

Projeto de Lei Ordinária Nº _____, DE 2026.
(Do Sr. Rubens Pereira Júnior)

Estabelece critérios técnicos uniformes e procedimento administrativo obrigatório para a classificação fiscal de produtos cosméticos de dupla funcionalidade; exige apresentação de documentação técnica padronizada pelo fabricante para fins de enquadramento tarifário e fiscal (NCM); institui presunção de veracidade da declaração técnica do fabricante salvo prova em contrário pela autoridade fiscal; veda a utilização exclusiva de informações de varejo para reclassificação; disciplina critérios objetivos para identificação da função preponderante (hierarquia de finalidades, parâmetros de formulação, modo de uso e rotulagem); regula a aplicação do Valor Tributável Mínimo (VTM) em processos de fiscalização, com prazos para diligências e vedação à alteração unilateral de critério jurídico durante o lançamento; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:



Art. 1º Fica instituído, no âmbito federal, o regime técnico-administrativo obrigatório para a classificação fiscal (NCM) de produtos cosméticos de dupla funcionalidade, com a finalidade de conferir segurança jurídica, previsibilidade e uniformidade à atuação da autoridade fiscal na definição da função preponderante desses produtos e na eventual aplicação do Valor Tributável Mínimo — VTM.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - produto cosmético de dupla funcionalidade: produto destinado à limpeza, embelezamento, alteração da aparência, proteção ou manutenção da integridade corporal, que contenha indicação de duas ou mais finalidades técnicas distintas e que, em razão de sua formulação, modo de uso ou rotulagem, possa ser classificado em mais de um item do Nomenclador Comum do Mercosul (NCM);

II - dossiê técnico padronizado: conjunto de documentos e informações técnicas exigidas do fabricante ou importador para fins de enquadramento tarifário e fiscal, conforme estabelece o Art. 2º desta Lei;

III - declaração técnica: documento assinado pelo fabricante ou seu representante técnico legal contendo a indicação da função(es) pretendida(s), composição qualitativa e quantitativa, modo de uso e demais elementos técnicos previstos no dossiê;

IV - autoridade fiscal: Receita Federal do Brasil ou outro órgão designado para fins de lançamento tributário relativo à mercadoria;

V - Valor Tributável Mínimo (VTM): valor mínimo presumido para fins de determinação da base de cálculo de tributos incidentes sobre a operação, aplicável nas hipóteses previstas nesta Lei.

Art. 2º O fabricante ou importador deverá apresentar, quando requerido pela autoridade fiscal ou quando optar por obter posicionamento vinculante, dossiê técnico padronizado contendo, no mínimo:

I - identificação da empresa, pessoa responsável tecnicamente e dados de contato;

II - descrição completa do produto e finalidade(s) declarada(s);

III - formulação qualitativa e quantitativa (INCI ou nomenclatura técnica equivalente), incluindo faixas de concentração de ingredientes ativos relevantes;



- IV - modo de uso, posologia, frequência de aplicação e público-alvo;
- V - rotulagem, bulas, rótulos promocionais e material publicitário correlato;
- VI - documentação de registro, notificação ou peticionamento junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), quando existente, e respectiva classificação sanitária;
- VII - relatórios técnicos e/ou estudos analíticos que comprovem propriedades funcionais (ensaios físicos-químicos, microbiológicos, de eficácia e segurança, quando aplicáveis) com metodologia, laudos e data do ensaio;
- VIII - ficha de segurança (MSDS) e demais informações de risco;
- IX - referências bibliográficas e/ou normas técnicas utilizadas para respaldar as alegações funcionais;
- X - fotografias da embalagem e do produto, além de amostras quando expressamente exigidas em procedimento fundamentado.

§ 1º O dossiê deverá ser apresentado em língua portuguesa, preferencialmente em meio eletrônico, observadas as normas de confidencialidade previstas no § 3º.

§ 2º A autoridade fiscal somente poderá considerar o dossiê como incompleto se indicar, por escrito e com fundamentação técnica, quais elementos faltam, concedendo prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período a requerimento fundamentado do contribuinte, para sua complementação.

§ 3º Informações técnicas que tenham natureza de segredo de indústria e de negócio poderão ser tratadas como confidenciais mediante requerimento motivado do interessado, observado o procedimento administrativo específico para proteção de informação sensível, sem prejuízo do direito da autoridade fiscal de obter elementos técnicos suficientes para a apreciação da classificação.

