

# **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.<sup>º</sup> 2003.**

**(Do Sr. Davi Alcolumbre)**

*Dispõe sobre os direitos e as garantias do contribuinte e dá outras providências.*

O Congresso Nacional decreta:

## **CAPÍTULO I**

### **Das Disposições Preliminares**

**Art.1º** Esta Lei Complementar estabelece normas gerais sobre direitos e garantias aplicáveis na relação tributária do contribuinte com as administrações Fazendárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigos 24, inciso I e seu 1º e 146, incisos II e III, da Constituição Federal).

**§ 1º** São contribuintes, para os efeitos desta Lei Complementar e para os das leis federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal que dela decorram, as pessoas físicas ou jurídicas em qualquer situação de sujeição passiva tributária, inclusive a responsabilidade, a substituição, a solidariedade e a sucessão tributárias, além do referido no art. 121. Parágrafo único, inciso I , do Código Tributário Nacional (Lei n.<sup>º</sup> 5.172, de 25 de outubro de 1966).

**§ 2º** Estão sujeitos às disposições desta Lei Complementar, também, os agentes de retenção dos tributos, os representantes legais ou voluntários e os legalmente obrigados a colaborar com o fisco.

**Art. 2º** A instituição ou majoração de tributos atenderá aos princípios da justiça tributária.

Parágrafo único. Considera-se justa a tributação que atenda aos princípios da isonomia da capacidade contributiva, da eqüitativa distribuição da carga tributária, da generalidade, da progressividade e da não-confiscatoriedade.

**Art. 3º** Os direitos e garantias do contribuinte disciplinados na presente Lei serão reconhecidos pela Administração Fazendária, sem prejuízo de outros decorrentes da Constituição Federal, dos princípios nela expressos e dos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

## **CAPÍTULO II**

### **Das normas fundamentais**

Art. 4º A legalidade da instituição do tributo (art. 150, inciso I, da Constituição Federal) pressupõe a estipulação expressa de todos os elementos indispensáveis à incidência, quais sejam, a descrição objetiva da materialidade do fato gerador: a indicação dos sujeitos do vínculo obrigacional, da base de cálculo e da alíquota, bem como dos aspectos temporal e espacial da obrigação tributária.

Art. 5º Somente a lei, observado o princípio da anterioridade (art. 150, inciso III, alínea **b** e art. 195, § 6º, da Constituição Federal), pode estabelecer a antecipação do prazo para recolhimento do tributo, a alteração de condições que, de qualquer forma, onerem o contribuinte, bem como a estipulação de requisitos que modifiquem os meios ou modos operacionais de apuração do débito tributário.

Art. 6º As leis instituidoras de taxa deverão identificar expressamente o serviço prestado ou posto à disposição do obrigado ou indicar expressamente o exercício do poder de polícia que justificar a medida.

Art. 7º Os impostos atribuídos à competência das pessoas políticas de direito constitucional interno terão, entre si, fatos geradores e base de cálculo diferentes, de tal modo que possam ser objetivamente identificados.

Art. 8º Somente lei complementar poderá estabelecer requisitos para a fruição das imunidades tributárias previstas nos art. 150, inciso VI, alínea **c** e 195, § 7º a Constituição Federal.

Art. 9º Jornal oficial, ou o periódico que o substitua, deverá, no caso de instituição ou majoração de tributos submetidos ao princípio da anterioridade tributária (art. 150, inciso III, alínea **b**, I, da Constituição Federal), ter comprovadamente circulado e tido acessível ao público até o dia 31 de dezembro do ano anterior ao da cobrança do tributo.

Parágrafo único. É vedada à tiragem edição especial ou extraordinária dos órgãos de divulgação mencionados no **caput** quando veiculem lei que institua ou aumente tributo ou qualquer matéria de natureza tributária.

Art. 10. O exercício dos direitos de petição e de obtenção de certidão em órgãos públicos (art. 5º, inciso XXXIV, alíneas **a** e **b** da Constituição Federal) independe de prova do contribuinte estar em dia com suas obrigações tributárias, principais ou acessórias.

§ 1º. Se estiver o contribuinte em débito com a Administração Fazendária, a certidão positiva será fornecida com efeitos negativos.

§ 2º Será fornecida certidão negativa quando o contribuinte estiver em dia com a Administração Fazendária, ou a exigibilidade da obrigação tributária estiver suspensa nos terminais do art. 151 do Código Tributário Nacional, ou, ainda, nos casos em que a obrigação tributária estiver sendo parcelada e paga em dia.

Art. 11. As leis regulamentos e demais normas jurídicas que modifiquem matéria tributária indicarão, expressamente, as que estejam sendo revogadas ou alteradas, identificando, com clareza, o assunto, a alteração e o objetivo desta.

Art. 12. A Administração Fazendária assegurará aos contribuintes o pleno acesso às informações acerca das normas tributárias e à interpretação que oficialmente lhes atribua.

Art. 13 Não será admitida a aplicação de multas ou encargos de índole sancionatória em decorrência do acesso à via judicial por iniciativa do contribuinte.

Art. 14. É vedada, para fins de cobrança extrajudicial de tributos, a adoção de meios coercitivos contra o contribuinte, tais como a interdição de estabelecimento, a proibição de transacionar com órgãos e entidades públicas e instituições oficiais de crédito, a imposição de sanções administrativas ou a instituição de barreiras fiscais.

Parágrafo único. Os regimes especiais de fiscalização, aplicáveis a determinados contribuintes, somente poderão ser instituídos nos estritos termos da Lei tributária.

Art. 15. Os efeitos da decisão transitada em julgado, em controle difuso ou em ação direta, proclamando a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, não implicarão exigência de complementação, no âmbito administrativo ou judicial, do valor do crédito tributário extinto anteriormente à vigência da decisão.

Art. 16. Somente o Poder Judiciário poderá desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade, quando, em detrimento da Administração Fazendária, houver comprovado abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social.

§ 1º A desconsideração da personalidade jurídica por decisão judicial ocorrerá também nos casos de falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da empresa, provocados por má administração.

§ 2º A desconsideração somente pode ser realizada em relação a terceiros que, nos termos da Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976), detenham poder de controle sobre a empresa.

§ 3º A desconsideração fica limitada aos sócios da pessoa jurídica e exige prova inequívoca de que a sociedade foi utilizada para acobertamento dos sócios e utilizada como instrumento de fraude.

Art. 17. Presume-se a boa-fé do contribuinte até que a Administração Fazendária comprove o contrário.

Parágrafo único. Ninguém será obrigado a atestar ou testemunhar contra si próprio, considerando-se ilícita a prova assim obtida do contribuinte (art. 5º, inciso LVI, Constituição Federal).

Art. 18. Além dos requisitos de prazo, forma e competência, é vedado à legislação tributária estabelecer qualquer outra condição que limite o direito à interposição de impugnações ou recursos na esfera administrativa.

§ 1º Nenhum depósito, fiança, caução, aval ou qualquer outro ônus poderá ser exigido do contribuinte, administrativamente ou em limo, como condição para admissibilidade de defesa ou recurso no processo tributário-administrativo ou no processo judicial.

§ 2º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia da execução fiscal, nos termos da lei processual aplicável.

