

**Anteprojeto de lei complementar sobre normas gerais de prevenção de litígios, consensualidade e processo administrativo em matéria tributária, apresentado pelo Relatório Final da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional, instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1/2022.**

Dispõe sobre normas gerais de prevenção de litígio, consensualidade e processo administrativo, em matéria tributária.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 113-A. As penalidades cominadas pela legislação em razão do descumprimento de obrigações principais e acessórias deverão observar o princípio da razoabilidade e guardar relação de proporcionalidade com a infração praticada pelo sujeito passivo.

§1º A multa cominada pela legislação em razão do descumprimento de obrigação principal ou acessória, exceto as multas isoladas desvinculadas de valor de crédito ou tributo, não poderá exceder o valor do próprio tributo lançado ou do crédito cuja fiscalização tiver sido afetada pela desconformidade ou pelo atraso na prestação das informações pelo sujeito passivo.

§2º A multa majorada em face da configuração de dolo, fraude, simulação sonegação ou conluio não poderá exceder ao dobro do valor da multa que seria originalmente aplicada.” (NR)

.....  
.....

“Art. 138. A responsabilidade é excluída, inclusive em relação à multa de mora, pela denúncia espontânea da infração, acompanhada, se for o caso, do pagamento do tributo devido e dos juros de mora, ou do depósito da importância arbitrada pela autoridade administrativa, quando o montante do tributo dependa de apuração.

Parágrafo único. Não se considera espontânea a denúncia apresentada após o início de qualquer procedimento administrativo ou medida de fiscalização, relacionados com a infração.” (NR)

“Art. 139-A. A Administração Tributária deverá priorizar e disponibilizar métodos preventivos para possibilitar ao contribuinte autorregularizar o pagamento dos tributos e das obrigações acessórias antes da lavratura do auto de infração, nos termos da legislação específica.” (NR)

“Art. 139-B. A Administração Tributária estabelecerá programas de conformidade com vistas à prevenção de conflitos, que deverão assegurar o diálogo e a plena compreensão objetiva e subjetiva de divergências ou disputas acerca da interpretação ou aplicação da legislação tributária, nos termos da legislação específica.” (NR)

“Art. 142.  
.....  
..

§1º. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.(NR)  
§2º No lançamento destinado a prevenir a decadência de crédito tributário cuja exigibilidade houver sido suspensa na forma dos incisos II, IV e V do art. 151 desta Lei, não será cominada multa de ofício ou multa de mora a ele relativo.  
§3º O disposto no § 1º deste artigo aplica-se, exclusivamente, aos casos em que a suspensão da exigibilidade do débito tenha ocorrido antes do início de qualquer procedimento de ofício a ele relativo.” (NR)

“Art. 151.  
.....

VII – a instauração da arbitragem, quando da nomeação do(s) árbitro(s), nos termos da legislação específica;  
VIII – a transação tributária, conforme decisão do representante da administração tributária, nos termos da legislação específica;  
.....  
.....” (NR)

“Art. 156.  
.....

XII – a sentença arbitral favorável ao sujeito passivo transitada em julgado .

.....  
.....” (NR)

“Art. 161.  
.....

§ 3º A interposição da ação judicial favorecida com medida liminar ou antecipação de tutela interrompe a incidência da multa de mora, desde a concessão da medida judicial, até 30 dias após a data da publicação da decisão judicial que considerar devido o tributo.” (NR)  
.....  
.....

“Art. 171.  
.....

§ 1º A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

§ 2º A transação poderá ser celebrada nas seguintes modalidades, sem prejuízo de outras modalidades previstas na legislação específica:

I – transação na cobrança da dívida ativa, hipótese em que a concessão de desconto observará a situação econômica e a capacidade de pagamento dos contribuintes inscritos, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária;

II – transação no contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, como forma resolutive de litígios aduaneiros ou tributários pendentes, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária; e

III – transação no contencioso tributário em relação a créditos definidos em lei como sendo de pequeno valor, destinada a atender a critérios de racionalidade e eficiência na gestão e arrecadação de créditos tributários, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária.

§ 3º A adesão à transação tributária constituirá, no mínimo, renúncia pelo sujeito passivo a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem impugnações ou recursos, na esfera administrativa ou judicial, a respeito dos créditos transacionados.

§ 4º A proposta de transação e a eventual adesão por parte do sujeito passivo não poderão ser invocadas como fundamento jurídico ou prognose de sucesso da tese sustentada por qualquer das partes na esfera administrativa ou judicial.” (NR)

“Art. 171-A. A Lei autorizará a arbitragem para, prioritariamente, promover a prevenção do litígio e, subsidiariamente, a resolução no contencioso administrativo e jurisdicional de controvérsias tributárias. Parágrafo único. A sentença arbitral será vinculante e produzirá os mesmos efeitos que a decisão judicial.” (NR)

"Art. 171-B. A Lei estabelecerá os critérios e condições para mediação de controvérsias tributárias, a ser exercida por terceiro sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxiliará e estimulará na identificação ou construção de soluções consensuais." (NR)

Art.174.....

