

Quem serão os Procuradores do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços?

Resumo: O artigo discute o papel fundamental dos procuradores no Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), criado pela Emenda Constitucional 132/2023 como parte da Reforma Tributária. A proposta sugere que a participação dos procuradores no Comitê deve ocorrer por meio de um processo seletivo isonômico e meritocrático, observando-se a importância de representatividade e diversidade, bem como limites temporais para sua atuação.

1 Introdução

Com a implementação da Reforma Tributária, a advocacia pública brasileira nunca mais será a mesma. A Emenda Constitucional n. 132/2023 reestruturou quase que por completo o sistema tributário nacional e, como consequência, reconfigurou as competências tributárias dos entes políticos. A Reforma Tributária consolidou um imposto de competência municipal – o Imposto sobre Serviços (ISS) – com outro de competência estadual – o ICMS –, formando assim o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Embora único, o IBS guarda notável peculiaridade por ter Estados e Municípios como cotitulares. Isso exigirá dos entes federativos a participação em espaço institucional adequado para que possam coordenar e definir regras relacionadas à sua aplicação, fiscalização, arrecadação e distribuição. O Constituinte derivado elegeu o Comitê Gestor do IBS (doravante, também Comitê ou CG-IBS) como o órgão constitucional para exercer esse mister (seção 2).

Mas, composto o Comitê pela representação de Estados, Municípios e Distrito Federal (DF), como será seu quadro de servidores? Ao menos em relação às competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias, há uma resposta. A Emenda Constitucional 132/2023 assegura que tais competências serão de atribuição dos servidores dessas carreiras. Sob a perspectiva da advocacia pública, isso quer dizer que a representação judicial e a atividade de consultoria jurídica do Comitê serão exercidas por procuradores estaduais, municipais e distritais. Porém, é justamente do silêncio do texto constitucional que nascem as dúvidas sobre como ocorrerá esse exercício. Quem serão os procuradores? Como serão selecionados? Como atuarão no Comitê? Os projetos de lei complementar em andamento no Congresso Nacional têm tentado dar algumas respostas a isso. No entanto, elas são incipientes e insatisfatórias (seção 3).

Diante disso, defendemos que a EC n. 132/2023 inseriu, pela via constitucional, uma nova competência para a atuação das procuradorias estaduais e municipais: a representação judicial e

consultoria jurídica do Comitê Gestor do IBS. Isso implica que qualquer procurador, estadual ou municipal, poderá atuar juridicamente no âmbito do Comitê. Em razão disso, é imperativo assegurar que, assim como ocorrem processos isonômicos de remoção dentro dos órgãos das procuradorias, os advogados públicos tenham oportunidade de atuar no Comitê mediante um processo justo. Esse processo deve respeitar as diversidades regionais, ser isonômico e meritocrático (seção 4).

Como proposição e contribuição ao desenvolvimento institucional da advocacia pública, sugerimos que as vagas para atuação no Comitê sejam alocadas: (i) por critérios de representatividade; (ii) mediante processo seletivo determinado por pontuação e eventualmente por sistema de provas, (iii) a procuradores com experiência na carreira e (iv) sujeitos à circularidade e rotatividade, estabelecendo-se um período máximo de atuação; (v) com respeito pelos órgãos de procuradoria à ordem de classificação desse processo seletivo (seção 5).

Com essa proposta, esperamos contribuir para o esforço coletivo de fortalecer a participação das procuradorias no âmbito do Comitê ao mesmo tempo em que se estabelecem regras claras e transparentes para o acesso dos procuradores à atuação no novo ente constitucional.

2 O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços

A Reforma Tributária foi inspirada nas experiências internacionais com o Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Sua realização no Brasil é percebida como uma maneira de retificar as distorções históricas dos impostos sobre consumo que vigoram por décadas no Sistema Tributário Nacional. Contudo, ao ser “transplantado” para o sistema jurídico brasileiro, a realidade federativa nacional se impôs sobre o modelo teórico. Dessa forma, distintamente do que ocorre com a ampla maioria dos países, aqui, o IVA foi cindido em dois tributos, alocados para entes federativos diferentes.¹ Assim, definiu-se que a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) seria da competência da União e o IBS seria da competência dos Estados e Municípios. Com a exceção do nome, titularidade e alíquota, tratam-se, intrinsecamente, do mesmo tributo. A esse sistema, tem-se chamado de IVA dual, pois composto de dois impostos, a CBS e o IBS.