Art. 3º A declaração técnica prestada pelo fabricante ou importador, acompanhada do dossiê técnico padronizado previsto no Art. 2º, goza de presunção de veracidade quanto aos fatos técnicos declarados, salvo prova técnica em contrário produzida pela autoridade fiscal nos termos desta Lei.



§ 1º A autoridade fiscal que pretender afastar a presunção de veracidade deverá demonstrar, por prova técnica fundada, a inconsistência ou inveracidade dos elementos do dossiê, mediante:

- I - realização de ensaios laboratoriais;
- II - perícia técnica própria ou por perito nomeado; ou
- III - apresentação de documentação técnica que comprove divergência relevante.

§ 2º A produção de prova técnica incumbirá à autoridade fiscal, sendo vedado atribuir ao contribuinte o ônus de comprovação probatória para além da apresentação do dossiê técnico exigido.

Art. 4º Para a identificação da função preponderante de produto cosmético de dupla funcionalidade, a autoridade fiscal aplicará, de forma sucessiva e hierarquizada, os seguintes critérios objetivos, ponderados conforme alíneas abaixo:

- I - finalidades indicadas na rotulagem e documentação de produto: 35% (trinta e cinco por cento) da análise;
- II - parâmetros de formulação e concentração de ingredientes responsáveis pela função técnica (evidências analíticas e/ou comparativas): 30% (trinta por cento);
- III - modo de uso e posologia, incluindo forma de aplicação e finalidade declarada pelo fabricante: 20% (vinte por cento);
- IV - natureza do mecanismo de ação técnico-científico demonstrado nos estudos e laudos: 10% (dez por cento);
- V - classificação sanitária pela Anvisa, quando existente, e demais informações regulatórias aplicáveis: 5% (cinco por cento).

§ 1º A aplicação prática do método de ponderação previsto no caput deverá resultar em índice técnico justificado de preponderância, cuja metodologia e resultado serão consignados no ato administrativo de classificação, com indicação das fontes técnicas e dos parâmetros utilizados.

§ 2º Quando a aplicação dos critérios técnicos e da ponderação não for conclusiva, a autoridade fiscal deverá promover diligência específica para realização de ensaios comparativos ou perícia técnica, nos termos do Art. 7º.



Art. 5º É vedado à autoridade fiscal fundamentar reclassificação exclusiva ou primordialmente em informações de varejo ou de comercialização, tais como preço de venda, local de exposição no ponto de venda, categoria comercial adotada pelo lojista, promoção, estratégias de marketing ou segmentação por público consumidor, salvo quando esses elementos integrarem, de forma comprovada e fundamentada, a análise técnica prevista no Art. 4º.

Art. 6º A aplicação do Valor Tributável Mínimo — VTM somente será admitida nas hipóteses em que:

I - o contribuinte não apresentar o dossiê técnico exigido no prazo legal ou complementarizado nos termos do Art. 2º, sem justificativa idônea; ou

II - houver indícios técnicos e fundados de fraude ou manifesta disparidade entre a documentação apresentada e as provas técnicas colhidas pela autoridade fiscal.

§ 1º Antes da imposição do VTM, a autoridade fiscal deverá:

I - notificar o contribuinte, individualmente, para apresentação do dossiê técnico ou esclarecimentos no prazo de 30 (trinta) dias, referido no § 2º do Art. 2º;

II - indicar, de forma fundamentada, as peças técnicas ausentes ou as inconsistências apontadas;

III - permitir ao contribuinte a produção de prova técnica complementar, inclusive mediante apresentação de amostras ou solicitação de perícia técnica.

§ 2º A decisão administrativa que aplicar o VTM deverá:

I - expor os fundamentos técnicos e jurídicos que justificam a fixação do valor;

II - indicar a metodologia de formação do VTM, baseada em critérios objetivos como comparáveis de mercado (média de, no mínimo, três transações comparáveis no prazo de até 90 dias), valores de importação CIF verificados, ou outras fontes públicas de preços técnicos, com referência das fontes consultadas;

III - especificar período de incidência do VTM e a possibilidade de revisão imediata caso o contribuinte comprove tecnicamente valor diverso.



§ 3º A aplicação provisória do VTM não extingue o direito do contribuinte de apresentar o dossiê técnico em prazo posterior, com imediata reavaliação e, se for o caso, restituição ou compensação de tributos recolhidos a maior, observado o procedimento administrativo tributário vigente.