## **CAPÍTULO III**

### **Dos Direitos do Contribuinte**

Art. 19 São direitos do contribuinte:

- I — ser tratado com respeito e urbanidade pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;
- II — poder exercer os seus direitos, ter acesso às informações de que necessite e dar cumprimento às suas obrigações;
- III — formular alegações e apresentar documentos antes das decisões administrativas, e tê-los considerados por escrito e fundamentadamente;
- IV -- ter ciência formal da tramitação dos processos administrativo-tributários em que tenha a condição de interessado, deles ter vista e obter as cópias que requeira, e conhecer formalmente as decisões neles proferidas;
- V — fazer-se assistir por Advogado;
- VI — identificar o servidor de repartição fazendária e conhecer-lhe a função e atribuições do cargo;
- VII — receber comprovante pormenorizado dos registros, documentos, livros e mercadorias entregues à fiscalização fazendária ou por ela apreendidos;
- VIII — prestar informações apenas por escrito às autoridades fazendárias, em prazo não inferior a (cinco) dias, salvo na hipótese de desembarço aduaneiro;
- IX — ser informado dos prazos para pagamento das prestações a seu encargo, inclusive multas e acessórios, com orientação completa quanto ao procedimento a adotar e à existência de hipóteses de redução do montante exigido;
- X — recolher o tributo no órgão competente, sem prejuízo de poder fazê-lo junto à rede bancária autorizada;
- XI — obter certidão negativa de débito, ainda que o crédito tributário tenha sido extinto por causa diversa do pagamento, ou seja tomado inexigível, sem prejuízo de nela constar a razão determinante da extinção ou da inexigibilidade;
- XII — receber, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogável justificadamente uma única vez e por igual período, resposta fundamentada a pleito formulado à Administração Fazendária, inclusive pedido de certidão negativa, sob pena de responsabilização funcional do agente;
- XIII - Ter preservado, perante a Administração Fazendária, o sigilo de seus negócios, documentos e operações, quando não envolvam os tributos objetos de fiscalização;
- XIV - não ser obrigado a exibir documento que já se encontre em poder da administração pública;
- XV - receber da Administração Fazendária, no que se refere a pagamentos, reembolsos, juros e atualização monetária, o mesmo tratamento que esta dispensa ao contribuinte, em idênticas situações.

Art. 20 A Administração Fazendária informará semestralmente, a carga tributária incidente sobre mercadorias e serviços, inclusive bancárias art. 150, § 5º, da Constituição Federal.

§ 1º Será especialmente informada a carga tributária incidente sobre as mercadorias que compõem a cesta básica.

§ 2º A não-edição de pautas que contenham os valores e informações a que alude este artigo configura infração funcional do responsável.

Art. 21 O contribuinte será informado do valor cadastral dos bens imóveis e dos procedimentos de sua obtenção, para fins de ciência dos elementos utilizados na exigibilidade dos impostos que incidam sobre a propriedade imobiliária e a transmissão dos direitos a ela relativos.

Parágrafo único. Configura excesso de exação a avaliação administrativa do imóvel em valores manifestamente superiores aos de mercado, por ela respondendo solidariamente quem assinar o laudo e seu superior imediato, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 22 O contribuinte tem direito de, na forma da lei, ser notificado da cobrança de tributo ou multa.

Parágrafo único. Além do disposto no art. 42 desta Lei, a notificação deverá indicar as impugnações cabíveis, o prazo para sua interposição, o órgão competente para julgamento o valor cobrado e seu respectivo cálculo, e, de maneira destacada, o não condicionamento da defesa a qualquer desembolso prévio.

Art. 23 O órgão no qual tramita o processo administrativo tributário determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou efetivação de diligências.

§ 1º A intimação deverá conter:

I - a identificação do intimado e o nome do órgão ou entidade administrativa;

II - a finalidade da intimação;

III - a data, a hora e local de comparecimento;

IV - informação sobre a necessidade de comparecimento pessoal ou possibilidade de se fazer representar;

V - informação sobre a possibilidade de continuidade do processo independentemente de seu comparecimento;

VI - a indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis quanto a data de comparecimento;

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

§ 4º No caso de não ser o contribuinte encontrado no domicílio por ele declarado, ou no de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais.

§ 6º O comparecimento do contribuinte supre a falta ou a irregularidade da intimação.

Art. 24 Serão objeto de intimação os atos do processo de que resultem, para o interessado, a imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, assim como os atos de outra natureza que produzam efeito na relação tributária.

Art. 25 Sem prejuízo dos ônus da sucumbência, o contribuinte será reembolsado do custo das fianças e outras garantias da instância judicial, para a suspensão do crédito tributário, quando este for julgado improcedente.

Art. 26. A pendência de processo administrativo ou judicial, em matéria tributária, não impedirá o contribuinte de fruir de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, nem de ter acesso a linhas oficiais de crédito de participar de licitações, desde que judicialmente suspensa a exigibilidade do crédito tributário.

Art. 27. São assegurados, nos processos administrativo fiscal, o contraditório, a ampla defesa e o duplo grau de deliberação.

Parágrafo único. A Segunda instância administrativa será organizada como colegiado, no qual terão assento, de forma paritária, representantes da administração e dos contribuintes.

Art. 28. A autuação do contribuinte depende da análise de sua defesa prévia, apresentada em 5 (cinco) dias a contar da intimação.

Parágrafo único. A não apresentação de defesa prévia não impede o prosseguimento do processo. Mas não implica confissão quanto à matéria de fato.

Art. 29 O crédito tributário do contribuinte, assim reconhecido em decisão administrativa definitiva ou sentença judicial transitada em julgado, poderá por opção sua, ser compensado com débitos relativos à mesma Fazenda Pública.

Parágrafo único. Ao crédito tributário do contribuinte, objeto da compensação a que se refere o caput deste artigo, aplicam-se os mesmos índices de correção monetária incidentes sobre os débitos fiscais, contados desde o pagamento indevido, bem como juros contados da decisão definitiva que o reconheceu.

Art. 30. Na hipótese de suspensão da exigibilidade do crédito tributário pelo depósito do seu montante integral, o valor respectivo será aplicado, por ordem do Juízo, em conta remunerada segundo, no mínimo, os índices de atualização e rentabilidade aplicáveis caderneta de poupança.

## **CAPITULO IV**

### **Das Consultas em Matéria Tributária**

Art. 31. Os contribuintes e as entidades que os representam poderão formular consultas à Administração Fazendária acerca da vigência, da interpretação e da aplicação da legislação tributária, observado o seguinte:

I — as consultas deverão ser respondidas por escrito no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogável uma única vez, por igual período, fundamentadamente, sob pena de responsabilização funcional;

II — a pendência da resposta impede a autuação por fato que seja objeto da consulta;

III — a ausência de resposta no prazo previsto no inciso I implicará aceitação, pela Administração Fazendária, da interpretação e do tratamento normativo dado pelo contribuinte à hipótese objeto da consulta, sem prejuízo do disposto no art. 100 da Lei nº 5.172/66.

Parágrafo único. A Administração Fazendária é administrativa e civilmente responsável por dano que a conduta de acordo com a resposta à consulta imponha ao contribuinte.

