

Tema 50º Congresso ANAPE – Meio século: avanços e desafios da Advocacia Pública na realização dos objetivos fundamentais da República Brasileira

O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA PRESERVAÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL, DIANTE DA REFORMA TRIBUTÁRIA IMPLEMENTADA PELA EC Nº 132/2023

Análise à luz dos PLP's nº 68 e 108/2024

1. RESUMO

A EC nº 132/2023 se trata da mais importante alteração constitucional desde 1988, por impactar profundamente na relação entre a União e os entes subnacionais. Ela deu novos contornos ao federalismo fiscal brasileiro, influenciando diretamente nas prerrogativas dos entes regionais e locais, motivo pelo qual a análise da regulamentação da Reforma Tributária se mostra imprescindível para subsidiar a atuação dos órgãos da advocacia pública no âmbito do novo regime tributário nacional.

2. INTRODUÇÃO

Debateu-se durante anos no âmbito do Congresso Nacional, a necessidade de implementação de uma Reforma Tributária, visando aperfeiçoar o sistema tributário brasileiro. Finalmente, foi concebida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, originada da PEC nº 45/2019.

Para além de impactar diretamente na vida dos contribuintes e responsáveis tributários, que passarão ser chamados a adimplir obrigações principais e acessórias de três novos tributos, quais sejam, a Contribuição Sobre Bens e Serviços – CBS, Imposto Seletivo – IS, ambos de competência da União, e o Imposto Sobre Bens e Serviços – IBS, de competência conjunta dos estados, Distrito Federal e municípios, a Reforma Tributária influenciará, e muito, na organização administrativa dos entes subnacionais, representando uma verdadeira mudança de paradigma no sistema federativo brasileiro.

Isso porque, conforme se verá adiante, houve uma profunda modificação não só nas espécies tributárias previstas na CF/88, mas também no modo como irá se procedimentalizar a sua instituição,

arrecadação e distribuição na nova sistemática do Imposto Sobre Valor Agregado – IVA dual instituído pela EC nº 132/2023. O resultado dessa modificação é uma potencial perda de autonomia dos entes subnacionais, pedra fundamental e inalterável da federação brasileira, nos termos dos arts. 18, *caput* e 60, § 4º, I, ambos da Constituição Federal.

A esse respeito, o Grupo de Trabalho Mobilizado para Acompanhamento da Reforma Tributária da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, já havia alertado, ainda quando da tramitação da PEC nº 45/2019, na iminência da criação da figura *sui generis* denominada de Conselho Federativo, acerca do risco de mitigação das prerrogativas dos entes federativos, a partir da nova redação do texto constitucional que viria a ser promulgado em dezembro de 2023, conforme destacado em sua Nota Técnica nº 1¹:

“Nessa linha de ideias, reconhece-se que o sistema tributário nacional precisa ser aperfeiçoado, objetivando a simplificação e a criação de um ambiente favorável aos negócios. Sem embargo, as mudanças precisam incorporar a racionalidade advinda do espírito da Constituição Federal, que ostenta como pressupostos a descentralização de poder e o fortalecimento dos entes subnacionais. Caso contrário, tratar-se-á de instrumento refratário às aspirações democráticas do constituinte, que, em vez de propiciar o desenvolvimento econômico, resultará em retrocesso institucional.”

Em que pesem as deficiências do desenho jurídico-institucional centralizador, que ceifavam parcela da autonomia dos entes subnacionais em nítido contraponto ao federalismo fiscal instituído pelo constituinte de 1988, a proposta de reforma foi aprovada, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. No seu texto, o reformador constituinte determinou ao Poder Executivo Federal, o encaminhamento dos projetos de lei referidos na Emenda Constitucional – que regulamentarão a Reforma –, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

Nesse contexto, até então, foram apresentados ao Congresso Nacional, o PLP nº 68/2024 que Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); e dá outras providências, dentre as quais, cuida da harmonização entre a CBS e o IBS, ponto esse extremamente sensível para os estados, Distrito Federal e municípios; bem como o PLP

1 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS. Reforma Tributária e Conselho Federativo – análise crítica. Nota Técnica, [S. l.], 15 ago. 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2012/11/NotaTecReforma-927.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

nº 108/2024, que, por sua vez, institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do – IBS, e sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do referido imposto.