.....  
Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

.....” V- pela instauração do procedimento de mediação, que se dá com a assinatura do respectivo termo de aceitação (NR).

VI- pela assinatura do compromisso arbitral (NR).”

“Art. 194-A. A autoridade administrativa que lavrar o auto de infração aplicará a penalidade cabível, observado o parágrafo único, do art. 100, do CTN, no montante ou percentual previsto na legislação específica.

§ 1º As multas cominadas em face do descumprimento de obrigações tributárias serão graduadas motivadamente, levando em consideração as seguintes circunstâncias atenuantes:

- a) cumprimento de obrigação acessória relacionada à conduta infringida, na hipótese de lançamento da obrigação principal;
- b) readequação às normas tributárias, entre o início do procedimento fiscal e a lavratura do auto de infração, nos termos da legislação específica;
- c) não configuração de dolo, fraude ou simulação;
- d) não configuração de reincidência específica;
- e) configuração de bons antecedentes fiscais;
- f) da infração não resultar prejuízo ao erário;
- g) erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato.

§ 2º Não haverá graduação, redução ou afastamento da penalidade em relação ao responsável tributário e ao

devedor contumaz, assim definido em lei específica e submetido a processo administrativo.

§ 3º A gradação das penalidades previstas no § 1º deste artigo não exclui o dever de pagamento da obrigação tributária principal, com os devidos acréscimos legais, quando for o caso.

§ 4º A aplicação de penalidade será acompanhada de demonstração individualizada por sujeito passivo da autoria da infração.” (NR)

“Art. 194-B. O trânsito em julgado de controvérsia tributária decidida pelo Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática da repercussão geral em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, sob a sistemática dos recursos repetitivos em matéria infraconstitucional, favoravelmente a contribuintes ou responsáveis, terá eficácia vinculante para a Administração Tributária.

Parágrafo único. No prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar do trânsito em julgado, a Fazenda Pública, por parecer devidamente fundamentado e publicizado:

I – aplicará a orientação adotada pelo STF ou STJ em relação aos seus créditos tributários;

II – indicará os casos em que a Fazenda Pública, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, deixará de impugnar pleitos de contribuintes ou responsáveis;

III – indicará os casos em que Fazenda Pública, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, desistirá de impugnações ou recursos já formulados.” (NR)

“Art. 194-C. A consulta tributária consiste no procedimento administrativo gratuito destinado à resolução de dúvidas dos contribuintes e fixação de interpretação e aplicação da legislação tributária, nos termos da legislação específica.

Parágrafo único. A consulta terá efeitos vinculantes no âmbito do respectivo órgão e será observada em relação a todos os demais sujeitos passivos não consulentes que se encontrem nas mesmas situações fáticas e jurídicas, nos termos da legislação específica.” (NR)

## CAPÍTULO IV

### Processo Administrativo Tributário

“Art. 208-A. Este capítulo estabelece normas gerais para regular o processo administrativo tributário no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando, em especial,

assegurar aos litigantes o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa e o duplo grau de jurisdição.

“Art. 208-B. O auto de infração será lavrado com base nos elementos de prova disponíveis e conterá obrigatoriamente:

- I – a qualificação do autuado;
- II – a descrição clara dos fatos;
- III – o(s) dispositivo(s) legal(is) infringido(s) e a penalidade aplicada;
- IV – o fundamento jurídico do lançamento; e
- V – a determinação da exigência fiscal e a intimação para cumpri-la ou impugná-la.” (NR)

“Art. 208-C. O julgamento dos processos de exigência de tributos e multas previstas na legislação tributária e de outros que lhe são correlatos, observará o seguinte:

- I – a apresentação tempestiva de impugnação terá o efeito de instaurar o contencioso administrativo fiscal, suspendendo a exigibilidade do crédito tributário impugnado imediatamente na forma do art. 151, III, desta Lei;
- II – o julgamento de primeira instância será realizado monocraticamente ou por órgão colegiado, conforme legislação específica;
- III – da decisão de primeira instância caberão recursos voluntário e de ofício, conforme legislação específica;
- IV – o julgamento de segunda instância será realizado por órgão colegiado, conforme legislação específica; e
- V – quando houver instância superior, caberá recurso especial contra decisão de segunda instância que conferir à legislação tributária interpretação diversa daquela que lhe tenha atribuído outro colegiado do mesmo tribunal administrativo, conforme legislação específica.
- VI – sempre haverá duplo grau de jurisdição, conforme legislação específica.

