

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO TEMPORÁRIA INTERNA PARA EXAMINAR OS ANTEPROJETOS APRESENTADOS NO ÂMBITO DA COMISSÃO DE JURISTAS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.484, de 2022, do Senador Rodrigo Pacheco, que *dispõe sobre o processo de consulta quanto à aplicação da legislação tributária e aduaneira federal*.

RELATOR: Senador **EFRAIM FILHO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação terminativa da Comissão Temporária Interna para Examinar os Anteprojeto Apresentados no Âmbito da Comissão de Juristas (CTIADMTR) o Projeto de Lei (PL) nº 2.484, de 2022, do Senador Rodrigo Pacheco, que *dispõe sobre o processo de consulta quanto à aplicação da legislação tributária e aduaneira federal*.

O PL nº 2.484, de 2022, faz parte de um conjunto de dez anteprojeto de temática tributária e administrativa elaborados pela Comissão de Juristas CJADMTR, instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1, de 2022. A comissão foi presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com vistas a apresentar minutas de proposições legislativas tendentes a dinamizar, unificar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional.

O PL nº 2.484, de 2022, é composto de **dezessete artigos**, sendo o último deles a cláusula de vigência, que prevê a entrada em vigor da nova lei **noventa dias** após a sua publicação.

O **Capítulo I** cuida da finalidade e da legitimidade para formular a consulta. O art. 1º enuncia o objeto da proposição, que é o de reger o processo administrativo de consulta sobre a aplicação da legislação



tributária e aduaneira relativa aos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). O processo de consulta aplica-se também à classificação de mercadorias, à classificação de serviços intangíveis e a outras operações que produzam variações no patrimônio.

O procedimento é **gratuito** e poderá ser formulado por qualquer sujeito passivo regularmente registrado nos cadastros da administração tributária, quanto à obrigação principal ou acessória, devendo conter, em relação à matéria consultada, a precisa descrição de fato determinado, com a exposição detalhada de seu objeto e as informações necessárias à sua elucidação.

Também deverá indicar os dispositivos que motivaram sua apresentação e os fatos aos quais será aplicada a interpretação solicitada. Nos casos em que a situação sobre a qual versa a consulta ainda não tenha ocorrido, o consulente deverá demonstrar sua vinculação à referida situação e a efetiva possibilidade de sua ocorrência.

Cada consulta deverá referir-se a um único tributo administrado pela RFB, salvo no caso de matérias conexas. A consulta poderá ser formulada pelos órgãos da administração pública e, no caso de pessoa jurídica, ela deverá ser formulada pelo estabelecimento matriz.

O **Capítulo II** da proposição trata dos **efeitos** da consulta. Segundo o *caput* do art. 2º, **nenhum procedimento fiscal será instaurado** contra o consulente, relativamente à espécie consultada, **a partir da apresentação da consulta até o trigésimo dia** subsequente à data da ciência da sua solução pelo consulente.

A apresentação da consulta não suspende o prazo para o recolhimento de tributo retido na fonte ou objeto de qualquer das modalidades de lançamento regidas pelo Código Tributário Nacional, antes ou depois da data de apresentação, ou para a apresentação de declaração de rendimentos ou cumprimento de outras obrigações acessórias. Igualmente, não impede a instauração de procedimento fiscal para fins de apuração da regularidade do recolhimento de tributos e da apresentação de declarações.

Por um lado, **não incidirão multa de mora e juros de mora** relativamente à matéria consultada, desde a data do protocolo até o trigésimo dia subsequente à data da ciência da respectiva solução, desde que a consulta seja eficaz e formulada antes do vencimento do débito. Por outro lado, se a solução de consulta implicar pagamento de tributo, este deverá ser efetuado

no prazo referido ou no prazo legal de recolhimento, levando-se em consideração o que for mais favorável ao consulente (art. 3º).

A solução de consulta editada pelo órgão central terá **efeitos vinculantes** para toda a RFB e será observada em relação a todos os demais sujeitos passivos não consulentes que se encontrem nas mesmas situações fáticas e jurídicas, sem prejuízo da verificação de seu efetivo enquadramento pela autoridade fiscal, em procedimento de fiscalização. Se ela for afeta a fato não ocorrido, seus efeitos somente se aperfeiçoarão se o fato concretizado e o objeto da consulta forem os mesmos. Os efeitos da consulta formulada pela matriz da pessoa jurídica serão estendidos aos demais estabelecimentos.