Art. 32. Os contribuintes têm direito à igualdade entre as soluções a consultas relativas a uma mesma matéria, fundadas em idêntica norma jurídica.

§ 1º. A diversidade de tratamento administrativo-normativo a hipóteses idênticas permite ao contribuinte a adoção do entendimento que lhe seja mais favorável.

§ 2º. As respostas às consultas serão publicadas na íntegra no jornal oficial ou periódico que o substitua.

Art. 33. Os princípios que regem o procedimento previsto para a discussão do lançamento tributário são aplicáveis, no que couber, ao direito de consulta do contribuinte.

## **CAPÍTULO V** **Dos Deveres da Administração Fazendária**

Art. 34. A Administração Fazendária, no desempenho de suas atribuições, pautará sua atuação de forma a impor o menor ônus possível aos contribuintes, assim no procedimento e no processo administrativo, como no processo judicial.

Art. 35. A utilização de técnicas presuntivas depende de publicação, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, das orientações a serem seguidas e de sua base normativa, para conhecimento do sujeito passivo a fim de que este possa, se for o caso, impugnar sua aplicação.

Parágrafo único. Os indícios, presunções, ficções e equiparações legais não poderão ser instituídos para desvincular a pretensão ao tributo da ocorrência do fato gerador, com definido na Constituição Federal e na lei complementar.

Art. 36. O parcelamento do débito tributário implica novação, fazendo com que o contribuinte retorne, a este título, ao pleno estado de adimplência, inclusive para fins de obtenção de certidões negativas de débitos fiscais.

Parágrafo único. A Administração Fazendária não poderá recusar a expedição de certidões negativas, nem condicionar sua expedição, à prestação de garantias, quando não exigidas na concessão de parcelamento, salvo na hipótese de inobservância do pagamento nos respectivos prazos.

Art. 37. É vedado à Administração Fazendária, sob pena de responsabilidade funcional de seu agente:

I — recusar, em razão da existência de débitos tributários pendentes, autorização para o contribuinte imprimir documentos fiscais necessários ao desempenho de suas atividades;

II — induzir, por qualquer meio, a auto-denúncia ou a confissão do contribuinte, por meio de artifícios ou prevalecimento da boa-fé, temor ou ignorância;

III — bloquear, suspender ou cancelar inscrição do contribuinte, sem a observância dos princípios do contraditório e da prévia e ampla defesa;

IV - reter, além do tempo estritamente necessário à prática dos atos assecuratórios de seus interesses, documentos, livros e mercadorias apreendidos dos contribuintes, nos casos previstos em lei;

V — fazer-se acompanhar de força policial nas diligências ao estabelecimento do contribuinte, salvo se com autorização judicial na hipótese de justo receio de resistência ao ato fiscalizatório; e

VI— divulgar, em órgão de comunicação social, o nome de contribuintes em débito.

Parágrafo único, O direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais dos contribuintes restringem-se aos tributos de competência da pessoa política que realizar a fiscalização.

Art. 38. O agente da Administração Fazendária não poderá deixar de receber requerimentos ou comunicações apresentados para protocolo nas repartições fazendárias, sob pena de responsabilização funcional.

Art. 39. A Administração Fazendária obedecerá dentre outros, aos princípios da Justiça, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Art. 40. Nos processos administrativos perante a Administração Fazendária, serão observados, dentre outros critérios, os de:

I - autuação conforme a Lei e o Direito;

II - atendimento aos fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização de lei;

III — objetividade no atendimento do interesse jurídico, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV — autuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V — divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI — adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII — indicação dos pressupostos e fundamentos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII — observância das formalidades necessárias, essenciais à garantia dos direitos dos contribuintes;

IX -. adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos contribuintes;

X — garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio:

XI — proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII — impulsão, de ofício do processo administrativo tributário, sem prejuízo da autuação dos interessados.

Art. 41. É obrigatória a emissão de decisão fundamentada, pela Administração Fazendária, nos processos, solicitações ou reclamações em matéria de sua competência, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogável, justificadamente, uma única vez e por igual período.

Art. 42. Os atos administrativos da Administração Fazendária, sob pena de nulidade, serão motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam recursos administrativo-tributário;

IV - decorram de reexame de ofício;

V - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; ou

VI - importem anulação, revogação suspensão ou convalidação de ato administrativo-tributário.

§ 1º A motivação há de ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º É permitida a utilização de meio mecânico para a reprodução de fundamentos da decisão, desde que haja identidade do tema e que não reste prejudicado direito ou garantia do interessado.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Art. 43. A ação penal contra o contribuinte, pela eventual prática de crime contra a ordem tributária, assim como a ação de quebra de sigilo fiscal, bancário e de correspondência, só poderão ser propostas após o encerramento do processo administrativo que comprove a irregularidade fiscal.

§ 1º A tramitação do processo administrativo suspende a fluência do lapso prescricional penal.

§ 2º O ajuizamento de ação de quebra de sigilo antes do encerramento do processo administrativo-tributário será admitido somente quando essencial à comprovação da irregularidade fiscal em apuração.

Art. 44. O processo de execução fiscal somente pode ser ajuizado ou prosseguir contra quem figure expressamente na certidão da dívida ativa como sujeito passivo tributário.

§ 1º . A execução fiscal em desacordo com o disposto no **caput** deste artigo admite indenização judicial por danos morais, materiais e a imagem.

§ 2º . A substituição de certidão de dívida ativa após a oposição de embargos à execução implica sucumbência parcial incidente sobre o montante excluído ou reduzido da certidão anterior.

Art. 45. É obrigatória a inscrição do crédito tributário na dívida ativa no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua constituição definitiva, sob pena de responsabilidade funcional pela omissão.

Art. 46. O termo de início de fiscalização deverá obrigatoriamente circunscrever precisamente seu objeto, vinculando a Administração Fazendária.

Parágrafo único. Do termo a que alude o **caput** deverá constar o prazo máximo para a ultimação das diligências, que não poderá exceder a 120 (cento e vinte) dias, prorrogável justificadamente uma única vez e por igual período.

## **CAPÍTULO VI** **Da Defesa do Contribuinte**

Art. 47. A defesa dos direitos e garantias dos contribuintes poderá ser exercida administrativamente ou em juízo, individualmente ou a título coletivo.

§ 1º. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I — interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para os efeitos desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que selam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato:

II — interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base:

III — interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

§ 2º Para os fins do § 1º deste artigo, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público; e,

II - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses, direitos e garantias protegidos por esta lei, dispensada a autorização assemblear.

§ 3º. O requisito de pré-constituição a que se refere o § 2º deste artigo pode ser dispensado pelo Juiz quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 4º. Nas ações coletivas a que se refere este artigo não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais ou quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

§ 5º. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao déncuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

Art. 48. Para a defesa dos direitos e garantias protegidos por esta Lei são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela, observadas as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

## **CAPÍTULO VII** **Das Disposições Finais**

Art. 49.º parágrafo único e seu inciso I, do art. 174 do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966) passara a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 174. (...)