Parágrafo único. caberão embargos de declaração, que terão o efeito de interromper o prazo para a interposição de outros recursos, por qualquer das partes, quando a decisão ou o acórdão incorrer em obscuridade, omissão ou contradição, nos termos da legislação específica.” (NR)

“Art. 208-D. Será garantido aos contribuintes, no mínimo, o direito aos recursos, defesas e incidentes previstos neste artigo, além de outros previstos na legislação específica:

- I – apresentação de impugnação, em 30 (trinta) dias contados da ciência da lavratura do Auto de infração;

II – interposição de recurso voluntário, em 30 (trinta) dias contados da ciência da decisão de primeira instância que lhe for desfavorável;

III – interposição de recurso especial, em 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão de segunda instância que lhe for desfavorável, nas hipóteses previstas na legislação específica, quando houver instância superior;

IV – oposição de embargos de declaração, em 5 (cinco) dias, contados da ciência de qualquer decisão, em caso de obscuridade, omissão ou contradição, contado da ciência da respectiva decisão.

§1º As pautas de julgamento de segunda instância e da instância superior, quando houver, deverão ser divulgadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias.

§2º Os prazos para a apresentação de contrarrazões devem ser os mesmos previstos nos incisos II, III e IV para a interposição dos respectivos recursos.

§3º Os prazos serão contados em dias úteis, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

§4º Os prazos só se iniciam ou vencem no dia de expediente normal no órgão em que corra o processo ou deva ser praticado o ato.

§5º Suspende-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive.” (NR)

“Art. 208-E. A decisão definitiva favorável ao sujeito passivo no processo administrativo tributário não poderá ser revista pelos secretários de fazenda, pelo ministro da economia ou por qualquer outro integrante do poder executivo.

“Art. 208-F. As decisões e os acórdãos deverão indicar com clareza os pressupostos de fato e de direito que os determinaram e as administrações tributárias deverão torná-los públicos, disponibilizando-os para consulta.” (NR)

“Art. 208-G. No âmbito do processo administrativo tributário têm efeito vinculante:

I – súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 103-A da Constituição Federal;

II – decisões já transitadas em julgado proferidas pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça sob a sistemática da repercussão geral ou dos recursos repetitivos, na forma dos artigos 927 e 928 do Código de Processo Civil;

III – decisões já transitadas em julgado proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, na forma do art. 102, § 2º, da Constituição Federal; e

IV – decisões já transitadas em julgado proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso que tenham declarado inconstitucional dispositivo legal cuja execução tenha sido suspensa por resolução do Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal.”  
(NR)

“Art. 208-H. A Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade.

Parágrafo único. São nulos:

I – os atos e termos lavrados por pessoa incompetente;

II – o lançamento, os despachos e as decisões proferidos por autoridade incompetente ou impedida, sem fundamentação ou com preterição do direito de defesa.

§ 1º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre a falta ou a irregularidade delas.

§ 2º A nulidade de qualquer ato só prejudica os atos posteriores que dele diretamente dependam ou sejam consequência.

§ 3º Ao declarar a nulidade, a autoridade indicará os atos por ela atingidos, ordenando as providências necessárias ao prosseguimento ou à solução do processo.

§ 4º Quando puder decidir do mérito a favor do sujeito passivo a quem aproveitaria a declaração de nulidade, a autoridade julgadora não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.” (NR)

“Art. 208-I. O trâmite e o julgamento do processo administrativo tributário poderão ser diferenciados em função do valor do crédito tributário discutido ou do indébito pleiteado pelo sujeito passivo, nos termos da legislação específica.” (NR)

### **Disposições Finais e Transitórias**

“Art. 211-A. A União, Distrito Federal, Estados e Municípios deverão, dentro do prazo de dois anos, atualizar a sua legislação tributária para adotar, no mínimo, os critérios enumerados no § 1º, do art. 194-A, como forma de



implementar moderação sancionatória e dosimetria da penalidade.

§ 1º A não implementação das disposições do caput acarretará a aplicação dos critérios enumerados nos parágrafos seguintes, até que sobrevenha legislação específica:

§ 2º Para fins de aplicação das circunstâncias atenuantes indicadas no § 1º, do art. 194-A, serão observados os seguintes critérios e percentuais de redução sobre a penalidade originalmente aplicável:

I – o sujeito passivo enquadrado em todas as atenuantes listadas nesse artigo terá, com fundamento em razões de equidade, a penalidade reduzida em cinquenta por cento da penalidade originalmente aplicável;

II – o sujeito passivo enquadrado em no mínimo três atenuantes terá a penalidade reduzida em trinta e cinco por cento da penalidade originalmente aplicável;

III – o sujeito passivo enquadrado em no mínimo duas atenuantes terá a penalidade reduzida em vinte por cento da penalidade originalmente aplicável.

§ 3º Para fins de caracterização de reincidência específica, na forma da alínea “d” do § 1º do art. 194-A, deve-se considerar a prática de nova infração de um mesmo dispositivo, ou de disposição idêntica, da legislação do mesmo tributo.

