



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 9, DE 2024

Da COMISSÃO TEMPORÁRIA PARA EXAME DE PROJETOS DE REFORMA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei nº 2484, de 2022, do Senador Rodrigo Pacheco, que Dispõe sobre o processo de consulta quanto à aplicação da legislação tributária e aduaneira federal, e sobre o Requerimento nº 479, de 2023, do Senador Rodrigo Pacheco, que Requeiro, nos termos do disposto nos arts. 71 e 74, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, a instituição de Comissão Temporária Interna, composta por nove membros titulares e igual número de suplentes, para, no prazo de até noventa dias, examinar e, se assim se entender, consolidar os anteprojetos apresentados no âmbito da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional – CJADMTR, instalada em 17 de março de 2022, tendo seu relatório final aprovado em 6 de setembro de 2022.

PRESIDENTE: Senador Izalci Lucas

RELATOR: Senador Efraim Filho

12 de junho de 2024

PARECER N° , 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 Anteprojetos 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 anteprojetos 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 consultante o texto da solução dada em hipótese precedente análoga, sem necessidade de nova decisão. O consultante, 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 Juízes 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

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 omisso 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,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****10ª, Reunião**

Comissão Temporária para exame de projetos de reforma dos Processos

Senado Federal		
TITULARES	SUPLENTES	
IZALCI LUCAS	PRESENTE	1. OTTO ALENCAR
EFRAIM FILHO	PRESENTE	2. WEVERTON
ORIOVISTO GUIMARÃES		3. FERNANDO FARIAZ
VANDERLAN CARDOSO		4. PROFESSORA DORINHA SEABRA
DANIELLA RIBEIRO		5. JANAÍNA FARIAZ
JAQUES WAGNER	PRESENTE	6. IRAJÁ
EDUARDO GOMES	PRESENTE	7. EDUARDO BRAGA
ROGERIO MARINHO	PRESENTE	8. HAMILTON MOURÃO
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	9. WELLINGTON FAGUNDES

Não Membros Presentes

NELSINHO TRAD
CIRO NOGUEIRA
ROMÁRIO
WILDER MORAIS
ANGELO CORONEL
ELIZIANE GAMA
ZENAIDE MAIA
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 2484/2022)

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO TEMPORÁRIA PARA O EXAME DE PROJETOS DE REFORMA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO APROVOU O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO, PELA RECOMENDAÇÃO DE DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE DO PROJETO.

12 de junho de 2024

Senador Izalci Lucas

Presidente da Comissão Temporária para exame de projetos de reforma dos Processos Administrativo e Tributário Nacional