Parágrafo único. A fluênciā do lapso prescricional tributário interrompe-se:

I - pela decisão interlocutória do juiz que ordena a citação (art. 8º § 20.º da Lei n.º 6.830/80): (...).

Art. 50. Ficam revogados:

I - o art. 193 do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5172, de 25 de outubro de 1966):

II - o § 3º do art., 6º; o § 3º do art. 11 e os artigos 25, 26, 34 e 38 da Lei de Execuções Fiscais (Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980).

Art. 51. O **caput** e o § 3º do art. 4º da Lei de Execuções Fiscais (Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980). passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 40. O Juiz suspenderá o curso da execução enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora e, nestes casos, o prazo de prescrição será de 5 (cinco) anos (- -)

§ 3º Encontrados que sejam, a qualquer tempo o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução, observado o prazo do **caput** deste artigo.”

Art. 52. O prazo de que trata o art. 131, inciso I não se aplica às consultas formuladas anteriormente à entrada em vigor desta Lei, para as quais fica estabelecido o prazo de um ano, prorrogável, fundamentadamente, urna, única vez, por igual período.

Art. 53. Esta lei complementar entrará em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após a sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto de lei complementar é iniciativa que se associa ao projeto de lei complementar do Senado — n.º 646/99, de autoria do Senador Jorge Bornhausen e tem por fim acelerar o trâmite legislativo com a antecipação de seu debate nesta Casa, que teve sua tramitação interrompida em razão da não reeleição do Dep. Marcos Cintra, mas que certamente merece avaliação e análise desta Casa e de seus pares.

Este projeto já incorpora as modificações aprovadas nas Comissões- temáticas do Senado Federal, donde sua feição de consenso interpartidário.

Esta sua justificação:

2. A premissa maior é assegurar ao contribuinte um regime legal de relação com o Fisco pautado pela clareza dos fatos e do direito em face dos direitos e garantias postos na Constituição Federal.

Tem-se presente ainda o fato de que discute o Congresso Nacional uma reforma tributária. Nesta, como é natural, têm a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal os seus patrocinadores.

O equilíbrio da relação da sociedade civil com o Estado Fiscal exige, contudo, um estatuto que torne substantivo e eficaz o catálogo de direitos e obrigações que mutuamente dei em se exigir o contribuinte e o Fisco.

Dai revelar o projeto preocupação com cinco tarefas:

3. Primeira, conceber um projeto de lei complementar com normas gerais que vinculem a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Segunda, retirar, da declaração de direitos e garantias postas na Constituição Federal de 1988, suas consequências lógicas necessárias na praxis jurídica.

Terceira, resolver divergências jurisprudências e rixas doutrinárias no âmbito do Direito Constitucional e Tributário, as quais, desde 1988. inibem o gozo pleno das garantias constitucionais

Quarta. conceber um mecanismo eficaz de rápido acesso pelo contribuinte. particularmente o mais desassistido, o qual efetivamente responda à sua demanda, algo próximo do que já conhece e tem presente, como o Procon.

Quinta, uma lei equilibrada que, se de um lado reforce juridicamente a posição de fragilidade que naturalmente tem o contribuinte em face do Fisco, de outro não retire do Poder Público a capacidade de arrecadar.

Estes alguns exemplos da consequência lógica dos direitos e garantias constitucionais na praxis jurídica

Do devido processo legal com contraditório e ampla defesa, com os recursos a ela inerentes, decorre a obrigação do Fisco de motivar expressamente os fatos e o direito de sua ação. assim como declinar o valor e respectivo cálculo da cobrança, desde a intimação para o processo administrativo até a decisão final.

Do mesmo modo, a estrita observância de prazos para concluir suas investigações e proferir decisões. Nas consultas inobservado o prazo, valerá a interpretação que lhe tenha conferido o contribuinte.

Dai, também, a vedação do uso de meios coercitivos, para fins de cobrança extrajudicial, tais como a interdição de estabelecimento, a proibição de transacionar com órgãos e entidades públicas e instituições oficiais de crédito, a imposição de sanções administrativas ou a instituição de barreiras fiscais.

Do respeito á coisa julgada judicial e à decisão definitiva do processo administrativo advém que o efeito de decisão judicial final sobre constitucionalidade será para o futuro, não implicando em complementação de tributo já pago ou no cancelamento de benefícios fiscais já auferidos, Em outras palavras, a lealdade da previsibilidade e da estabilidade da relação jurídica como Fisco.

Da presunção de não culpabilidade vêm a vedação de caução ou garantia para acesso ao judiciário, salvo na execução fiscal; a proibição de uso de força policial nas diligências administrativas salvo autorização judicial a autorização do contribuinte imprimir os documentos necessários à sua atividade quando ainda em curso o processo administrativo; e, ainda, a vedação de restrição de direitos em razão da mera inclusão unilateral do contribuinte em cadastros de inadimplentes.

Também por isso, condiciona-se a ação penal contra o contribuinte, pela eventual prática de crime contra a ordem tributária, assim como a ação de quebra de sigilo, ao encerramento do processo administrativo que comprove a irregularidade fiscal. Vale dizer, toma-se o rito histórico do processo penal democrático, no qual a denúncia antecede inquérito acabado.

Da igualdade jurídica flui o direito do contribuinte de ter seus créditos corrigidos pelos mesmos critérios que seus débitos; de ter reembolsado os custos das fianças para embargar a execução fiscal; o direito à sucumbência parcial quando, já em Juízo, emita o Fisco novo título de execução de valor menor.

Da anualidade da lei tributária, a obrigação da efetiva circulação dos diários oficiais ainda no ano civil anterior ao da incidência da nova obrigação, coibindo a prática abusiva de circulação ficta com data retroativa.

Da moralidade, da publicidade e da legalidade vêm a responsabilidade funcional do agente que aja fora da lei, como também, e importantíssimo, a divulgação semestral da carga tributária incidente sobre bens, mercadorias e serviços, especialmente os da cesta básica.

Dai decorre, por igual, o dever de estipular expressamente o Fisco, sempre que exigir ou aumentar tributos, a materialidade do fato, os sujeitos do vínculo obrigacional, a base de cálculo e a alíquota. Neste mesmo passo, como dever de lealdade, a adoção de técnicas presuntivas pressupõe divulgação prévia que enseje sua impugnação administrativa ou judicial.

Da moralidade, da publicidade e da legalidade fluem, por igual, a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas, razão por que "os efeitos da decisão transitada em julgado, em controle difuso ou em ação direta, proclamando a constitucionalidade de lei ou ato normativo (...) não implicarão exigência de complementação, no âmbito administrativo ou judicial do valor do crédito tributário extinto anteriormente à vivência da decisão" (art. 15 do projeto). É clara a norma: " (...) do valor do crédito tributário extinto anteriormente à vigência da decisão."

Daqueles princípios deflui, também, que "o contribuinte será informado do valor cadastral dos bens imóveis e dos procedimentos de sua obtenção" (art. 21 do projeto), visto que, não raro, a exação toma por

referência valor substantivamente exorbitante da prática do mercado.