I – não prevalece a condenação anterior se, entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a 5 (cinco) anos; ou

II – independentemente de prazo, quando a infração estiver abrangida pelas hipóteses dos incisos IV e V, do art. 151, desta Lei;

§ 4º Para fins de caracterização de bons antecedentes fiscais, na forma da alínea “e” do § 1º do art. 194-A, deve-se considerar o preenchimento cumulativo dos requisitos I e II, ou, isoladamente, do requisito III:

I – a inexistência de débitos em aberto perante o mesmo ente tributante, assim entendidos aqueles sem garantia ou sem causa suspensiva de exigibilidade na forma do art. 151, desta Lei;

II – for constatado comportamento colaborativo do infrator na identificação dos fatos e na sua posterior regularização, assim entendidos:

a) atendimento tempestivo das notificações fiscais no procedimento de apuração do crédito tributário, bem como a inexistência de obstáculos para o acesso da autoridade administrativa aos documentos e locais necessários à atividade de fiscalização; e

b) posterior regularização da atividade do contribuinte se, a despeito da constatação da infração, adotar as medidas

necessárias à sua regularização, ainda que extemporaneamente, se a infração comportar efetiva regularização.-

III – o infrator participar de programa de conformidade tributária, caso instituído pelo Fisco e desde que franqueada a participação do infrator; e

§ 5º Para fins de caracterização de prejuízo ao erário, na forma da alínea “f” do § 1º do art. 194-A, deve-se considerar a falta de recolhimento de tributos, bem como de valores pecuniários referentes a direitos antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas.

§ 6º As reduções previstas no § 2º, incisos I a III, deste artigo, são progressivas e não cumulativas, de modo que devem ser aplicadas pela autoridade administrativa uma única vez, para cada lançamento tributário efetivado, levando-se em conta o preenchimento dos respectivos requisitos.” (NR)

“Art. 211-B. A União, Distrito Federal, Estados e Municípios deverão, dentro do prazo de dois anos, atualizar a sua legislação tributária para adotar, no mínimo, os critérios enumerados nos artigos 208-A a 208-H, como forma de implementar o devido processo legal, a ampla defesa, o duplo grau de jurisdição e o contraditório no âmbito do processo administrativo tributário.

Parágrafo único. A não implementação das disposições do caput acarretará a aplicação do disposto nos artigos 208-A a 208-H, até que sobrevenha legislação específica, a qual deverá adotar, no mínimo, os parâmetros explicitados nos artigos anteriores.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

1. O Senado Federal instaurou, no dia 17 de março de 2022, a Comissão de Juristas, presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com vistas a apresentar anteprojetos de proposições legislativas tendentes a dinamizar, unificar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional.

2. A fim de alcançar os objetivos propostos, a Comissão foi subdivida em duas subcomissões, sendo elas as Subcomissões do Processo Administrativo e do Processo Tributário.

3. O escopo de trabalho da Subcomissão de Processo Tributário foi definido a partir de temas centrais da temática, quais sejam:

1. Anteprojeto de Lei Complementar de Normas Gerais de Prevenção de Litígios, Consensualidade e Processo Administrativo Tributário Nacional, a qual promoverá alterações no Código Tributário Nacional;
2. Anteprojeto de Lei Ordinária de Processo Administrativo Tributário no âmbito da União;
3. Anteprojeto de Lei Ordinária de Consulta Tributária no âmbito da União;
4. Anteprojeto de Lei Ordinária de Mediação no âmbito da União;
5. Anteprojeto de Lei Ordinária de Arbitragem, a regular a arbitragem nos três níveis da Federação
6. Anteprojeto de Lei Complementar de Código de Defesa do Contribuinte;
7. Anteprojeto de Lei Ordinária de Execução Fiscal, a regular a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público; e
8. Anteprojeto da Lei Ordinária de Custas da Justiça Federal, no âmbito da União.

4. Os anteprojetos apresentados são frutos de sucessivas reuniões entre os partícipes e submetidas a intenso debate, resultando na aprovação dos textos com inúmeras inovações, modificações, supressões e acréscimos.

5. Os textos afinal aprovados e expostos na Primeira Parte deste Relatório Final são resultado de uma verdadeira atuação consensual e concertada entre juristas com profícua atuação acadêmica e profissional de segmentos representativos, como a Fazenda Pública, Administração Tributária,

Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, a Advocacia e Poder Judiciário. Trata-se da reforma do consenso.

6. Vale destacar que a Subcomissão do Processo Tributário recebeu diversas demandas durante o período de seus trabalhos. Muitas dessas, no entanto, fugiam do escopo de atuação. Diante da relevância, na Segunda Parte do Relatório Final, encaminha-se para apreciação do Senado Federal as duas proposições em caráter de recomendação que foram recebidas pela Subcomissão.