Daí porque, diante do atual cenário de regulamentação infraconstitucional da Reforma Tributária e consequente normatização da atuação dos entes subnacionais, surge a necessidade de se explorar e se desenvolver o papel dos órgãos da advocacia pública dentro desta nova sistemática, na condição de função essencial à justiça, a quem compete com exclusividade representar judicialmente e prestar assessoria jurídica ao ente federativo.

A atuação da advocacia pública é fundamental para preservação da – já abalada – autonomia dos estados, Distrito Federal e municípios, de modo a salvaguardar (minimamente) a autonomia financeira pensada pela Constituição Federal de 1988.

3. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA REFORMA TRIBUTÁRIA NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.

Conforme destacado, o resultado da visada simplificação do sistema tributário brasileiro consistiu na criação de um imposto sobre o valor agregado dual, ou seja, dois tributos com a mesma norma matriz de incidência tributária, sendo a CBS, de competência da União, e o IBS, de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios.

Por outro lado, serão extintos o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), de competência da União; o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), administrado pelos estados e Distrito federal; e o Imposto sobre Serviços (ISS), de competência dos municípios e do Distrito federal.

O ponto de maior relevância para os entes federativos subnacionais – e o seu reflexo no federalismo fiscal sedimentado pela Constituição Federal de 1988 – consiste na normatização da CBS e do IBS, e sua consequente instituição, arrecadação e distribuição de forma concomitante por todas as entidades que compõem a federação.

Para gerir o novo tributo de competência conjunta dos entes subnacionais, a reforma suplantou a autonomia desses, para instituir e cobrar o ICMS e o ISS, com a instituição de um novo órgão denominado Comitê Gestor do IBS, o qual, em linhas gerais, deterá praticamente todas as competências

administrativas relativas à novel exação, tendo-lhe sido, ainda, atribuída independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, nos termos do art. 156-B, da CF/88:

“Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A:

I - editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;

II - arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - decidir o contencioso administrativo.”

Ainda que se alegue que os estados, Distrito Federal e municípios serão representados no colegiado em questão, é inegável a mitigação da sua independência em razão da perda da titularidade exclusiva dos tributos que representam a sua principal fonte de receita, a qual, agora, passará a ser compartilhada com todas as outras unidades subnacionais da federação. Soma-se a esse fator, a questionável forma de composição e deliberação do Comitê Gestor, que privilegia a concentração de poder nos estados do sudeste brasileiro, em razão do critério populacional².

Ademais, o constituinte reformador, como meio de harmonizar os tributos siameses – CBS e IBS –, previu uma espécie de atuação conjunta entre a União e o Comitê Gestor, de forma a evitar decisões conflitantes em ambas as esferas:

“Art. 158-B (...) § 6º O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, a administração tributária da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional compartilharão informações fiscais relacionadas aos tributos previstos nos arts. 156-A e

2 Art. 156-B (...) § 3º A participação dos entes federativos na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços observará a seguinte composição:

I - 27 membros, representando cada Estado e o Distrito Federal;

II - 27 membros, representando o conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, que serão eleitos nos seguintes termos:

a) 14 representantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos; e

b) **13 representantes, com base nos votos de cada Município ponderados pelas respectivas populações.**

§ 4º As deliberações no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços serão consideradas aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos:

I - em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal:

a) da maioria absoluta de seus representantes; e

b) **de representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 50% da população do País;** e

II - em relação ao conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes.

195, V, e atuação com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos a eles relativos.

§ 7º O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e a administração tributária da União poderão implementar soluções integradas para a administração e cobrança dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.”