Para não deixar dúvidas quanto a esse ponto, o art. 149-B da Constituição introduzido pela Reforma, ao fazer referência à CBS e ao IBS, prevê que observarão as mesmas regras em relação a: (i) fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; (ii) imunidades; (iii) regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; (iv) regras de não cumulatividade e de creditamento (Brasil, 2023). Dito de outro modo, estamos, virtualmente, falando

¹ Não que sejamos a única federação que guarda peculiaridade quanto a esse aspecto do IVA. Canadá e Índia, por exemplo, também possuem um IVA compartilhado entre o governo central e os estaduais. (ROCHA, 2023, p. 67-75).

sobre o mesmo tributo, embora cada um dos titulares – União, Estados, Municípios e DF – possam fixar suas próprias alíquotas².

Como imposto sobre consumo, as principais características do IVA – e, por conseguinte, do IBS e da CBS – são a base ampla e alíquota única; o princípio do destino e a neutralidade (Oliveira, 2022).

De acordo com a base ampla, busca-se abarcar praticamente todas as operações econômicas envolvendo a cadeia de produção que resulta em consumo, incluindo a totalidade de bens e serviços produzidos em determinado território. Com isso, evitam-se discussões jurídicas sobre quais são os negócios jurídicos alcançados pela IBS e pela CBS, e quais ficam fora. Porém, por diversas razões, essa regra tem sido bastante flexibilizada na implantação do tributo (Oliveira, 2022, p. 46-47)

O princípio do destino determina que o tributo deverá ser pago pelo consumidor final. Em um cenário federativo, ele implica também a destinação do tributo a ser pago: quem será o seu titular é o ente federativo onde ocorre a operação final de consumo. Por evidente, essa regra demasiado simples não sobrevive à complexidade econômica do mundo contemporâneo, ao que tanto a Constituição como os projetos de lei complementar delineiam diversos critérios para se qualificar o que se entende por destino. Contudo, ainda que a legislação adote vários critérios para definir o destino, fato é que isso terá implicações diretas sobre a distribuição do imposto arrecadado. A princípio, o tributo será devido ao ente em cujo território ocorreu a destinação final do bem ou serviço. O Comitê Gestor do IBS terá, como veremos, papel fundamental nessa distribuição.

Por sua vez, a não cumulatividade assegura que o imposto sobre consumo seja neutro do ponto de vista da circulação econômica de bens e serviços. Nesse sentido, todos aqueles que participam da cadeia econômica passam a ter o direito de se creditar e compensar pelo que eventualmente pagaram, de modo que o ônus econômico do bem ou serviço adquirido seja suportado apenas pelo consumidor final. Isso quer dizer que o imposto deixa de ser um critério para definição de alocação de investimentos, e não mais as empresas se estruturam e organizam tendo em mente o regime tributário.

Como aponta Coelho,

Um imposto é dito neutro quando ele não altera decisões dos agentes econômicos. As famílias não mudam, em razão do imposto, nem a composição nem as quantidades de bens e serviços que adquirem. A existência do imposto neutro não leva as empresas a mudarem os métodos de produção ou comercialização, nem a decisão de comprar localmente ou importar, nem a escolha entre produzir ou terceirizar, nem as decisões sobre

² O espaço real quanto à autonomia na fixação de alíquotas é menor do que aparenta, em razão das disposições constitucionais de transição que efetivamente implicarão tetos mínimos e máximos significativos para a formação da banda de alíquota. Ainda sobre o tema, ver Scaff (2024).

o uso de mão de obra. O imposto neutro gera receita sem distorcer as decisões econômicas. (Coelho, 2023, p. 11)

Das três características extraídas do IVA, a neutralidade, exercitada mediante a não cumulatividade, somada ao princípio do destino, norteará as principais atribuições do Comitê.

Embora não fosse a única alternativa à mesa para gerir o IBS, o Comitê surge como derradeira opção institucional da Reforma Tributária, e a ele incumbirá a execução das inevitáveis complexidades do IVA dual.

O eixo de competências do Comitê está definido no art. 156-B, e são as seguintes:

- 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.