7. A Terceira Parte deste Relatório é constituída por documentos técnicos que subsidiaram os trabalhos da Comissão.

8. Não poderíamos concluir este relato sem reconhecer e homenagear pessoas que, ao longo das atividades, assídua e proficuamente, ofereceram valiosíssima colaboração jurídica para o bom êxito dos trabalhos.

9. São os membros JÚLIO CÉSAR VIEIRA GOMES, RICARDO SORIANO, ADRIANA REGO, VALTER DE SOUZA LOBATO, ARISTOTELES DE QUEIROZ CAMARA, CAIO CÉSAR FARIAS LEÔNCIO, LEONEL PITTZER, BRUNO DANTAS NASCIMENTO, CARLOS HENRIQUE DE OLIVEIRA, JOSIANE MINARDI, LUIS GUSTAVO BICHARA e EDVALDO BRITO<sup>1</sup>.

10. Encerrando esta introdução, confia a Subcomissão do Processo Tributário que o legislador brasileiro saberá adotar as providências administrativas e legislativas, para fazer um novo marco do Direito Processual Tributário.

---

<sup>1</sup> Os colaboradores ANDRÉA DUEK SIMANTO, JOÃO HENRIQUE GROGNET, MANOEL TAVARES DE MENEZES NETTO, EDUARDO SOUSA PACHECO CRUZ SILVA, TALITA PIMENTA FÉLIX, GUILHERME FERREIRA DA ROCHA MORANDI, BRUNA GONÇALVES FERREIRA e RAQUEL DE ANDRADE VIEIRA ALVES ofertaram também competente e entusiasmado trabalho e assessoria.

11. Ao Senador RODRIGO PACHECO, Presidente do Senado Federal, e ao Ministro LUIZ FUX, Presidente do Supremo Tribunal Federal, o respeito e o agradecimento dos membros desta Comissão, por terem permitido que ela pudesse, em tão essencial matéria, servir ao país.

Brasília, setembro de 2022.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal,

1. Submetemos à apreciação de Vossa Excelência o projeto de lei complementar anexo, que dispõe sobre normas gerais de prevenção de litígio, consensualidade e processo administrativo, em matéria tributária.

2. O texto encaminhado é resultado do trabalho da Comissão de Juristas, instituída pelo Ato Conjunto do Presidente do Senado e do Supremo Tribunal Federal n. 1/2022, para apresentar anteprojetos de proposições legislativas tendentes a dinamizar, unificar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional.

3. Dentro desse escopo, a presente proposta congrega um grupo de alterações ao Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966) fundadas em três eixos: (i) alterações voltadas à prevenção de conflitos tributários, como o mandamento direcionado ao estabelecimento de programas de conformidade e à facilitação da autorregularização; (ii) alterações voltadas ao estímulo à adoção de soluções consensuais em litígios tributários, incluindo a desjudicialização dos processos tributários; e (iii) alterações com vistas à harmonização das normas relativas ao processo administrativo tributário, como forma de fortalecer o contencioso administrativo por meio da previsão de garantias mínimas a serem observadas por todas as esferas da Federação.

4. Em 2022, o Conselho Nacional de Justiça publicou o “Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro”, que, com base nos

dados do relatório “Justiça em Números”, edição 2021 <sup>2</sup>, e considerando que as execuções fiscais representam o maior fator de congestionamento do Poder Judiciário, atingindo o patamar de 87%, indicou a adoção de mecanismos de cobrança administrativa que precedam o ajuizamento das execuções fiscais como medida prioritária para a redução do elevado estoque de processos judiciais. O diagnóstico apontou ainda que medidas administrativas de cobrança amigável, inclusive as que não consistam em sanção, representam uma potencial alternativa à desjudicialização da cobrança do crédito tributário.<sup>3</sup>

5. As conclusões acima apenas corroboram a Recomendação n. 120, de 28 de outubro de 2021, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, a fim de que os magistrados promovam, sempre que possível, uma solução consensual de controvérsias tributárias, estimulando a negociação, a conciliação, a mediação ou a transação, extensível à seara extrajudicial, observados os princípios da administração pública e as condições, os critérios e os limites estabelecidos nas leis e os demais atos normativos das unidades da Federação.

6. Nesse sentido, a utilização de soluções alternativas de conflitos na esfera tributária ainda na fase pré-contenciosa representa um instrumento de governança no cenário internacional, utilizado por países como Alemanha, França, Estados Unidos da América e Itália, que preveem em sua legislação a possibilidade de transação, enquanto Portugal e Itália autorizam a arbitragem de débitos tributários.<sup>4</sup>

7. No Brasil, apesar do significativo avanço que foi a inclusão no Código de Processo Civil de 2015 do instituto do negócio jurídico processual, valiosa ferramenta de autocomposição entre as partes adotada pela Procuradoria da Fazenda Nacional e outras procuradorias estaduais, bem como da edição da Lei n. 13.988/2020, que regulamentou a transação tributária de créditos da União e tem se mostrado um mecanismo de sucesso para fins de solução amigável de litígios tributários, ainda há um longo caminho a ser

---

<sup>2</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília, DF: CNJ, 2021. p. 169

<sup>3</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília, DF: CNJ; Insper, 2022. p. 194. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>.