Sobre a questão, ainda quando estava em trâmite a PEC nº 45/2019, já aprovada na Câmara dos Deputados – oportunidade na qual o Comitê Gestor ainda era denominado de Conselho Federativo –, e que posteriormente resultaria na EC nº 132/2023, a Academia Paulista de Direito³ externou preocupação quanto aos efeitos práticos do projeto:

“Por fim, importa salientar que o Conselho ficará não só sujeito às normas de lei complementar como também das leis que forem editadas pela própria União (CBS). Assim é que o art. 156-B, §3º, do Substitutivo, prevê que o Conselho Federativo e a União atuarão para harmonizar normas, interpretações e procedimentos relativos ao IBS e à CBS. Ora, se a União terá competência para legislar materialmente sobre todos os aspectos da CBS, parece claro que a lei complementar do IBS não deverá conter dispositivos diversos daqueles estabelecidos para a contribuição da União.

Em conclusão deste tópico, não haverá verdadeiro imposto dual, pois a União, por lei ordinária, poderá dispor sobre fato gerador, base de cálculo, sujeição passiva e alíquotas (inclusive reduções). Enfim, todos os elementos conformadores da obrigação tributária.

As normas do Conselho Federativo deverão ser harmonizadas com as da União e serão dependentes também do disposto em lei complementar, decorrente de processo legislativo no qual a União tem enorme influência. Nesse contexto, qual é a réstia de autonomia que sobrará para Estados e Municípios?

E mais: mesmo em matéria de interpretação das normas, deverá haver a mesma harmonização. Ora, assim sendo, é razoável supor que os entes subnacionais sigam as conclusões do poder central, como normalmente acontece. Em suma, na prática, a competência para legislar materialmente sobre os novos tributos sobre o consumo será da União, seja por lei ordinária, seja por lei complementar, nada restando para Estados e Municípios. E, mesmo em matéria de interpretação da lei, decisões em processo administrativo e outros aspectos atinentes ao IBS, o Conselho Federativo seguramente

3 ACADEMIA PAULISTA DE DIREITO. Breves Considerações sobre a Reforma Tributária - 12 jul. 2023. Disponível em: <<https://apd.org.br/breves-consideracoes-sobre-a-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 31 jul. 2024.

tenderá a seguir os padrões estabelecidos pelo governo federal em relação à CBS. Se assim não for, a própria ideia de unicidade (harmonização) presente no Substitutivo ruirá.”

A análise da Reforma Tributária evidencia, nos termos acima delineados, que, à exceção de uma competência ínfima para fixação de suas alíquotas do IBS (art. 156-A, §1º, inciso V, da CF/88), a EC nº 132/2023 expurgou completamente a competência legislativa dos entes subnacionais e concentrou na União o poder de legislar, por intermédio de lei complementar.

Embora a centralização, uniformização e harmonização do IBS e da CBS pareçam fundamentais do ponto de vista da segurança jurídica dos sujeitos passivos tributários, isso, paradoxalmente, tem o condão de concentrar ainda mais poder na União, de sorte a tornar a estrutura federativa simbólica e possivelmente inconstitucional.

Por essas e outras razões, o jurista Fernando Scaff destacou⁴ o seguinte sobre o novo federalismo brasileiro, inaugurado pela EC nº 132/2023:

“Com a EC 132 o federalismo brasileiro foi fortemente abalado, pois a repartição por fontes, a competência tributária, foi fortemente alterada, deixando de ser individual, isto é, para cada ente federado, e passando a ser considerada em seu conjunto.

(...)

Existem sérios debates sobre a constitucionalidade desse aspecto, pois o federalismo é cláusula pétrea da Constituição (artigo 60, §4º, I), e foi fortemente abalado. Nesse estágio do processo não se pode quantificar o impacto desse abalo, que inapelavelmente ocorreu.

Não se crê que o STF venha a intervir sobre esse aspecto, uma vez que as forças políticas atuais aprovaram maciçamente a PEC 132 – não apenas as que se encontram no Congresso, mas também o conjunto de governadores e uma enorme quantidade de prefeitos, sem contar o Poder Executivo Federal.

O federalismo foi fortemente abalado, mas não abolido. Houve uma gigantesca redução da autonomia dos entes federados internos na arrecadação pela fonte, mas espera-se que isso venha a ser compensado em face da distribuição do produto arrecadado — a conferir. O tempo dirá.”