Na hipótese de ser publicada norma que discipline a matéria consultada, posteriormente à apresentação da consulta e antes da sua solução, os efeitos desta cessarão após decorrido o prazo de trinta dias, contado da data de publicação da norma na imprensa oficial (art. 4º).

O **Capítulo III** (art. 5º) versa sobre a **ineficácia** da consulta, relacionando as várias hipóteses em que esta não produzirá efeitos. No caso de consulta formulada com ausência de informação necessária para a sua solução, a administração tributária deverá intimar o interessado para retificar ou complementar a consulta no prazo de quinze dias úteis.

No **Capítulo IV** são dispostas as regras procedimentais sobre a solução da consulta. O art. 6º aduz que o procedimento deve buscar a prevenção de conflitos tributários, mediante a compreensão objetiva e subjetiva da divergência instaurada sobre a matéria, observado o disposto quanto à interpretação ou aplicação da legislação aplicável.

Conforme o art. 7º, as consultas serão solucionadas em instância única no prazo máximo de cento e vinte dias úteis, não cabendo recurso nem pedido de reconsideração da solução ou do despacho que declarar sua ineficácia, ressalvado o recurso especial previsto no art. 12 ou embargos de declaração, havendo necessidade de esclarecimento de obscuridade, de eliminação de contradição ou de suprimento de omissão.

O **recurso especial**, interposto no prazo de trinta dias úteis da ciência da solução, **não tem efeito suspensivo** e cabe nos casos em que se verificar a ocorrência de conclusões divergentes entre soluções relativas a idêntica matéria, fundada em idêntica norma jurídica, demonstração essa de responsabilidade do recorrente. A admissibilidade do recurso será aferida



pela RFB, não cabendo pedido de reconsideração da decisão que concluir pela inexistência de divergência interpretativa. Havendo solução da divergência, será editado e publicado ato administrativo específico com efeitos vinculantes, para uniformização do entendimento.

O sujeito passivo que tiver conhecimento da publicação de solução divergente daquela que esteja observando, em decorrência de resposta à consulta anteriormente formulada sobre idêntica matéria, também poderá interpor o recurso, no mesmo prazo. Igualmente, qualquer servidor da administração tributária que tomar conhecimento de soluções divergentes sobre a mesma matéria poderá, a qualquer tempo, formular representação à autoridade competente, com a indicação das divergências por ele observadas (**Capítulo VII – Da Representação de Divergência**, art. 13).

Os **embargos de declaração** serão admitidos uma única vez, opostos no prazo de cinco dias úteis, contados da data da ciência da solução, e serão julgados no prazo máximo de trinta dias úteis.

Quando a consulta versar sobre matéria já decidida, o órgão competente limitar-se-á a transmitir ao consulente o texto da solução dada em hipótese precedente análoga, sem necessidade de nova decisão. O consulente, se entender que o precedente não se aplica ao seu caso, poderá pedir revisão da decisão.

Ressalvadas as informações protegidas por sigilo, as soluções das consultas serão publicadas na imprensa oficial, garantida a publicidade e o acesso ao seu conteúdo (art. 8º). Nos processos de consulta sobre classificação fiscal de mercadorias, o envio dos resultados para órgãos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) será efetuado exclusivamente pelo órgão central da RFB (art. 9º).

Os arts. 10 e 11, inseridos no **Capítulo V**, dispõem que o entendimento manifestado em decisão relativa a processo de consulta sobre classificação fiscal de mercadorias poderá ser alterado ou reformado, de ofício, conforme disciplinado pela RFB, com a posterior publicidade do ato.

Alterada a orientação expressa em solução anterior, a nova orientação será aplicada apenas aos fatos geradores ocorridos após a data de sua publicação, exceto se a nova orientação for mais favorável ao contribuinte, caso em que será aplicada, também, ao período abrangido pela solução anteriormente dada.



O **Capítulo VIII** traz as disposições finais. Consoante o art. 14, ato do Secretário Especial da RFB disciplinará as questões procedimentais, como, por exemplo, a forma para requerer eletronicamente a consulta, a competência para sua solução ou declaração de ineficácia e a forma de publicidade.

A competência para solucionar consultas relativas ao Simples Nacional é da RFB quando se referir a tributos administrados por esse órgão, conforme a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O art. 15 enuncia que a publicação de ato normativo superveniente na imprensa oficial modifica as conclusões em contrário constantes em soluções de consulta ou de divergência, independentemente de comunicação ao consulente.

A RFB, segundo o art. 16, poderá, no âmbito dos programas de conformidade tributária, criar procedimentos de consulta diferenciados para promover um espaço de diálogo, com vistas à implementação de um programa de *compliance* cooperativo.