4. Resolve o projeto disputa dos doutrinadores com o Fisco. Por exemplo, quando a Constituição, ao tratar das imunidades tributárias, remete a lei os requisitos para sua fruição (art. 150, VI, c e art. 195, § 7º) só pode estar se referindo à lei complementar, porque somente esta pode regular as limitações constitucionais ao poder de tributar (Const., art. 146, II). Nada impede que a impropriade técnica do constituinte seja acautelada na lei complementar.

Segundo exemplo, define o projeto que somente o Judiciário pode desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade manipulada pelos sócios, mediante abuso de direito ou fraude, em detrimento da Administração Fazendária. Fundamental que seja a concepção doutrinária, não pode ela servir de instrumento de coação do Fisco. Assim como nos ensinamentos consagrados, a competência é exclusiva do Judiciário.

Resolve o projeto, ainda, divergências jurisprudenciais.

Assim, se cumprir o contribuinte em dia com a renegociação de seu débito, retornará ele à condição de adimplente, operando-se, pois, uma novação.

Também o faz quando dispõe que o crédito que tenha o contribuinte em face do Fisco seja compensável contra qualquer outro tributo do mesmo ente federativo. Afasta-se o conflito dos tribunais sobre a natureza — coincidente ou não, do tributo indevido e daquele como que se busca efetivar a compensação.

5. O projeto incorpora, para a defesa do contribuinte, além, é óbvio, da defesa individual, o sistema já consagrado na defesa do consumidor, acolhendo, na defesa a título coletivo, os conceitos de interesses ou direitos difusos, de interesses ou direitos coletivos e de interesses ou direitos individuais homogêneos. Ficam, por conseguinte, legitimados para a ação, concorrentemente o Ministério Público e as associações constituídas para a proteção dos direitos assinalados na lei.

6. O que se busca, sob a Constituição libertária e social de 1988, é um regime de direitos e obrigações recíprocos; não se pretende, por óbvio, facilitar o diferimento das responsabilidades do contribuinte para como pagamento dos tributos, nem criar empecilhos operacionais à eficiência gerencial do Fisco. Seu objetivo é tornar clara e precisa a ordem dos fatos e dos direitos que mutuamente regem a relação democrática da sociedade civil com o Estado Fiscal.

7. Com o "Código de Defesa do Contribuinte" o cidadão- contribuinte passa a ter uma relação de igualdade jurídica com o Fisco para, mediante co-responsabilidade cívica, tratarem juntos, e com transparência democrática, da origem e da aplicação da arrecadação pública. Os deveres e os direitos são mútuos: nada se presume negativamente contra um ou outro. O quanto se decidir, a favor de um ou outro, será mediante expressa indicação dos fatos e motivada declinação do direito.

A correta compreensão da proposta exige uru repensar crítico de métodos e presunções do direito público. O projeto implica, substancialmente, uma revolução cultural na compreensão da Constituição, para nela se ler o quanto em outras sociedades democráticas, mais sólidas e corajosas no reconhecer e tornar eficazes os direitos da cidadania, já o fizeram há séculos ou décadas.

Não se cuida apenas de interpretar a Constituição, mas, sim, de construi-la. Se na interpretação circunscreve-se o aplicador a compreender a norma para torná-la coerente com o sistema positivado no qual se insere, e daí extrair a solução do caso concreto, já na construção seu trabalho é reler a (Constituição em face dos novos fatos políticos e das novas demandas sociais para sobre eles projetar os princípios fundamentais implícitos da Carta e, destarte, dar-lhes solução justa sem ruptura institucional sem cismas sociais e sem a necessidade de sucessivas e infundáveis emendas.

Mediante construção o legislador, o intérprete e o aplicador da lei não só reconsubstanciam os mecanismos de igualdade jurídica concebidos pelo constituinte originário. como também, e mais fundamentalmente, revivificam os ideais de justiça social da sociedade civil

Há que se ter presente que vive hoje o mundo a era dos direitos legislados. A cidadania não se satisfaz mais com meras declarações de direitos- todo direito é. Assim, a Constituição brasileira tornou expresso que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (art. 5º, § 1º).

Longe está o tempo de ter o cidadão seus direitos fundamentais subordinados à discricionariedade do Estado mediante cláusulas de eficácia contida ou não auto-aplicáveis ou apenas programáticas.

Os regimes de liberdade sempre rejeitaram essa visão positivista radical que caracterizou os regimes autoritários da democracia formal. Não há mais no mundo moderno da cidadania ativa, no qual definitivamente se insere o Brasil, espaço para constituições semânticas, nas quais sobre a cidadania pende a espada de Dâmcocles nas mãos dos dirigentes de plantão. Tanto somos parte dessa universalidade dos direitos que em 1988 dispôs o constituinte que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (art. 5º § 2º).

8. Tenha-se presente, ainda, que o projeto não se limita a repisar os direitos e garantias fundamentais plasmados na Constituição. Vai além, para deles extrair os conseqüários necessários que condicionam a interpretação e a jurisprudência do direito tributário.

Nesse espirito, não se ocupa e projeto, salvo o explicitado em suas disposições finais, em revogar ou reescrever disposições do Código Tributário Nacional. Não se perca de vista que, concebido embora sob o influxo democrático da Constituição de 1946, o direito tributário brasileiro codificado em 1966, particularmente nas relações do Fisco com o contribuinte, foi implementado sob as condições autocráticas das Cartas de 1967 e 1969. Dai o propósito do Código de Defesa do Contribuinte de interpretar o direito tributário nacional nos moldes libertários da Constituição de 1988 e da jurisprudência dela resultante, cuja sede é a sociedade civil, e cujo objeto maior é harmonizar, sob condições de igualdade jurídica, os interesses individuais e coletivos em face do Estado.

A destinação exata deste projeto, por conseguinte, se põe na forma do art. 2º, § 2º, da Lei de introdução ao Código Civil: A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. "É, pois, um projeto que encerra lei de caráter explicativo, para o fim de submeter o direito vigente, consolidado e expandido em um regime político autocrático, ao sentido democrático e ao espirito libertário da Constituição de 1988. Desta, da evidente prevalência dos direitos humanos e da concepção de uma sociedade civil controladora e legitimadora do Estado, decorre a obrigação do Congresso Nacional de conferir eficácia construtiva ao direito anterior, recepcionado em 1988, mediante exegese compatível com os comandos normativos objetivos da Lei Maior.

### III

9. Este projeto de lei complementar torna eficaz, na relação do cidadão-contribuinte como Fisco, a ordem de valores normatizados no sistema constitucional brasileiro.

No que complementa e explica, para tornar substantivamente eficaz, os dispositivos constitucionais sobre a declaração de direitos fundamentais do contribuinte e sobre os princípios de justiça fiscal condicionadores da tributação, põe a sociedade civil em pé de igualdade legal com os gerentes estatais na busca e consecução dos grandes ideais de justiça social e redistribuição da riqueza mediante a tributação. Em outras palavras. cuida de sistematizar e unificam as regras referentes ao estatuto do contribuinte.

10. Assiste-se, nesta virada de século, a um extraordinário fortalecimento dos direitos fundamentais, seja no plano das Legislações internas e dos tratados internacionais, seja no campo da reflexão jurídica e da busca da sua justificativa ética. Nessa perspectiva os direitos fundamentais do contribuinte passam a ter nova relevância. A Constituição de 1988 dedica todo um capítulo (art. 150 a 152) às limitações ao poder de tributar, que consubstanciam os direitos básicos do cidadão frente ao poder fiscal do Estado e que se colocam como contraponto tributário do elenco dos direitos e garantias proclamados e assegurados pelo art. 5º.