⁴ SCAFF, F. F. Panorama sobre a EC 132: um salto no escuro, com torcida a favor (parte 1). 19 de fev. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-fev-19/panorama-sobre-a-ec-132-um-salto-no-escuro-com-torcida-a-favor-parte-1/>>. Acesso em: 31 jul. 2024.

O fato é que Reforma Tributária foi promulgada, e, apesar de inúmeros pontos de constitucionalidade discutível, não parece que haverá intervenção da Suprema Corte para realinhar os rumos do federalismo brasileiro, nos termos pontuados pelo i. professor da USP, uma vez que, conforme destacado na introdução deste artigo, trata-se da reforma constitucional mais esperada das últimas décadas e sobre a qual existiu certo consenso.

Resta, no momento, analisar as propostas de regulamentação da reforma – em trâmite no Congresso Nacional – buscando a sensibilização do Parlamento, a fim de que a harmonização entre CBS e IBS, e a própria instituição do Comitê Gestor, tenham regulação que minimize o impacto da nova legislação na autonomia financeira dos entes subnacionais.

4. PLP N° 68/2024

O primeiro – e mais denso – projeto de lei complementar visando regulamentar a EC n° 132/2023 é o PLP n° 68/2024, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS).

A despeito da sua vasta extensão, com mais de 500 artigos e igual número de páginas, o ponto mais relevante para os entes subnacionais e para a advocacia pública consiste na administração da CBS e do IBS, tratada no seu Título VII, especificamente no seu Capítulo II, que cuida harmonização dos tributos – arts. 316 a 322, na redação final aprovada pela Câmara dos Deputados, e que segue para a análise do Senado Federal no momento em que se escreve este artigo.

Isso porque, nos termos já pontuados, esse consiste no tópico em que há uma maior concentração de poder na União ante a possibilidade de influenciar diretamente na atuação do Comitê Gestor do IBS, e mitigar (ainda mais) a autonomia das unidades federadas regionais e locais. Nesse sentido, o § 1° do art. 316 do PLP n° 68/2024 prevê que as disposições comuns ao IBS e à CBS serão aprovadas por ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e do Poder Executivo da União. Essa constatação já acende o alerta a respeito de potencial submissão do Comitê aos interesses da União.

Por outro lado, o projeto de lei também dispõe que harmonização do IBS e da CBS será garantida por um Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias composto de 4 (quatro) representantes da RFB e 4 (quatro) representantes do Comitê Gestor do IBS, bem como pelo Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, integrado por 4 (quatro) representantes da PGFN, indicados

pela União, e 4 (quatro) representantes das Procuradorias, indicados pelo Comitê Gestor do IBS, sendo 2 (dois) Procuradores de Estado ou do Distrito Federal e 2 (dois) Procuradores de Município ou do Distrito Federal.

Da simples análise da composição de ambos os colegiados, observa-se a sub-representação dos estados, Distrito Federal e municípios em detrimento da União, tanto no Comitê quanto no Fórum, uma vez que aqueles possuirão cada, dois representantes de sua “categoria”, ao passo que o ente federal possuirá o dobro. Ademais, os entes subnacionais nem sequer poderão indicar os próprios representantes, os quais serão designados pelo Comitê Gestor do IBS, ao passo que os da União serão oriundos da própria RFB e da PGFN.

A ausência de paridade fica ainda mais evidente quando observada pela ótica do alinhamento de interesses dos entes federados, conforme pontuou Hamilton Dias, Humberto Ávila, Ives Gandra e Roque Carrazza⁵:

“Essa harmonização ocorrerá, conforme a matéria (infralegal/administrativa e/ou jurídica), nos chamados Comitê das Administrações Tributárias e Fórum das Procuradorias. Ainda que a União e o CG tenham 50% dos votos cada, não haverá verdadeiro equilíbrio de forças. Afinal, o interesse da União tende a ser linear, enquanto os dos representantes do CG não o serão, pois terá de haver representação satisfatória dos estados do Centro-Sul e do Norte/Nordeste, bem como dos grandes e pequenos Municípios.