Em 21 de março de 2023, a matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última decisão terminativa. Foi aberto prazo de cinco dias úteis para o recebimento de emendas perante a CAE, nos termos do art. 122, inciso II, alínea “c” e § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Nesse período, foram apresentadas três emendas “T” ao PL nº 2.484, de 2022, pelo Senador Mecias de Jesus. Posteriormente, o parlamentar **retirou** a Emenda nº 3-T.

A **Emenda nº 1-T** acresce §§ 5º a 7º ao art. 1º do PL nº 2.484, de 2022, para admitir que a consulta trate sobre a adequação da estruturação dos negócios do sujeito passivo ou das formas jurídicas que adotar, resguardado o sigilo das informações consideradas sensíveis pelo sujeito passivo. Também se admite consulta prévia em relação a formas, a operações e a atos ainda não praticados, desde que comprovada a relevância jurídica da questão para o consulente.

A **Emenda nº 2-T** acresce §§ 1º e 2º ao art. 6º do PL para determinar a aplicação do prazo de trezentos e sessenta dias previsto no art.



24 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, ao procedimento de consulta. No caso da declaração de ineficácia, o prazo seria de noventa dias.

Em 30 de maio de 2023, a matéria foi redistribuída para a CTIADMTR, criada em 17 do mesmo mês pela aprovação do Requerimento (RQS) nº 479, de 2023, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco.

A Comissão Temporária foi instalada em 28 de novembro de 2023, tendo sido eleitos, por aclamação, os Senadores Izalci Lucas e Oriovisto Guimarães para os cargos de Presidente e de Vice-Presidente, respectivamente. O Presidente Izalci Lucas nos designou Relator da Comissão.

Em 12 de dezembro de 2023, foi apresentado e aprovado o Plano de Trabalho da Comissão, que contempla a realização de audiências públicas, ocorridas, no total de cinco, nas seguintes datas:

Data	Matérias	Convidados
06/02/2024	PL 2.481/2022 PL 2.484/2022 PL 2.486/2022 PLP 124/2022	Valter Shuenquener de Araújo – Professor Associado de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) Cláudia Lucia Pimentel – Subsecretária de Tributação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) Heleno Torres – Professor Titular de Direito Financeiro do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) Marcus Lívio Gomes – Professor de Direito Tributário da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)
20/02/2024	PL 2.483/2022 PL 2.485/2022 PL 2.488/2022 PL 2.489/2022	Betina Treiger Grupenmacher – Professora Titular de Direito Tributário da Universidade Federal do Paraná (UFPR) Gustavo Brigagão – Presidente do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (CESA) Igor Nascimento de Souza – Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT) Luiz Gustavo Bichara – Procurador Tributário do Conselho Federal da OAB Roberto Giffoni – Diretor da Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (Anprev)
06/03/2024	PL 2.483/2022 PL 2.489/2022 PLP 125/2022	Regina Helena Costa – Ministra do Superior Tribunal de Justiça e Presidente da Comissão de Juristas

		<p>Mary Elbe – Advogada, Pós-doutora em Direito Tributário – Universidade de Lisboa/Portugal, Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP</p> <p>Misabel Derzi – Professora titular de Direito Tributário e Financeiro da UFMG e Professora Emérita</p> <p>Adriana Gomes Rêgo – Subsecretária Geral da RFB</p> <p>Nelson Gustavo Mesquita Ribeiro Alves – Juiz Federal, Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe)</p> <p>Tácio Lacerda Gama – Professor de Direito Tributário e de Teoria do Direito da PUC-SP, Professor de Direito Tributário no curso de especialização do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet)</p>
13/03/2024	Todas as proposições em análise na CTIADMTR	<p>Angela Andrade Dantas Mendonça – Conselheira do Conselho Federal de Contabilidade</p> <p>Isac Santos – Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional)</p> <p>João Grognet – Procurador-Geral Adjunto da Dívida Ativa, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)</p> <p>Christian Rainier Imaña – Auditor Fiscal da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, Representante do Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal</p> <p>Thales Freitas Alves – Presidente do Sindireceita</p> <p>George Alex Lima de Souza – Presidente da Delegacia Sindical do Sindicato dos Auditores da Receita no Distrito Federal (Sindifisco/DF)</p>
20/03/2024	Todas as proposições em análise na CTIADMTR	<p>Iolanda Guindani – Presidente do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz)</p> <p>Jonathan Barros Vita – Mestre e Doutor em Direito pela PUC/SP</p> <p>Zabetta Macarini – Diretora Executiva do Grupo de Estudos Tributários Aplicados (Getap)</p> <p>Mauro Silva – Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco Nacional)</p> <p>Gilberto Pereira – Vice-Presidente Executivo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip)</p> <p>Vicente Braga – Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e DF (Anape)</p> <p>Vainer da Silva Rosa – Procurador-Chefe da Procuradoria Nacional da Cobrança Extrajudicial (PGF/AGU)</p>