As normas constitucionais, contudo, por sua generalidade e abertura, necessitam de complementação na via legislativa a fim de harmonizar os direitos humanos e o ordenamento tributário positivo.

Por outro lado reafirma-se a preocupação com a justiça fiscal, que, sendo especial emanação da idéia de justiça social, necessita de princípios positivados que a instrumentalizem.

Esses dois vetores — os direitos fundamentais do contribuinte e a busca da justiça fiscal, passam a vincular o direito hodierno no plano nacional e no internacional.

Alguns tratados, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica — 1969), dispõem sobre os direitos básicos dos contribuintes. Nos Estados Unidos foi aprovada, em 30 de julho de 1996, a Declaração de Direitos do Contribuinte II (Taxpayer 9th of Rights II), que alterou o Código de Rendas Internas de 1986 (Internal Revenue Code) para fortalecer a proteção aos contribuintes.

Na Espanha publicou-se a "Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes — LDGC (nº 1/1 998, de 26 de fevereiro), que regula os direitos e garantias básicas dos contribuintes em suas relações com as Administrações tributárias" e que, segundo sua exposição de motivos, constituiu "um marco de inegável transcendência no processo de reforço do princípio da segurança jurídica característico das sociedades democráticas mais avançadas permitindo, ademais, aprofundar a idéia de equilíbrio das situações jurídicas da Administração tributária e dos contribuintes, com a finalidade de favorecer a estes o melhor cumprimento voluntária das obrigações."

11. O Código de Defesa do Contribuinte, que ora se propõe, tem, por conseguinte, o objetivo de fortalecer a cidadania fiscal, complementando as normas constitucionais pertinentes e compatibilizando a legislação brasileira com a internacional num momento de globalização e expansão das economias nacionais.

## IV

12. Estas algumas das disposições que mais afetam a relação do cidadão-contribuinte com Fisco e mais demandam o repensar de práticas consagradas no nosso direito público.

A cláusula que conceitua justiça tributária como aquela que atenda aos princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva, da eqüitativa distribuição da carga tributária, da generalidade, da progressividade e da não-confiscatoriedade" (art. 2º, parágrafo único). São parâmetros para a validade dos tributos, tanto para o Fisco que o institua, quanto para o contribuinte que o conteste. Sua abstração cederá à eficácia no exame de cada caso concreto, seja no plano administrativo ou no processo judicial. Tal norma, em combinação com aquelas que dispõem sobre o processo administrativo-tributário e a fundamentação dos atos da Administração Fazendária, abre campo novo a relação do cidadão com o agente estatal.

13. A explicitação de que o exigir ou aumentar tributo somente se dará mediante lei (Const. Fed., art. 150, inciso I) "pressupõe a estipulação expressa de todas os elementos indispensáveis à incidência, quais sejam, descrição objetiva da materialidade do fato gerador, a indicação dos sujeitos do vínculo obrigacional, da base de cálculo e da alíquota, bem como dos aspectos temporal e espacial da obrigação tributária" (art. 4º). Mais do que a legalidade formal, também a transparência, a moralidade e a economicidade (Const. Fed., art. 37, caput) na relação de direito entre os sujeitos ativo e passivo da relação tributária.

14. O respeito à anualidade (Const. Fed. art. 150, inciso III. alínea **b**,) mediante publicidade que se de, efetivamente, dentro do ano civil anterior ao da exigibilidade, mediante circulação dos diários oficiais até 31 de dezembro, com acesso aos assinantes e ao público em geral, donde inválidas as ficções de circulação com data retroativa do periódico (art.5º e 9º).

15. A identificação diferenciada dos fatos geradores e das bases de cálculo dos impostos atribuídos á competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de sorte a evidenciar a inexistência, ainda que indireta, da bitributação (art. 7º).

16. A explicitação do serviço prestado ou posto á disposição do obrigado e do exercício do poder de polícia que justifiquem a criação de taxas (art. 6º).

17. Crucial à nova cidadania e à construção constitucional é a disposição de que "os efeitos da decisão transitada em julgado, em controle difuso ou em ação direta, proclamando a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, não implicarão exigência de complementação, no âmbito administrativo ou judicial do valor do crédito tributário extinto anteriormente à Vigência da decisão" (art. 15).

Cuida-se de conferir estabilidade e previsibilidade á relação jurídica já consolidada entre o contribuinte e o Fisco Vale dizer, extinto embora o crédito tributário, ou usufruída uma vantagem fiscal qualquer, estará o contribuinte sujeito a ter que pagar a mais, ou a se desfazer e a compensar monetariamente a vantagem fiscal, se, a qualquer momento, em futuro incerto e não sabido, vier o judiciário a declarar inconstitucional a lei vigente ao tempo de consolidação da relação tributária.

Está consagrado na nossa cultura jurídica que a lei declarada inconstitucional, mediante decisão final do Judiciário, é nula desde sua edição, não se convalidando qualquer ato sob ela praticado. Não contempla, a jurisprudência, a hipótese de o judiciário, particularmente os cortes constitucionais, poderem, caso a caso. mediante juízo de oportunidade política e conveniência social, em face dos valores acolhidos na Constituição mesma, dentre eles, sem dúvida, a estabilidade e previsibilidade da lei e das relações dela legitimamente extraídas, declarar a inconstitucionalidade com efeito para o futuro.

Este o passo de construção constitucional. Por que não acolher o Judiciário brasileiro a experiência de outros sistemas constitucionais, mais antigos, mais estáveis e culturalmente mais prestigiosos, nos quais as cortes constitucionais adotam tal procedimento são clássicos e inúmeros os precedentes, até mesmo no campo do direito penal e processual penal, e portanto no âmbito crucial da liberdade, nos quais, reconhecida a inconstitucionalidade da lei no caso concreto, e assim anulada a condenação, não se estenderam, genérica e retroativamente, os efeitos da decisão.

Ao valor constitucional supremo de não se admitir como válida a norma contrária à Constituição, sem o que ruraria o primado da constituição escrita, se coloca outro valor essencial à ordem jurídica, qual seja, a consolidação imutável da relação contribuinte-Fisco, vale dizer, sociedade civil-Estado, validamente constituída conforme à lei vigente.

Estranho ao sistema valorativo de uma Constituição que cria uma ordem estatal fundada em um sistema de direitos e garantias individuais em face do Estado, vale dizer, de uma ordem estatal que extrai validade legal e legitimidade política da sociedade civil que a gerencia mediante representantes eleitos, estranho será repita-se, admitir a eterna instabilidade e imprevisibilidade de uma relação jurídica do cidadão-contribuinte validamente constituída com o agente estatal sob a lei.

A norma é central à compreensão dessa nova cidadania, vale dizer, de uma relação entre iguais, no plano das relações obrigacionais do cidadão-contribuinte com o Estado fiscal.