Assim, a União será um bloco monolítico (50%), enquanto o CG se apresentará como um conjunto de até quatro sub-blocos (12,5%) com interesses conflitantes. Logo, bastará à União cooptar um desses blocos para exercer liderança e fazer-se prevalecer nas discussões, como ela já faz outras esferas. Para piorar, os PLPs sequer preveem o tipo de maioria a ser observada nessas votações, o que ficou para um futuro regimento, apesar do seu impacto sobre a Federação.”

No tocante à competência do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias, o art. 320 do PL nº 68/2024 prevê, precipuamente, a sua atuação para uniformizar a regulamentação e a interpretação da legislação relativa ao IBS e à CBS em relação às matérias comuns, bem como prevenir

⁵ de Souza, H. D., Ávila, H., da Silva Martins, I. G., & Carrazza, R. A. (n.d.). Reforma tributária: questão federativa nos PLPs 68 e 108. Consultor Jurídico. Acesso em 31 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-06/reforma-tributaria-questao-federativa-nos-plps-68-e-108/>

litígios relativos às normas comuns de ambos os tributos, e deliberar sobre obrigações acessórias e procedimentos comuns referentes às novas exações.

O que evidencia a maior gravidade e risco à autonomia dos estados, Distrito Federal e municípios, é que as resoluções aprovadas pelo mencionado Comitê, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, vincularão as administrações tributárias de todas as unidades da federação. Ou seja, um colegiado com forte influência na composição e nos interesses do ente central, e ainda cuja norma de criação foi proposta pela própria União, determinará a atuação de todos os fiscos estaduais e municipais Brasil afora.

Por outro lado, em se tratando do Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, a sua atuação se dará na atuação como órgão consultivo do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias nas atividades de: (i) uniformização e interpretação das normas comuns relativas ao IBS e à CBS; (ii) análise de relevantes e disseminadas controvérsias jurídicas relativas aos tributos gêmeos.

O que o projeto de lei não deixou claro é se, a despeito da vinculação das resoluções aprovadas pelo Fórum em questão para todas as Procuradorias, nos termos do art. 321, §2º, do PLP nº 68/2024, sua atuação consultiva também será vinculante para o próprio Comitê de Harmonização, ou se as manifestações serão meramente persuasivas, podendo o colegiado assessorado dele discordar livremente.

Não parece possível que o Comitê de Harmonização possa deixar de adotar a solução proposta pelo Fórum composto por membros da advocacia pública, especialmente diante da sua atribuição exclusiva de prestar assessoramento jurídico à Administração Pública. Em outros termos, o papel dos Procuradores como reserva jurídica do Estado deve prevalecer, assim como ocorre atualmente em se tratando do ICMS e do ISS, solução essa que deveria ser incorporada ao projeto de lei, com vistas a garantir maior segurança jurídica.

Nessa perspectiva, mais do que nunca, a atuação coordenada da advocacia pública também no âmbito do Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias se mostra necessária, visando impedir que os interesses do ente central se sobreponham aos dos entes regionais e locais.

Com efeito, não existe solução simples para questões que envolvem um potencial conflito federativo entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, o que levou o Grupo de Trabalho

Mobilizado para Acompanhamento da Reforma Tributária da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás destacar em sua Nota Técnica nº 3⁶ a necessidade de adoção pelo PL nº 68/2024 de recursos que preservem o debilitado federalismo fiscal brasileiro:

“Por isso, a regulamentação da reforma tributária deve incorporar medidas de redução das distorções relativas à sub-representação dos Estados e municípios no Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias e no Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias com o objetivo de amenizar a submissão político-administrativa que já se anuncia.

E, para além do texto proposto, a implementação prática da reforma também precisa incorporar esse sentido. As fragilidades do modelo de Federalismo Fiscal brasileiro já ocasionaram uma hipertrofia das potencialidades de atuação da União e do seu instrumental administrativo frente aos das unidades menores da Federação. Contudo, esse estado de coisas não pode ser o fundamento para incremento da centralização de poder no ente central. Na verdade, deveria ser o ponto de inflexão, para que objetivo do constituinte originário – de promoção da descentralização de poder em direção aos entes subnacionais – seja efetivamente alcançado.”