II – ANÁLISE

Constitucionalidade, Juridicidade, Regimentalidade, Técnica Legislativa e Adequação Orçamentária e Financeira do PL nº 2.484, de 2022

Compete à CTIADMTR, com fundamento nos arts. 48, inciso X, e 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (Risf) e nos termos do RQS nº 479, de 2023, examinar, em caráter **terminativo**, e, se assim entender, consolidar as proposições apresentadas como resultado da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional (CJADMTR), entre os quais o PL nº 2.484, de 2022.

No aspecto **constitucional**, é de se destacar a competência da União para legislar sobre o processo administrativo de consulta na esfera **federal**. O Congresso Nacional tem atribuição para legislar sobre todas as matérias de competência da União, nos termos do *caput* do art. 48 da Constituição Federal. Além disso, a iniciativa parlamentar da matéria em análise é legítima, nos termos, respectivamente, dos arts. 48, *caput*, e 61, *caput*, ambos da Carta Magna.

Quanto à **juridicidade**, o PL nº 2.484, de 2022, está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio e não viola qualquer princípio geral do Direito.

No que tange à **técnica legislativa**, a fim de que o PL fique adequado aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, são necessárias pequenas correções formais. Ademais, no § 3º do art. 7º e no *caput* dos arts. 12 e 13, a referência ao art. 5º parece equivocada: art. 4º seria o correto.

A proposição é adequada do ponto de vista **orçamentário-financeiro**, pois não acarreta renúncia de receitas tributárias nem criação de despesa.

Mérito

No mérito, o PL nº 2.484, de 2022, de forma geral, consolida a legislação referente ao processo de consulta em âmbito federal, atualmente esparsa, além de conter normas de caráter principiológico, asseverando que



az-rb2024-00322 (pl2484)

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4471116494>

a consulta deve buscar a **prevenção** de conflitos tributários, mediante a **compreensão objetiva e subjetiva** da divergência instaurada sobre a matéria consultada, observado o disposto quanto à interpretação ou aplicação da legislação aplicável. Além disso, **autoriza** a RFB a criar procedimentos de consulta **diferenciados** para promover um **espaço de diálogo**, com vistas à implementação de um **programa de compliance cooperativo**, no âmbito dos programas de **conformidade tributária**. Ou seja, os comandos vão na linha de que a RFB deve, cada vez mais, ser um órgão de orientação, e não apenas de fiscalização ou punição, algo que é buscado pelo próprio Poder Executivo federal.

O § 2º do art. 7º do PL precisa ser alterado para deixar expresso que **somente o consulente** poderá opor embargos de declaração. O § 4º do mesmo artigo é omissivo quanto ao **prazo** para apresentar a petição de revisão da solução de consulta vinculada. É necessário **abrir exceção** no PL à consulta relativa a **preços de transferência** prevista no art. 38 da Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023. Isso porque ela não é gratuita (o § 8º do art. 38 prevê a cobrança de taxas de R\$ 80 mil e R\$ 20 mil por consulta) nem sujeita, segundo o art. 43, ao prazo de conclusão de 360 dias.

A impropriedade da Emenda nº 1-T para o PL e o aperfeiçoamento trazido pela Emenda nº 2-T foram discutidos na apreciação, sob nossa relatoria, do PL nº 2.483, de 2022, que dispõe sobre o processo administrativo tributário federal, a cuja matéria entendemos ser o presente PL nº 2.484, de 2022, totalmente aderente.

Dessa forma e considerando a necessária economia do processo legislativo, o PL nº 2.484, de 2022, foi consolidado na emenda substitutiva que apresentei quando da apreciação e aprovação do PL nº 2.483, de 2022, nesta Comissão, o que o prejudica regimentalmente, consoante o inciso I do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **declaração de prejudicialidade** do Projeto de Lei nº 2.484, de 2022.

Sala da Comissão,



az-rb2024-00322 (pl2484)

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4471116494>

, Presidente

, Relator



az-rb2024-00322 (pl2484)

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4471116494>