Embora condensadas nesse dispositivo, verifica-se que a participação do Comitê como principal centro de gestão do IBS não deve ser menosprezada. Ele regulamentará o tributo, nos espaços que lhe forem deixados pela Constituição e pela lei complementar. Seus órgãos também realizarão a interpretação e aplicação da legislação do IBS. Do ponto de vista fiscal, ele arrecadará todo o IBS, bem como implementará os mecanismos de compensação – voltados à efetivação da neutralidade e não-cumulatividade – e, por fim, distribuirá o produto para os entes federados, conforme a titularidade de cada um. Não é difícil vislumbrar o montante de recursos que circularão pelo caixa do Comitê. O IBS de todos os entes subnacionais passará pelo seu crivo. Considerando que é uma das principais fontes de financiamento desses entes, isso se reveste de suma importância para a entrega de políticas públicas e dos serviços prestados pelos entes federados.

Além disso, o Comitê decidirá o contencioso administrativo do IBS. E, olhando para o projeto de lei complementar que o regulamentará, verifica-se que todo o processo administrativo tributário, a partir da defesa do contribuinte contra um auto de infração, tramitará no âmbito do Comitê³.

Com isso, esperamos ter posto em relevo que o Comitê não deve ser tratado como um simples órgão de execução, ou um mero gerenciador de “algoritmos”. Com a implementação da Reforma Tributária, ele exercerá a condução da política tributária e fiscal que diz respeito diretamente à autonomia dos entes subnacionais. Os entendimentos e posições que forem consolidados no âmbito do Comitê influenciarão decisivamente a vida financeira de Estados, Municípios e DF.

³ No PLP 108/2024, o processo administrativo tributário se encontra disciplinado nos arts. 65 a 115.

É também importante compreender como se dá o processo decisório do Comitê, especialmente a partir dos órgãos que terão ingerência sobre quais servidores de carreira (auditores fiscais e procuradores) atuarão nele. A Constituição possibilita a regulamentação da estrutura e gestão do Comitê por lei complementar. De fato, os projetos de lei complementar em andamento ao tempo de redação desse artigo – em especial, o PLP 108/2024⁴ – aprofundam quanto às normas organizacionais do Comitê Gestor, inclusive de seu órgão máximo, melhor detalhando o funcionamento de suas instâncias administrativas. Porém, as normas constitucionais definem aspectos essenciais quanto à composição e deliberação do que a EC 132/2023 denomina de “instância máxima de deliberação”. Essa instância se trata, ao fim e ao cabo, do órgão deliberativo de natureza política do Comitê. Entre os dois projetos de lei encaminhados pelo governo federal para regulamentação da reforma tributária, o PLP 108/2024 trata principalmente do funcionamento e estrutura do Comitê Gestor, bem como da distribuição do IBS arrecadado.

Identificamos dois principais órgãos do Comitê que terão maior participação e decisão no processo de indicação de quais procuradores nele atuarão. São eles: (i) o Conselho Superior; (ii) a Diretoria-Executiva. O Conselho Superior possui assento constitucional, e é o nome escolhido pelo PLP 108/2024 para designar o que a Constituição chamou de “instância máxima de deliberação”. Já a Diretoria-Executiva faz sua estreia no projeto de lei complementar, e não está referida expressamente na Constituição.

Começamos com o Conselho Superior. Estados, Municípios e DF terão participação paritária nessa instância. As decisões seguirão um modelo bicameral: as deliberações ocorrem por Estados e DF, de um lado, e por Municípios e DF, por outro. Assim, para que as decisões do órgão de instância máxima sejam validadas, elas deverão ser aprovadas tanto no foro dos Estados como no foro dos Municípios.

A representação dos Estados e do DF ocorrerá na instância máxima por meio de seus 27 (vinte e sete) representantes. As deliberações do conjunto de Estados e DF serão aprovadas desde que observadas, cumulativamente, (a) a maioria absoluta de seus representantes; (b) os votos para aprovação devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) da população do País.

O foro dos Municípios e DF será composto também por 27 representantes, que serão assim eleitos: (a) 14 representantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos; (b) 13 (treze) representantes, com base nos votos de cada Município ponderados pelas respectivas populações.

⁴ Utilizamos como base para as considerações seguintes o substitutivo a esse projeto, que decorre da atividade parlamentar exercida por meio de Grupo de Trabalho constituído para sua análise. O texto está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em 13 set. 2024.

Mas quem poderá ser membro do Conselho Superior? Em relação aos Estados e DF, o PLP 108/2024 propõe que esses entes serão representados pelo “ocupante do cargo de Secretário de Fazenda, Finanças, Tributação ou cargo similar que corresponda à autoridade máxima da administração tributária dos referidos entes federativos (...)” (art. 9º, I).