5. PLP Nº 108/2024

O texto-base do PLP nº 108/2024, que regulamenta o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 13.08.2024. A estrutura do Comitê Gestor será a seguinte: terá 7 (sete) instâncias, entre elas o Conselho Superior, com 27 (vinte e sete) representantes de cada estado e outros 27 (vinte e sete) para os municípios; e uma Diretoria de Procuradorias. Com as emendas, a previsão é que a inscrição em dívida ativa seja feita pelo pelos estados e municípios, mas em um sistema único gerido pelo Comitê Gestor, por intermédio da Diretoria de Procuradorias.

A modelagem decorreu de correção de rota, a qual se deu, em razão de forte trabalho de convencimento realizado pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Conforme exposto pelo Presidente da ANAPE⁷, anteriormente às alterações:

⁶ PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS. Harmonização da interpretação da legislação da CBS e do IBS. Nota Técnica nº 3. 14 mai 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2012/11/NotaTecReforma-927.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

⁷ BRAGA, Vicente Martins Prata. Participação de procuradores no comitê gestor do IBS tem de ser igualitária. Jota, Brasília, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/participacao-de-procuradores-no-comite->

“Uma correção indispensável está, por exemplo, no PLP 108/2024, que disciplina a criação e o funcionamento do Comitê Gestor do Imposto Sobre Bens e Serviços, o IBS, que substituirá o ICMS e o ISS. Por mais estranho e paradoxal que possa parecer, é tímida a participação dos procuradores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no funcionamento do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS). Da forma como foi proposto no texto original do PLP 108/2024, a Advocacia Pública estadual está sub-representada em relação à administração fazendária, em violação ao art. 132 da Constituição Federal, que atribui às procuradorias a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federados. Responsáveis pela consultoria jurídica e representação judicial de suas unidades federadas, conforme determina a Constituição, os procuradores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não devem estar à margem da gestão e do acompanhamento da arrecadação do IBS. É fundamental um tratamento qualificado à questão, pois trata-se de um imposto de execução complicada, compartilhado entre dois entes – estados e municípios –, e com cobrança no destino e não mais na origem. Um exemplo claro da desigualdade na participação dos procuradores está na criação da Câmara Superior do IBS, órgão responsável pela uniformização da jurisprudência do novo imposto. No PLP 108/2024, não há a previsão de participação dos procuradores na Câmara Superior, quando, reconhecidamente, são eles especialistas em jurisprudência, afinal, atuam diretamente no Judiciário.”

Contudo, um ponto em relação ao qual o PLP nº 108/2024 não avançou, diz respeito ao controle de legalidade da inscrição em dívida ativa do crédito tributário. Hoje, na maioria dos estados, essa atribuição incumbe às procuradorias; nos municípios o cenário é diferente: em sua esmagadora maioria, cabe ao fisco. O texto aprovado pela Câmara mantém o *status quo*, visto que mantida a titularidade do fisco quanto ao controle de legalidade naqueles estados e município nos quais a inscrição não é feita pela advocacia pública.

É curioso que a Reforma Tributária não tenha sido sensível às prerrogativas dos entes subnacionais no que toca à (real) autonomia financeira, mas se omita no tratamento de assunto de notável interesse dos contribuintes, sob o pretexto de manter o tratamento do tema pelos entes regionais e locais.

É dizer: a regulamentação da Reforma é deferente às legislações subnacionais em matéria que não deveria ser.

Esse procedimento gera incentivos negativos à correção de rumos em situações nas quais o lançamento tributário foi realizado de modo incorreto. Aliás, esse procedimento contribui para judicialização. Cabe o registro de que as execuções fiscais têm sido apontadas como *"o principal fator de morosidade do Poder Judiciário"*, conforme consta do Relatório Justiça em Números 2024 (ano-base 2023), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça. Nessa linha, foi editada pelo CNJ, a Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, que *"institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário."*

Convém lembrar que o CNJ, por meio da Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020, dispôs sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, tendo incluído dentre os Macrodesafios do Poder Judiciário, a garantia da *"agilidade e produtividade na prestação jurisdicional"*.