Art. 7º Procedem-se as diligências técnicas com observância dos seguintes prazos e garantias processuais:

I - a autoridade fiscal deverá concluir as diligências iniciais de análise do dossiê e, sendo necessário, solicitar ensaios ou perícia, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado do recebimento do dossiê completo, prorrogável por igual prazo mediante motivação técnica;

II - a autoridade deverá indicar, de forma fundamentada, a necessidade de realização de ensaio laboratorial ou perícia e, salvo imperativo técnico comprovado, arcar com os custos iniciais desses procedimentos; a suscitação de ônus ao contribuinte somente ocorrerá se houver condenação final por má-fé comprovada;

III - é garantido ao contribuinte o amplo acesso aos elementos técnicos do processo, direito de apresentar contraprovas e de requerer perícia técnica conjunto entre as partes;

IV - decisões administrativas que alterem o critério jurídico adotado no curso do procedimento de lançamento deverão ser motivadas, comunicadas ao contribuinte e ensejará reabertura de prazo para apresentação de provas e manifestações, salvo se a alteração decorrer de fato novo irrefutável surgido após a data-limite para instrução.

Art. 8º À Receita Federal do Brasil compete a coordenação do procedimento administrativo de classificação fiscal e fiscalização correlata previsto nesta Lei, podendo delegar atribuições a unidades regionais, observados os princípios de isonomia e uniformidade de critérios.

Parágrafo único. A Receita Federal deverá promover, em conjunto com a Anvisa, a celebração de protocolo de cooperação técnica para:

I - harmonização de critérios técnico-regulatórios aplicáveis à natureza sanitária e funcional dos produtos;



II - intercâmbio de informações sobre registros, notificações e decisões técnicas da Anvisa pertinentes à caracterização funcional dos produtos;

III - estabelecimento de fluxos de consulta técnica recíproca, com prazo máximo de resposta de 45 (quarenta e cinco) dias para consultas simples e prazo justificado para consultas que demandem análise aprofundada;

IV - constituição de comitê técnico conjunto para uniformização de entendimentos e emissão de pareceres técnicos vinculantes entre as agências, quando se tratar de matérias exclusivamente técnicas.

Art. 9º Quando a Anvisa houver adotado decisão técnica definindo a natureza sanitária de produto (por exemplo, como medicamento, cosmético, saneante), tal decisão terá caráter vinculante para a autoridade fiscal no que concerne à classificação quanto à função preponderante, salvo quando a autoridade fiscal demonstrar, por prova técnica superveniente e devidamente fundamentada, a incompatibilidade entre a decisão sanitária e a configuração fática do produto objeto do procedimento administrativo.

Art. 10. É assegurado ao contribuinte, no processo administrativo de que trata esta Lei:

I - acesso à íntegra do processo e aos elementos técnicos colacionados;

II - prazo para apresentação de defesa e de provas correlatas a partir da notificação fundamentada;

III - direito de interpor recurso administrativo contra decisão de classificação, com prazo de 30 (trinta) dias e instrução prioritária por apreciação técnica fundada;

IV - direito à compensação ou restituição nos casos em que, em decisão administrativa definitiva, for reconhecida situação de pagamento indevido em razão de aplicação do VTM.

Art. 11. A apresentação de declaração técnica falsa ou omissão de informação relevante com a finalidade de induzir a erro a autoridade fiscal sujeitará o responsável às sanções administrativas previstas na legislação tributária e, quando cabível, à comunicação aos órgãos competentes para adoção das medidas civis, administrativas e penais cabíveis, observado o devido processo legal e o princípio da presunção de inocência.



Art. 12. As decisões administrativas definitivas proferidas nos termos desta Lei deverão ser registradas em sistema eletrônico acessível para fins de precedentes técnicos, de modo a promover previsibilidade e uniformidade, sem prejuízo da proteção de informações confidenciais nos termos do Art. 2º, § 3º.

Art. 13. Os dispositivos desta Lei serão regulamentados pela autoridade competente no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da sua publicação, ocasião em que serão estabelecidos os formulários, padrões de dossiê, especificações técnicas e fluxos de cooperação com a Anvisa.

Art. 14. Princípios obrigatórios que orientam a aplicação desta Lei:

I - clareza, precisão e linguagem impessoal na redação dos atos administrativos;

II - organização lógica e técnica dos dispositivos e procedimentos;

III - coerência com o ordenamento jurídico tributário e sanitário vigente;

IV - integralidade e articulação das normas administrativas e técnicas;

V - respeito à estrutura procedimental tripartida: parte preliminar (identificação e instrução), parte normativa (fundamentação técnica e jurídica) e parte final (decisão motivada, com efeitos e recursos).