A motivação da norma tem agora reconhecimento formal: sua percepção cultural está acolhida na Lei n.º 9.668, de 10 de novembro de 1999 (DOU 11-11-99), cujo art. 27 dispõe: "ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu transito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado."

18. Outras disposições relevantes desse novo tempo homenageiam o princípio de que ninguém será privado de seus bens e direitos sem o devido processo legal (Const Fed., art. 5º incisos LIV e IV).

Assim, fica proibida a interdição de estabelecimentos, a proibição de transacionar com repartições públicas, a instituição de barreiras fiscais e outros meios coercitivos para a cobrança extrajudicial de tributos (art. 13 e 14).

Da mesma forma, em razão de processo administrativo ou judicial, em matéria tributária, impedir-se o contribuinte de fruir de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, ou de ter acesso a linhas oficiais de crédito ou de participar de licitações (art. 26).

É vedado à Administração Fazendária recusar, em razão de débitos tributários pendentes, autorização para o contribuinte imprimir os documentos necessários ao desempenho de suas atividades; ou bloquear, suspender ou cancelar inscrição do contribuinte sem observância dos princípios do contraditório e da prévia e ampla defesa(art.37, incisos I e III).

Não menos importante, veda-se à Administração o uso de força policial nas diligências ao estabelecimento do contribuinte, salvo se com autorização judicial na hipótese de justo receio de Resistência (Art. 37, V), o direito de defesa ou de recurso, administrativo ou judicial, não poderá ser condicionado a depósito, fiança, caução, aval ou outro ônus qualquer, exceto na execução fiscal, nos termos da lei processual aplicável (art.18).

19. Somente ao Judiciário será permitido desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando for ela instrumento de fraude à lei para ocultar sócios ou terceiros que tenham poder de controle, conforme a Lei das Sociedades Anônimas (art. 16).

A desconsideração (disregard of legal entity doctrine) visa punir o abuso de direito e a fraude mediante o uso de personalidade jurídica. O primeiro conceito clássico vem de 1912, e foi lembrado em conferência pelo renomado jurista Rubens Requião: "quando o conceito de pessoa jurídica se emprega para defraudar os credores, para subtrair-se a uma obrigação existente, para desviar a aplicação de uma lei, para constituir ou conservar um monopólio ou para proteger velhacos ou delinqüentes, os tribunais poderão prescindir da personalidade jurídica e considerar que a sociedade é um conjunto de homens que participam ativamente de tais atos e farão justiça entre pessoas reais "(E.S.D.,2/76).

Já o conceito revela a exclusividade dos tribunais. O que faz o projeto é prevenir a manipulação e o mau uso desse mecanismo de compreensão e análise dos negócios de uma pessoa jurídica pela Administração Fazendária como forma de coagir o contribuinte, no processo administrativo-tributário, o qual se desenvolve sem o controle e a condução isenta do terceiro imparcial — o Juiz, perante quem os pedidos de requisição de documentos hão de ser justificados e submetidos ao crivo do contraditório.

20 As técnicas presuntivas são instrumento de eficácia gerencial. O que não admite o projeto é ser o sujeito passivo tomado de surpresa com o ônus da obrigação. Por isso mesmo, a lealdade do Estado com o cidadão-contribuinte demanda a publicidade prévia do ato para ciência dos que por ele afetados para sua impugnação administrativa ou judicial (art. 35).

21. Parcelado o débito tributário, e se cumprido o acordo, não pode o cidadão-contribuinte continuar a sofrer os ônus da inadimplência. O projeto resolve disputa doutrinária e divergência de tratamentos administrativos e de jurisprudência ao definir o parcelamento como novação, donde o retorno ao pleno estado de adimplência, inclusive para a obtenção de certidões negativas de débitos fiscais (art. 36).

22. Relevantes os prazos estabelecidos para as decisões da Administração Fazendária. livrando o cidadão-contribuinte da espera infundável para a solução de suas demandas.

Assim, circunscrita a Administração Fazendária ao objeto lançado no termo de inicio da fiscalização, tem ela prazo de 120 dias para ultimar as diligências art. 46).

O prazo máximo para emitir decisão nos processos, nas solicitações ou nas reclamações será de 45 dias (art. 19, XII e 41).

Nas consultas o prazo é de 45 dias, com a ressalva importante de que, oferecendo o contribuinte sua interpretação, prevalecerá esta se o Fisco não observar o prazo da lei (art. 31).

Visto o equilíbrio entre as partes, a realidade da gerência da Administração Fazendária, e o direito público que rege a matéria, todos os prazo são prorrogáveis uma única vez, por igual período mediante justificação.

23. Os contribuintes passarão a conhecer os impostos incidentes sobre mercadorias, especialmente as que compõem a cesta básica, bem como os incidentes sobre serviços bancários, pela divulgação semestral da carga tributária a eles agregada (art. 20).

24. Duas outras disposições reforçam a lealdade que deve reger as relações do cidadão-contribuinte com o Fisco.

A primeira firma que, sem prejuízo da sucumbência, o contribuinte será reembolsado do custo das fianças e outras garantias de instância judicial, para a suspensão do crédito tributário, quando este for julgado improcedente (art. 25). Nas execuções fiscais, em especial, para recorrer judicialmente, vê-se o contribuinte obrigado a afiançar o débito que se lhe impõe, com que arca com o custo financeiro até agora não compensável.

A segunda permite que o contribuinte, credor do Fisco em face de decisão final, administrativa ou fiscal, compense o crédito contra débitos quaisquer que tenha perante a mesma Fazenda Pública (art.29), com o que o projeto encerra demandas intermináveis nas quais se disputa sobre a natureza coincidente ou não dos tributos que enseje a compensação.

25. O projeto, dada sua natureza de lei complementar, resolve ainda a compreensão do melhor sentido do quanto disposto nos artigos 150, inciso VI, alínea c e 195, § 7º, da Constituição Federal, os quais remetem à Lei a criação das exigências e dos requisitos de fruição das imunidades tributárias nela previstas (art.8º). Cuida-se, conforme a melhor leitura para a eficácia substantiva da Constituição, de lei complementar nunca de Lei ordinária, porquanto, sabidamente, é da lei complementar a competência para regular as limitações constitucionais ao poder de tributar (Const. Fed., art. 146, II). É esta a lição dos autores de maior nomeada.

A relevância social e política dos partidos políticos e suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, justificam que o Congresso Nacional encerre a rixa doutrinária.

O mandamento da lei complementar que o projeto explicita é exatamente aquele acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, na sessão plenária do dia 11 de novembro de 1999, em processo de que relator o Ministro Moreira Alves, quando aquela Corte confirmou medida liminar antes deferida pelo Ministro Marco Aurélio, sustando os efeitos de lei ordinária que pretendera atuar no campo do art. 146, inciso II, da Constituição Federal.

26. A eficácia desta Lei fica assegurada mediante ações administrativas ou judiciais, de iniciativa individual ou coletiva, nos moldes do Código de Defesa do Contribuinte (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, art. 81 e seguintes). Destarte, o Ministério Público e as associações civis ficam legitimados para a ação coletiva na defesa dos direitos e garantias explicitados no projeto (art. 47).

