (cf., e.g., a SL 538-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, DJe de 12.02.2014).

Porém, o risco à saúde individual e coletiva está bem caracterizado. Há forte relação entre a carga tributária e a formação do preço de venda de produtos e serviços. O custo de opção, isto é, toda a utilidade que o comprador perde ao

adquirir um bem em troca de dinheiro, aumenta aproximadamente à razão do aumento do preço, influenciado pela carga tributária.

O Estado legitimamente optou por tornar especialmente penosa a aquisição dos derivados do tabaco, por se tratarem de produtos altamente lesivos à saúde, tanto em virtude do potencial de dependência física ou psíquica como pelas doenças associadas ao consumo (a mais difundida é o "câncer"). Crê-se que o tabagismo cause direta ou indiretamente a morte de seis milhões de pessoas ao ano no continente americano (OMS/2013).

Ademais, o tabagismo impõe à coletividade dividir os custos de escolha feito por indivíduos, na medida em que o Estado é obrigado a custear o tratamento das doenças que acometem tanto dependentes como os fumantes passivos. Por outro lado, as doenças associadas ao fumo diminuem a capacidade laborativa, de modo a forçar familiares ou o Estado a suprirem o papel econômico que o doente deixa de desempenhar.

As decorrências especialmente nefastas da indústria do tabaco foram uma das principais motivações do precedente que reconheceu a constitucionalidade parcial da norma que permite a cassação sumária do registro especial de funcionamento.

A propósito, confira-se a ementa do referido precedente, de minha relatoria:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. NÃO-PAGAMENTO DE TRIBUTO. INDÚSTRIA DO CIGARRO. REGISTRO ESPECIAL DE FUNCIONAMENTO. CASSAÇÃO. DECRETO-LEI 1.593/1977, ART. 2º, II.

1. Recurso extraordinário interposto de acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que reputou constitucional a exigência de rigorosa regularidade fiscal para manutenção do registro especial para fabricação e comercialização de cigarros (DL 1.593/1977, art. 2º, II).

2. Alegada contrariedade à proibição de sanções políticas em matéria tributária, entendidas como qualquer restrição ao direito fundamental de exercício de atividade econômica ou profissional lícita. Violação do art. 170 da Constituição, bem como dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

3. A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal rechaça a aplicação de sanção política em matéria tributária. Contudo, para se caracterizar como sanção política, a norma extraída da interpretação do art. 2º, II, do Decreto-lei 1.593/1977 deve

atentar contra os seguintes parâmetros: (1) relevância do valor dos créditos tributários em aberto, cujo não pagamento implica a restrição ao funcionamento da empresa; (2) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle do ato de aplicação da penalidade; e (3) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle da validade dos créditos tributários cujo não-pagamento implica a cassação do registro especial.

4. Circunstâncias que não foram demonstradas no caso em exame.

5. Recurso extraordinário conhecido, mas ao qual se nega provimento." (RE 550769, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 02-04-2014 PUBLIC 03-04-2014).

Tal como naquela oportunidade, é imprescindível explicitar duas cautelas, para que esta decisão não corra risco de ser aplicada equivocadamente.

O procedimento abreviado para cancelamento do registro especial para funcionamento de empresas se refere exclusivamente à indústria do tabaco, por questões precisas e provadas além de dúvida razoável ligadas à saúde pública. Assim, a aplicação do precedente a outras áreas econômicas depende de exame próprio, específico e acurado, sem apelo à "transcendência imediata de fundamentos determinantes". Esse caveat é importante, porquanto há outras atividades que necessitam de registro especial para funcionamento.

A segunda cautela se refere à alegação de risco à livre-iniciativa e à concorrência equilibrada como fatores de perturbação da ordem social e, portanto, motivadoras das contracautelas excepcionalíssimas. Essa espécie de argumento é bastante invocada em matéria tributária e tem se espalhado por diversos tipos de processos, sem se limitar às contracautelas excepcionalíssimas.

No estado atual, inexistente simetria de acesso à informação consideradas as relações entre Fiscos, entre Fisco e contribuinte e entre contribuintes. Conforme aponta o Prof. Dr. Eurico de Santi, da FGV, é praticamente impossível a um contribuinte verificar se o tratamento que lhe é dispensado pelas autoridades fiscais tem o mesmo rigor da maneira como seu concorrente é tratado pelo Fisco, para casos e situações idênticas ou muito semelhantes (cf., SANTI, Eurico. Extrativismo Fiscal e Limites da Legalidade nas Operações de Importação: a ameaça do planejamento tributária às avessas. In: Revista Tributária das Américas, v. 4, p. 447; Santi, Eurico. 2013. 'Sigilo Fiscal: Crônica De Uma Morte Anunciada'. Accessed May 20 2014. <http://www.conjur.com.br/2013-jun-13/sigilo-fiscal-transparencia-cronica-morte-anunciada>;Cristo, Alessandro. 2014. 'Transparência Em Critérios Do Fisco É Mais Útil Do Que Leis'. Accessed May 20 2014. <http://www.conjur.com.br/2014-mar-16/entrevista-isaias-coelho-eurico-santi-nucleo-estudos-fiscais>; Blogafresp.org.br,. 2013. 'Blog Afresp'. Accessed May 20 2014. <http://blogafresp.org.br/2013/11/20/professor-eurico-de-santi-participa-da-entrevista-no-blog-afresp/>).

Sem transparência reveladora dos critérios de aplicação das normas tributárias, o apelo do Estado à proteção da livre-iniciativa e da concorrência equilibrada declina para um quadro cognitivo de incerteza, como aquele que motivou profunda revisão nos procedimentos fiscalizatórios do Internal Revenue Service norte-americano, devido à seletividade da interpretação legal conforme critérios não-jurídicos (cf., por todos, o registro que o Prof. Paul Caron faz em [http://taxprof.typepad.com/taxprof\\_blog/2014/05/the-irs-scandal-17.html](http://taxprof.typepad.com/taxprof_blog/2014/05/the-irs-scandal-17.html));

Nesses termos, somente seria admissível o argumento de risco à livre-iniciativa e à concorrência equilibrada se cada contribuinte pudesse realizar o controle pleno dos critérios utilizados para aplicar normas tributárias, tanto aquelas que definem a carga tributária como aquelas que efetivamente proíbem o exercício de atividade econômica lícita.

Feitas essas ressalvas, concedo a medida pleiteada, para suspender a tutela antecipada à empresa-interessada nos autos da Ação 0027352-30.2012.4.01.3400, até o trânsito em julgado do pertinente acórdão.

Publique-se.

Brasília, 23 de Maio de 2014.

Ministro Joaquim Barbosa

Presidente