Em relação aos Municípios, o PLP 108/2024 assim prevê:

Art. 9º (...)

II - a representação dos Municípios e do Distrito Federal será exercida por membro que não mantenha, durante a representação, vínculo de subordinação hierárquica com esfera federativa diversa da que o indicou e atenda, ao menos, a um dos seguintes requisitos:

- a) ocupar o cargo de Secretário de Fazenda, Finanças, Tributação ou cargo similar que corresponda à autoridade máxima da administração tributária do Município ou do Distrito Federal;
- b) ter experiência de, no mínimo, dez anos na administração tributária distrital ou municipal;
- c) ter experiência de, no mínimo, quatro anos ocupando cargos de direção, chefia ou assessoramento superiores na administração tributária distrital ou municipal.

O que a leitora deve registrar é que não há nenhuma exigência de que um procurador do Estado, Município ou DF participe do Conselho Superior. Se por acaso um procurador figurar como representante dos entes federativos, isso será por mera coincidência, e não decorre de sua atividade típica de advocacia pública. Ou seja, é perfeitamente possível, no modo como está redigido o projeto, que nenhum procurador tenha voz nas decisões do Conselho Superior. Assim como ocorrerá em relação à Diretoria-Executiva, esse ponto é essencial a ter em mente quanto à argumentação apresentada na próxima seção.

A Diretoria-Executiva, por sua vez, é o órgão de natureza técnica e executiva do Comitê pensado pelo PLP 108/2024. Ela está subordinada ao Conselho Superior do Comitê e é integrada por um Diretor-Executivo, que a chefiará, e pelos titulares das Diretorias previstas na lei complementar ou no regimento interno (arts. 25 e 26).

Embora prevendo que tais Diretorias não ficarão engessadas na lei complementar, admitindo a possibilidade de sua extinção, aglutinação ou criação por decisão do Conselho Superior, o PLP 108/2024 prevê que elas serão, inicialmente, nove: (I) Diretoria de Fiscalização; (II) Diretoria de Arrecadação e Cobrança; (III) Diretoria de Tributação; (IV) Diretoria de Informações Econômico-Fiscais; (V) Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação; (VI) Diretoria de Revisão do Crédito Tributário; (VII) Diretoria Administrativa; (VIII) Diretoria de Procuradorias; (IX) Diretoria de Tesouraria. (art. 30)

Mais uma vez chamamos a atenção do leitor: dentre as nove diretorias previstas, só uma diz respeito às procuradorias. Embora o PLP 108/2024 seja omissivo quanto aos mecanismos de decisão da Diretoria-Executiva, caso ela ocorra por deliberação mediante votação majoritária – seja por maioria simples ou qualificada –, o Diretor de Procuradorias estará em visível situação minoritária.

Portanto, seja no Conselho Superior, seja na Diretoria-Executiva, a atuação da advocacia pública, quando existente, está por demais fragilizada, e isso, como exporemos na sequência, torna ainda mais complexo o processo de seleção a respeito de quais procuradores integrarão o Comitê.

Cumpre-nos, portanto, agora examinar o papel da advocacia pública nessa poderosa instituição.

3 A Advocacia Pública no Comitê Gestor do IBS

A Constituição Federal conferiu aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal um papel central na defesa do federalismo estadual e, por consequência, da autonomia política, administrativa e financeira dos Estados. Entre as funções típicas e exclusivas dos Procuradores, estão os atos necessários para a representação judicial e consultoria jurídica, conforme determinado pela Constituição (Leite, 2023).

Assim, a atuação dos Procuradores do Estado, além de assegurar a legalidade das ações da Administração Pública e a manutenção do Estado Democrático de Direito, constitui um pilar fundamental na defesa da autonomia dos entes federados. Essa função é indelegável, intransferível e irrenunciável. (STF. Pet n. 409-4-AC AgRg. Voto do Ministro Celso de Mello. 07.03.1990)

A Emenda Constitucional n. 132/2023 assegurou a participação da carreira de advocacia pública no âmbito do Comitê Gestor ao estabelecer, no art. 156-B, § 2º, VI, que “as competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão exercidas, no Comitê Gestor e na representação deste, por servidores das referidas carreiras.”