27.0 projeto estrutura a Lei de Direitos e Garantias do Contribuinte, em sete capítulos, a saber das disposições preliminares, das normas fundamentais, dos direitos do contribuinte, das consultas em matéria tributária, dos deveres da administração Fazendária, da defesa do contribuinte e das disposições finais.

No capítulo inicial estabelece-se o fundamento de validade da lei complementar, estendendo os seus efeitos à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios. Define-se o conceito de contribuinte, que é tomado em sua acepção mais ampla, a abranger todas as formas de sujeição passiva tributária, inclusive responsabilidade, substituição tributária, solidariedade e sucessão tributária. Introduz-se dispositivo de grande alcance para a justificativa ético-jurídica da tributação, determinando-se que a instituição de tributos atenderá ao princípio da justiça tributária, com o corolário de que se considera justa a tributação que atenda aos princípios constitucionais da isonomia, capacidade contributiva das pessoas obrigadas ao pagamento de tributos, eqüitativa distribuição da carga tributária, generalidade, progressividade e não-confiscatoriedade.

Declara-se que os direitos e garantias do contribuinte serão reconhecidos pela Administração Fazendária, sem prejuízo de outros decorrentes da Constituição Federal, dos princípios nela expressos ou implícitos, e dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O projeto, por conseguinte, deixa claro, nas disposições introdutórias, a eficácia nacional da Lei, o objetivo de proteger o contribuinte, firmando-lhe o estatuto legal e declarando-lhe os direitos e as garantias, e a preocupação em considerar como integrantes da mesma equação valorativa os princípios relacionados com a sua liberdade e com a justiça fiscal.

28. O Capítulo II versa sobre as normas fundamentais, estampa as normas gerais estruturantes da relação jurídico-tributária, complementa a definição dos princípios constitucionais vinculados à segurança jurídica, baliza os aspectos essenciais à definição do tributo no quadro da legalidade tributária e veda à lei ordinária estabelecer requisitos para a fruição das imunidades tributárias.

O princípio constitucional da anterioridade, freqüentemente objeto de abuso por parte do administrador e do legislador ordinário, é fortalecido, prescrevendo-se que para a cobrança de tributos, no exercício seguinte, o jornal oficial deverá ser distribuído a todos os assinantes e ser acessível ao público em geral até 31 de dezembro do exercício anterior.

De grande alcance para a transparência da legislação tributária é a previsão de as Leis e os regulamentos modificadores de normas tributárias relacionarão as que forem revogadas, bem assim as que tiverem sua redação alterada. No mesmo sentido as que obrigam a Administração Fazendária a assegurar aos contribuintes o pleno acesso às informações acerca das normas tributárias e da interpretação que oficialmente lhes atribua.

Ratifica-se, por Lei, a proibição de sanções políticas, já proclamada pelo Judiciário, inovação de grande alcance é a norma anti-elisiva que permite a desconsideração da personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento da Administração Fazendária, houver comprovado abuso de direito, excesso de poder, infração da Lei, fato ou ato ilícito, ou violação dos estatutos ou contrato social.

29. O Capítulo III estabelece o catálogo dos direitos do contribuinte. Dentre eles os de ter acesso à identificação do funcionário das repartições fazendárias, prestar às autoridades fazendárias informações apenas por escrito, receber em 30 dias resposta a seus pleitos, não exibir documentos já apresentados a outros órgãos da Administração Pública, ser posto no mesmo plano da Administração Fazendária no que se refere a pagamentos, reembolsos, juros e atualização monetária. Adotam-se diversas medidas de proteção no âmbito da defesa perante as instâncias administrativas e judiciais, inclusive a previsão, constante também do Projeto de Emenda Constitucional nº 175/95, de que a ação penal contra o contribuinte, pela eventual prática de crime contra a ordem tributária, só poderá ser proposta após o encerramento do processo administrativo, suspendendo-se durante a tramitação do processo administrativo a fluência da prescrição penal

Na área do processo administrativo-tributário vedam-se a instituição de instância única e a adoção de condições que limitem o direito à interposição de impugnações ou recursos.

O projeto incorpora, ainda, alguns dos princípios centrais estampados na Lei geral do processo administrativo federal (Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999) para que se lhe confiram caráter nacional vinculante.

30. O Capítulo IV dispõe sobre as consultas em matéria tributária, campo no qual ocorrem algumas das violações mais graves aos direitos do contribuinte. Fixa-se o prazo de 30 dias para a resposta da Administração, o que coibirá o abuso freqüentemente praticado de deixar o sujeito passivo sem a orientação do Fisco. Os contribuintes passam a ter direito à igualdade entre as soluções de consultas relativas a uma mesma matéria, fundadas em idêntica norma jurídica, com o que estende aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a medida já adotada na esfera da União pela Lei n.º 9.430, de 30 de dezembro de 1996 (art. 48, §§ 5º, 6º, 9º, 10 e 11), em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

31. Reserva-se o Capítulo V para os deveres da Administração Fazendária, que hão de ser correspectivos aos direitos dos contribuintes. O princípio geral é o de que a Administração Fazendária pautará sua conduta de modo a assegurar o menor ônus possível aos contribuintes, inclusive no que concerne à execução fiscal.

Diversos dispositivos disciplinam as atividades do Fisco no intuito de resguardar a boa-fé do contribuinte e zelar pela moralidade administrativa: obriga-se a inscrição de crédito tributário na dívida ativa em 45 dias; proíbe-se que presunções e ficções legais desvinculem a pretensão ao tributo da ocorrência do fato gerador, declara-se que o parcelamento do débito implica novação; restringe-se o direito de examinar mercadorias, livros e arquivos aos tributos de competência da pessoa política que realizar a fiscalização; proíbe-se à Administração Fazendária a divulgação, em órgãos de comunicação social, do nome dos contribuintes em débito, prevê-se que o termo de inicio de fiscalização obrigatoriamente circunscreva seu objeto, vinculando a

Administração Fazendária, vedam-se, dentre outras práticas administrativas, o cerceamento de direitos dos devedores, de abuso da boa-fé ou ignorância do contribuinte, de constrangimento na cobrança de tributos e de demora no exercício das atividades previstas em Lei; proíbe-se o agente da Administração de deixar de receber requerimentos ou comunicações apresentados para protocolo nas repartições fazendárias.

32. As normas do Capítulo VI cuidam da defesa do contribuinte mediante adoção do modelo de defesa coletiva consagrado no Código de Defesa do Consumidor. Definem-se, por conseguinte, sob os mesmos termos e condições, os interesses ou direitos difusos e os coletivos, assim como os individuais homogêneos, seguida da legitimação do Ministério Público e das associações civis para a ação judicial.

33. No Capítulo VII, em disposições finais, adaptam-se alguns dispositivos do Código Tributário Nacional e da Lei de Execuções Fiscais à filosofia deste projeto de lei, como também à legislação e jurisprudência supervenientes.

Assim como a conquista do Código de Defesa do Consumidor deu um novo significado nas relações entre consumidor e produtor, este novo Código será de suma importância na relação contribuinte –receita no que se refere, sobretudo, aos direitos e deveres tão ausentes nesta relação.

Sala das Sessões, de junho de 2003.

*Davi Alcolumbre*  
DEPUTADO FEDERAL  
PDT/AP