Art. 15. Esta Lei aplica-se aos processos administrativos instaurados após a sua entrada em vigor e aos processos em curso, ressalvadas as decisões já transitadas em julgado, observado o direito de o contribuinte pleitear a aplicação das novas regras quando mais favoráveis.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.





Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD262430018400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Pereira Júnior



* CD 262430018400 *

Apresentação: 30/03/2026 14:24:19.057 - Mesa

PL n.1479/2026

JUSTIFICAÇÃO

Possibilidade de iniciativa parlamentar: Sim. A matéria regula procedimento administrativo federal e disciplina relações entre Administração Tributária e contribuintes, cabendo à iniciativa parlamentar por meio de Projeto de Lei Ordinária.

A adoção de critérios técnicos uniformes e de procedimento obrigatório para a classificação fiscal de cosméticos de dupla funcionalidade responde a problemas concretos de insegurança jurídica e litigiosidade tributária (casos recentes envolvendo produtos cuja natureza principal foi objeto de controvérsia). A norma protege a confiança legítima do empresário na declaração técnica do fabricante, evita reclassificações baseadas exclusivamente em informações de varejo ou marketing e reduz decisões fiscais arbitrárias que potencialmente onerem indevidamente os contribuintes e distorçam a competição. Ao exigir um dossiê técnico padronizado (formulação, testes de eficácia, modo de uso, rotulagem e fichas técnicas), atribuir presunção de veracidade à declaração do fabricante salvo prova em contrário, fixar critérios objetivos para aferir a função preponderante e delimitar o procedimento de aplicação do Valor Tributável Mínimo (VTM) com prazos e limites às diligências fiscais, a proposta eleva a previsibilidade, uniformiza a atuação da Receita Federal e tribunais administrativos, e reduz custos processuais e sociais decorrentes de contencioso repetitivo. A delegação para regulamentação técnica à autoridade fiscal (Instrução Normativa da RFB) garante adaptabilidade técnica, observância de padrões internacionais e preserva os princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo administrativo.

Resumo do que deve ser alterado:

1) Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966)



- Inserir capítulo ou seção nova (denominação indicativa: "Da Classificação Fiscal de Produtos com Dupla Funcionalidade") com dispositivos específicos, exemplificados a seguir:

a) inclusão do art. 116-A (sugestão numérica) — obrigação de a autoridade tributária observar, no procedimento de classificação fiscal, a documentação técnica padronizada apresentada pelo fabricante, que conterà, no mínimo: i) composição qualitativa e quantitativa (formulação); ii) laudos de testes de estabilidade e, quando aplicável, de eficácia; iii) indicação da finalidade proposta e modo de uso; iv) rotulagem e material publicitário técnico; v) ficha de dados de segurança (SDS) quando pertinente; vi) declarações técnicas assinadas por profissional habilitado.

b) inclusão do art. 116-B — presunção de veracidade da declaração técnica do fabricante documentada nos termos do art. 116-A, ressalvado o poder-dever da autoridade fiscal de produzir prova em contrário mediante diligências técnicas e periciais motivadas.

c) inclusão do art. 116-C — vedação à utilização exclusiva de informações de varejo, comerciais ou de marketing (descrição comercial, merchandising, título promocional) como fundamento isolado para reclassificação; tais elementos poderão ser considerados subsidiariamente, sempre confrontados com a documentação técnica do fabricante.

d) inclusão do art. 116-D — critérios objetivos para identificação da função preponderante: i) hierarquia de finalidades (finalidade terapêutica > cosmética > perfumaria, quando cabível, observadas normas da Anvisa); ii) parâmetros de formulação (presença e concentração de ingredientes que evidenciem função técnica); iii) modo de uso e posologia informada; iv) alegações técnicas e resultados de testes; v) rotulagem e instruções de uso. A autoridade deverá motivar, com base em pelo menos dois elementos técnicos previstos, a decisão de classificar em posição diversa da indicada pelo fabricante.

e) inclusão do art. 116-E — regras sobre a aplicação do Valor Tributável Mínimo (VTM): i) determinação dos prazos para diligências fiscais (prazo inicial para solicitação de documentação complementar: 10 dias úteis; prazo máximo para encerramento das diligências técnicas: 60 dias, salvo prorrogação motivada); ii) vedação de imposição de VTM com fundamento em



mudança unilateral e extemporânea de critério jurídico-fiscal durante o lançamento; iii) previsão de que outro critério jurídico não constante na norma aplicável somente poderá ser adotado após prévia comunicação ao contribuinte e oportunidade de manifestação no prazo de 10 dias úteis; iv) disciplinar ônus probatório relativo à composição do preço para efeitos de VTM, com observância de dados contábeis e fiscais apresentados pelo contribuinte.

f) inclusão do art. 116-F — efeitos processuais e garantias: previsão de prioridade na análise recursal de matérias de classificação, possibilidade de instauração de junta técnico-consultiva e recursos administrativos com efeito suspensivo quando demonstrado risco de dano irreparável.