A participação das procuradorias no controle de legalidade da inscrição em dívida ativa contribuiria, indiscutivelmente, para o aperfeiçoamento da atividade de cobrança dos créditos fiscais. A expertise dos Procuradores não pode ser desprezada, sobretudo em razão do amplo conhecimento técnico desses profissionais, além da retirada de incentivos negativos a um exame mais aprofundado acerca da legalidade da inscrição.

6. CONCLUSÃO

Na linha do exposto, registra-se que, apesar da complexidade do sistema tributário brasileiro, a manutenção das bases do pacto federativo é essencial para equilibrar a democracia e garantir a autonomia financeira dos entes subnacionais – em um movimento em direção à descentralização do poder.

Nesse contexto, reconhece-se que a tributação nacional necessita de aperfeiçoamento, visando a simplificação e a criação de um ambiente propício aos negócios. Contudo, as mudanças devem incorporar a racionalidade presente na Constituição Federal, que se fundamenta na descentralização do poder e no fortalecimento dos entes subnacionais. A PEC 132/2023 não se traduz em mecanismo dessa natureza.

Caso contrário, será um instrumento contrário às aspirações democráticas estabelecidas pelo constituinte, que, em vez de promover o desenvolvimento econômico, poderá resultar em retrocesso institucional. O que se vê, é que a regulamentação da Reforma em temas que deveria manifestar

deferência aos estados e municípios, não o faz; quando deveria instituir tratamento nacional (como no caso do controle de legalidade das inscrições em dívida ativa), é omissa.

Conclui-se, nessa linha, no tocante ao PLP nº 68/2024, sustentando a necessidade de (i) implementação de uma atuação coordenada da advocacia pública no âmbito do Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, de modo a preservar os interesses dos entes subnacionais; (ii) que essas manifestações vinculem o próprio Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias.

Por outro lado, no que se refere ao PLP nº 108/2024, mostra-se imprescindível que além da atuação na inscrição em dívida ativa através de um sistema único gerido pelo Comitê Gestor, por intermédio da Diretoria de Procuradorias, que os órgãos da advocacia pública também sejam inseridos, em definitivo, no controle de legalidade da inscrição em dívida ativa.

Enfatiza-se, assim, que a regulamentação da Reforma Tributária, discutida no âmbito dos PLP's nº 68/2024 e 108/2024, deve ser analisada com muita atenção e reflexão por parte da sociedade civil, uma vez não ter conseguido, até o momento, obter estrutura jurídica que prestigie os entes subnacionais. Nessa linha de ideias, reitera-se ser essencial conciliar desenvolvimento econômico e autonomia financeira dos entes regionais e locais da federação, como medida de fortalecimento do Estado brasileiro.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS. Reforma Tributária e Conselho Federativo – análise crítica. Nota Técnica, 15 ago. 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2012/11/NotaTecReforma-927.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ACADEMIA PAULISTA DE DIREITO. Breves Considerações sobre a Reforma Tributária - 12 jul. 2023. Disponível em: <https://apd.org.br/breves-consideracoes-sobre-a-reforma-tributaria/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SCAFF, F. F. Panorama sobre a EC 132: um salto no escuro, com torcida a favor (parte 1). 19 de fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-19/panorama-sobre-a-ec-132-um-salto-no-escuro-com-torcida-a-favor-parte-1/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

de Souza, H. D., Ávila, H., da Silva Martins, I. G., & Carrazza, R. A. (n.d.). Reforma tributária: questão federativa nos PLPs 68 e 108. Consultor Jurídico. Acesso em 31 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-06/reforma-tributaria-questao-federativa-nos-plps-68-e-108/>

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS. Harmonização da interpretação da legislação da CBS e do IBS. Nota Técnica nº 3. 14 mai 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2012/11/NotaTecReforma-927.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRAGA, Vicente Martins Prata. Participação de procuradores no comitê gestor do IBS tem de ser igualitária. Jota, Brasília, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/participacao-de-procuradores-no-comite-gestor-do-ibs-tem-de-ser-igualitaria-01072024>. Acesso em: 15 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resoluções. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/comite-nacional-de-gestao-de-tecnologia-da-informacao-e-comunicacao-do-poder-judiciario/resolucoes/>. Acesso em: 16 ago. 2024.