<sup>4</sup> INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Contencioso Tributário no Brasil**. Núcleo de Tributação do Insper. Relatório 2019, ano de referência 2018. São Paulo, jul./2020.

percorrido quanto a meios alternativos de solução de conflitos em matéria tributária e redução de estoque de débitos exigíveis, a fim de alinhar o país aos padrões internacionais.

8. Atento a esse cenário, o primeiro eixo de alterações proposto pela Comissão de Juristas diz respeito à inclusão de dispositivos no Código Tributário Nacional que funcionem como verdadeiro princípio norteador da atividade das administrações tributárias, visando à implementação de métodos preventivos de autorregularização e programas de conformidade que possibilitem o diálogo e a plena compreensão objetiva e subjetiva de divergências, seguindo o espírito uniformizador do Código, que na Exposição de Motivos n. 662/1966 foi intitulado “Texto básico disciplinador do poder de tributar”. Para tanto, propõe-se a inserção dos arts. 139-A e 139-B na Lei n. 5.172/1966.

9. Além desses dispositivos, propõe-se o estabelecimento de um verdadeiro *regime jurídico das multas tributárias*, até hoje inexistente no ordenamento pátrio, mediante a fixação de limitações específicas à imposição de penalidades por parte das administrações tributárias, como o dever de observância à razoabilidade e à proporcionalidade em relação à infração praticada pelo sujeito passivo, constante no *caput* do art. 113-A. Ainda, os parágrafos do aludido dispositivo contêm limites quantitativos para a fixação de multas tributárias, adequando a atuação estatal em matéria de sanções pecuniárias de cunho tributário aos princípios constitucionais do não confisco e da capacidade contributiva.

10. Dispositivo ímpar, nesse sentido, corresponde à proposta do art. 194-A, que estabelece critérios de dosimetria para gradação das multas cominadas em face do descumprimento de obrigações tributárias, de modo a individualizar a conduta do agente diante do caso concreto, levando em consideração também os bons antecedentes fiscais do contribuinte. Com o objetivo de dar efetividade aos critérios estabelecidos pelo regramento geral e em respeito à autonomia federativa dos entes, o art. 211-A determina que União, estados, Distrito Federal e municípios terão o prazo de dois anos para atualizar a respectiva legislação tributária de modo a incorporar os critérios de moderação sancionatória estabelecidos pelo art. 194-A, findo tal prazo sem que tenha havido



a edição da respectiva legislação, serão aplicados os próprios critérios do art. 194-A.

11. É de se destacar que a previsão de critérios de dosimetria na aplicação de multas tributárias pelas administrações não configura renúncia de receita, para os fins do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual se dispensa a necessidade de mensuração do respectivo impacto orçamentário e financeiro e eventual indicação da fonte de custeio.

12. Isso porque a moderação sancionatória não constitui benefício fiscal e nem subvenção estatal, já que não estimula nenhuma atividade do contribuinte que não a autorregularização espontânea e a manutenção de conduta colaborativa com o Fisco. Tampouco corresponde à despesa oriunda de receita validamente ingressada nos cofres estaduais ou expectativa de receita válida.

13. Ao contrário, da mesma forma que a repetição de indébito tributário<sup>5</sup>, a exigência de multa tributária que desborde dos limites impostos pelo ordenamento jurídico jamais poderia configurar receita devida para o ente estatal, portanto, sob uma perspectiva dinâmica e complexa do fenômeno financeiro, não há que se falar em renúncia de receita diante de critérios de moderação sancionatória extraídos dos próprios limites constitucionais pelo legislador ao exercício do *ius tributandi* estatal.<sup>6</sup>

14. Ainda dentro do primeiro eixo de atuação, a presente proposta dá nova redação ao atual art. 138 do Código Tributário Nacional, de modo a esclarecer que a denúncia espontânea feita pelo sujeito passivo acarreta o afastamento das multas de mora e de ofício. Com o mesmo intuito de prevenir possíveis conflitos tributários, sugere-se uma alteração no art. 142 do Código, a fim de afastar a cominação de multa de ofício em caso de lançamento para prevenção da decadência, quando a exigibilidade do crédito tributário estiver

---

<sup>5</sup> Como bem identificou Fernando Facury Scaff, pode-se afirmar que: **(1)** uma coisa são as *renúncias* fiscais, comumente designadas como *benefícios* ou *incentivos* fiscais, que correspondem a um tipo específico de despesa, pois não ingressam no Tesouro e por ficção jurídica são denominadas de *gasto tributário*; **(2)** outra coisa são as *subvenções*, que correspondem a despesas que *efetivamente* saem dos cofres públicos; e **(3)** uma terceira coisa são as *repetições* e *compensações* tributárias, que são despesas, mas *correlacionadas* a receitas indevidamente recebidas. (SCAFF, Fernando Facury. Renúncias fiscais, subvenções e o Reintegração são despesas públicas? **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. 18 de abril de 2022.).