2) Regulamento Aduaneiro e normas correlatas (Decreto nº 6.759/2009 e legislação correlata que trate do NCM)

- Inserir dispositivo que discipline, para fins de enquadramento NCM e classificação fiscal aduaneira, a exigência do dossiê técnico padronizado; delegar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil a competência para editar Instrução Normativa que estabeleça o modelo de dossiê, os elementos técnicos mínimos, critérios comparativos para identificação de função preponderante e matriz de ponderação de elementos técnicos.

3) Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB)

- Determinar que a RFB editará, no prazo máximo de 120 dias contados da publicação da lei, Instrução Normativa contendo, no mínimo: modelo de dossiê técnico (campo estruturado), formulários eletrônicos, requisitos de assinatura técnica e responsabilização profissional, parâmetros técnico-químicos e de formulação indicativos das funções preponderantes, listas exemplificativas de provas aceitas (laudos, relatórios de ensaio, declarações de laboratório acreditado), procedimento de diligência, padrão de motivação para reclassificação e o rito e prazos para aplicação/contestação do VTM.

4) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)



- Prever articulação técnica com a ANVISA quanto aos critérios de finalidade ligada à saúde, alegações terapêuticas e limites técnicos, de modo a integrar informações sanitárias ao procedimento fiscal sem duplicar exigências.

5) Disposição transitória

- Estabelecer que processos de fiscalização em curso observarão o conteúdo do dossiê técnico apresentado e que reclassificações já lançadas poderão ser reavaliadas mediante pedido do contribuinte ou por iniciativa da Administração, com observância das garantias de devido processo administrativo.

6) Sanções e responsabilização

- Prever responsabilização administrativa e tributária para declarações técnicas falsas ou omitidas, incluindo possibilidade de multa específica e responsabilização do responsável técnico, preservando-se o direito ao contraditório e ampla defesa.

7) Harmonização interestadual

- Recomendar que o Poder Executivo federal promova, em 180 dias, acordo de cooperação técnica com o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para divulgação de parâmetros e reduzir divergências estaduais na interpretação do ICMS sobre produtos de dupla funcionalidade.

Justificativa jurídica e política (detalhada):

A proposta atende ao princípio constitucional da legalidade (art. 150, I, CF) e à garantia da segurança jurídica, ao regulamentar critérios técnicos objetivos que balizem o exercício do poder de classificação fiscal pela Administração. Juridicamente, confere previsibilidade e delimita o poder-dever da autoridade fiscal, clarificando o ônus probatório e a gradação de fontes de prova (dossiê técnico do fabricante como prova primária; informações de varejo como prova subsidiária). Isso está em conformidade com a jurisprudência administrativa e judicial que reconhece a necessidade de motivação e de observância de critérios técnicos na reclassificação tributária.



Politicamente e institucionalmente, a medida reduz litigiosidade tributária, custos de conformidade e de controle para o Estado e para as empresas, protege a atividade econômica da inovação e da rotulagem legítima, e evita arbitrariedades que causem danos reputacionais e prejuízos econômicos (ex.: casos de ampla repercussão nacional envolvendo reclassificações). A delegação técnica à RFB por Instrução Normativa assegura harmonização metodológica e capacidade de atualização tecnológica frente às evoluções formulais dos produtos cosméticos, ao mesmo tempo em que prevê articulação com a ANVISA para evitar conflitos de competência técnica.

Ao disciplinar a aplicação do Valor Tributável Mínimo (VTM) com prazos e vedação de mudanças unilaterais de critério jurídico durante o lançamento, a proposta tutela o princípio do devido processo legal tributário e evita surpresas arrecadatórias decorrentes de mudança retroativa de interpretação, diminuindo riscos de decisões judiciais desfavoráveis e indenizações. Em síntese, a norma promove equilíbrio entre eficiência da fiscalização e proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes, com efeito prático de reduzir contingências e promover uniformidade de tratamento no mercado interno.

Sala das Sessões, de fevereiro de 2026.

RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Deputado Federal