<sup>6</sup> FAJERSZTAJN, Bruno. **Multas no Direito Tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 116.

suspensa na forma dos incisos II, IV e V do art. 151 da mesma Lei. O mesmo objetivo se observa na proposta de inserção do § 3º do art. 161.

15. Finalmente, não se pode deixar de ressaltar a proposta de inclusão do art. 194-C, que conceitua e disciplina o instituto da consulta tributária ao regramento geral, garantindo a uniformidade na aplicação de entendimentos exarados pela administração tributária a todos os demais contribuintes não consulentes que se encontrem nas mesmas situações fáticas e jurídicas. Prestigiam-se, assim, a segurança jurídica e a expectativa legítima dos contribuintes que confiam na estabilidade e harmonia da interpretação normativa feita pela administração tributária.

16. No tocante ao segundo eixo de alterações proposto pela Comissão de Juristas, por meio das sugestões de alteração aos arts. 151, 156, 171 e 171-A e 171-B, pretende-se construir um suporte jurídico de aplicação geral em matéria tributária para os institutos da mediação, da arbitragem e da transação.

17. Seguindo o sucesso da regulamentação da transação em âmbito federal, implementado pela Lei n. 13.988/2020, os trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Juristas buscaram ampliar o alcance do instituto da transação trazendo parâmetros gerais de observância pelas três esferas, criando, ainda, novas hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário que, para além da transação, constituem a base normativa para os respectivos projetos de lei regulamentadores dos institutos da arbitragem e da mediação tributária no país. Em linha com esse objetivo, constatou-se a necessidade de previsão de nova hipótese de extinção do crédito tributário de modo a permitir que o procedimento arbitral tenha eficácia terminativa em relação aos litígios tributários.

18. De igual modo, verificou-se a necessidade de inclusão do art. 194-B no Código Tributário Nacional, trazendo para o âmbito da lei complementar os efeitos vinculantes para as administrações tributárias das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, e pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de recursos repetitivos.

19. Nesse ponto, vale destacar que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em recurso extraordinário com repercussão geral assim como as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça em

recursos repetitivos apresentam, *de acordo com o ordenamento jurídico atual*, efeito vinculante restrito aos órgãos do Poder Judiciário (art. 927 do Código de Processo Civil), não tendo a mesma eficácia dos julgados emanados em ações de controle concentrado, que vinculam tanto o Judiciário quanto a administração pública (art. 102, § 2º, da Constituição Federal, e art. 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/1999).

20. Não obstante, é inegável a insegurança jurídica que a obrigatoriedade legal de vinculação da administração pública apenas às decisões da Corte Constitucional em controle concentrado de constitucionalidade gera, porquanto permite que entendimentos reiterados e vinculantes em âmbito judicial sejam ignorados em âmbito administrativo, fazendo com que o Judiciário seja novamente instado, a cada situação concreta, uma vez que a possibilidade de atribuição de efeitos vinculantes e *erga omnes* para todos os tipos de controle de constitucionalidade, com base no art. 52, X, da Constituição Federal, tornou-se regra em desuso.

21. Tal fato, em âmbito tributário, por exemplo, tem consequências diretas e facilmente visualizáveis, na prática, pois acarreta o ajuizamento de diversas ações para controle de constitucionalidade de leis estaduais, a partir do momento em que a inconstitucionalidade de um tributo de competência estadual é assentada em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, ou seja, um litígio tributário resolvido em definitivo pela mais alta Corte do país dá azo a, pelo menos, 27 novas ações de controle de constitucionalidade (uma para cada ente federado).<sup>7</sup>

22. Dessa forma, a determinação de edição de ato normativo vinculante por cada Fazenda Pública a fim de dar eficácia em relação ao crédito

---

<sup>7</sup> A título de exemplo, cita-se o caso do ajuizamento de 24 ações diretas de inconstitucionalidade, pela Procuradoria-Geral da República em face de leis estaduais que permitiam a exigência de ITCMD quando há elemento de conexão no exterior, a despeito da ausência de lei complementar disciplinadora da questão. A inconstitucionalidade da exigência foi assentada pelo Supremo Tribunal Federal, em 27/2/21, no julgamento do RE n. 851.108, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, com repercussão geral. Apesar disso, a administração estadual, por não estar vinculada ao precedente proferido em sede de repercussão geral, continuou promovendo a referida cobrança, o que ensejou a propositura das 24 ações pela Procuradoria-Geral da República, além da ação direta de inconstitucionalidade por omissão n. 67. Cf. Pernambuco (ADI 6817), Paraná (ADI 6818), Pará (ADI 6819), Tocantins (ADI 6820), Maranhão (ADI 6821), Paraíba (ADI 6822), Santa Catarina (ADI 6823), Rondônia (ADI 6824), Rio Grande do Sul (ADI 6825), Rio de Janeiro (ADI 6826), Piauí (ADI 6827), Alagoas (ADI 6828), Acre (ADI 6829), São Paulo (ADI 6830), Goiás (ADI 6831), Espírito Santo (ADI 6832), Distrito Federal (ADI 6833), Ceará (ADI 6834), Bahia (ADI 6835), Amazonas (ADI 6836), Amapá (ADI 6837), Mato Grosso (ADI 6838), Minas Gerais (ADI 6839) e Mato Grosso do Sul (ADI 6840).

tributário às determinações do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça em última instância, para além da esfera do Judiciário, constitui um avanço, não só em matéria de redução do contencioso judicial tributário, como especialmente em termos de consolidação da teoria de precedentes brasileiros. Ademais, contribui para o reequilíbrio da relação Fisco × contribuinte a partir do trânsito em julgado de decisões tributárias favoráveis a este último, na medida em que, por força da “vinculatividade” plena do ato administrativo de lançamento, as decisões em última instância favoráveis às administrações tributárias são imediatamente cumpridas.<sup>8</sup>

23. Por fim, o terceiro eixo de alterações proposto pela Comissão de Juristas propõe a inserção do Capítulo IV no Código Tributário Nacional, a fim de consolidar e harmonizar a disciplina atinente ao processo administrativo tributário, sem, com isso, invadir a esfera de autonomia de cada ente federado. Para tanto, os dispositivos propostos se limitam ao estabelecimento de normas gerais que asseguram o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, pelas três esferas. A ideia é que haja uniformidade de prazos e recursos mínimos, permitindo-se que cada ente tenha a disciplina própria no que tange ao processo administrativo tributário, desde que observe o núcleo essencial do devido processo legal densificado pelos arts. de 208-A a 208-H.

**Ministra Regina Helena Costa**

Presidente da CJAMDR

**Marcus Livio Gomes**

Relator da Subcomissão Processo Tributário

---

<sup>8</sup> PENCAK, Nina. A repercussão geral em matéria tributária e a vinculação da Administração Pública: Quantas ADIs serão necessárias para que a Fazenda cumpra as decisões do STF? **O JOTA**. 4 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-repercussao-geral-em-materia-tributaria-e-a-vinculacao-da-administracao-publica-04062021>. Acesso em: 15 jul. 2022.



## COORDENAÇÃO DE COMISSÕES ESPECIAIS, TEMPORÁRIAS E PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

### DECISÃO DA COMISSÃO DE JURISTAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO NACIONAL

A Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizam, unificam e modernizam o processo administrativo e tributário nacional, criada pelo ATS nº 1/2022, reunida em 6 de setembro de 2022, aprovou o **Relatório Final da Comissão**.

Sala de Reuniões, em 6 de setembro de 2022.

**REGINA HELENA COSTA**  
Ministra do Superior Tribunal de Justiça  
Presidente da CJADMTR





**SENADO FEDERAL**

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito

**Comissão de Juristas do Processo Administrativo e Tributário Nacional**

Compareceram a 7ª Reunião da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional, criada pelo ATS nº 1/2022, no dia 6/9/2022, às 09h45, os senhores: Regina Helena Costa, presidente; Valter Shuenquener de Araújo; Marcus Lívio Gomes; Júlio César Vieira Gomes; Ricardo Soriano; Carlos Henrique de Oliveira; André Jacques Luciano Uchôa Costa; Valter de Souza Lobato; Alexandre Aroeira Salles; Aristoteles de Queiroz Camara; Patrícia Ferreira Baptista; Maurício Zockun; Leonel Pereira Pittzer; Josiane Ribeiro Minardi; Luiz Gustavo Antônio Silva Bichara; Caio César Farias Leôncio e Edvaldo Pereira de Brito.

Assinatura manuscrita em azul da Erika Leal Mello.

Erika Leal Mello

Secretária da Comissão



SENADO FEDERAL  
Secretaria-Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões  
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Ofício nº 46/2022 – CJADMTR

Em 6 de setembro de 2022.

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador Rodrigo Pacheco**  
Presidente do Senado Federal

**Assunto: Encerramento dos trabalhos da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional.**

Senhor Presidente,

Comunico a V.Ex<sup>a</sup>. o encerramento, na presente data, dos trabalhos da comissão criada nos termos do Ato conjunto dos presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1, de 2022, “*Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional*”.

Neste sentido, encaminho a Vossa Excelência os anteprojetos aprovados por este colegiado ([relatório final aprovado](#)), para as providências devidas.

Respeitosamente,



Regina Helena Costa

Presidente da CJAMDR