Uma vez que as competências exclusivas estão previamente definidas no art. 132 da Constituição – “representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas” –, tem-se que somente Procuradores do Estado e do DF poderão, ao lado dos procuradores municipais, exercer a atividade judicial e de assessoramento jurídico no âmbito do Comitê Gestor.

O Comitê Gestor do IBS, por ser dotado de “independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira” (art. 156-B, § 1º), inclusive podendo litigar contra os entes federativos

nele representados (art. 105, I, 'j'), terá sua atuação judicial e consultoria jurídica distintas daqueles entes que o compõem (Estados, Município e DF). Contudo, uma vez que ele é pensado e concebido a partir da convergência de interesse desses entes federativos, é natural que sua atividade fim seja realizada por carreiras provenientes desses mesmos entes.

Vale ressaltar que a Reforma Tributária manteve intocáveis as atribuições das administrações tributárias e procuradorias quanto à “fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a representação judicial relativos ao imposto” (art. 156-B, § 2º, V). Ou seja, tais atividades restam preservadas e mantidas no âmbito das administrações tributárias e procuradorias, e não serão exercidas pelo Comitê Gestor e nem pelos procuradores que nele atuem em exercício.

O texto constitucional não vai muito além dessas disposições, e deixa a outros atos normativos subsequentes a tarefa de definir como se dará a atuação dos procuradores no Comitê Gestor. As perguntas reverberam, porém: Quem serão esses procuradores? Haverá necessidade de definição de critérios? Existiria alguma regra ou diretriz a ser observada para sua seleção? Uma vez em exercício no Comitê, haveria alguma limitação temporal? Essas são apenas algumas dúvidas deixadas pela breve passagem constitucional.

Em especial, o PLP n. 108/2024 ocupa-se parcialmente dessas questões. O substitutivo apresentado prevê, em seu art. 2º, § 1º, XX, como competência do Comitê “solicitar a cessão dos servidores das carreiras das administrações tributárias e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e servidores de outras carreiras das Secretarias de Economia, Fazenda, Finanças ou Tributação ou das Procuradorias, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para atuarem no CG-IBS, conforme as respectivas áreas de competência, nos termos do regulamento;(...)”

O primeiro ponto a se destacar é que os servidores de carreira – entre os quais se incluem os procuradores estaduais, municipais e distritais – serão cedidos ao Comitê mediante solicitação. Isso quer dizer que o projeto de lei complementar não confere ao Comitê, a princípio, o poder de requisitar os servidores de carreira⁵.

Por outro lado, devemos refletir se “cessão”, de fato, seria o nome mais adequado para se atribuir a essa disposição funcional dos advogados públicos ao Comitê Gestor. Na lição de Carvalho Filho,

Cessão de servidores é o fato funcional por meio do qual determinada pessoa administrativa ou órgão público cede, sempre em caráter *temporário*, servidor integrante de seu quadro para atuar em outra pessoa ou órgão, com o objetivo

⁵ Ressalva-se, porém, o poder previsto para a Corregedoria do Comitê para “requisitar servidores públicos para compor comissão processante ou sindicante” (art. 22, VI) e o poder de “convocação” previsto para o Conselho Superior nos casos de instauração de processos administrativos disciplinares dos servidores públicos cedidos ao CG-IBS. (art. 22, VIII).

de cooperação entre as administrações e de exercício funcional integrado das atividades administrativas. (Carvalho Filho, 2024, p. 527 – destaque no original)

A princípio, o ato de disposição previsto no PLP n. 108/2024 poderia se enquadrar como cessão. Contudo, como esperamos evidenciar na próxima seção, estamos aqui nos referindo a um ato de disposição tão especial, que acaba por se aproximar de outra figura usualmente adotada em diplomas estatutários. Isso porque o procurador continuará exercendo, no Comitê, exatamente o mesmo tipo de atividade que exerce na origem – representação judicial e consultoria jurídica, o que nem sempre ocorre na cessão.

Nos termos do substitutivo, competirá à Diretoria-Executiva “propor a indicação de servidores a que se refere o art. 2º, § 1º, inciso XX, para atuarem no CG-IBS, providenciando a solicitação aos entes de origem após a aprovação do Conselho Superior do CG-IBS” (art. 27, XXI). Em alinhamento com esse dispositivo, o art. 11, XVIII, confirma competir ao Conselho Superior do Comitê a aprovação da indicação de servidores a que se refere o art. 2º, § 1º, inciso XX, para atuarem no CG-IBS.

Dito de outro modo, o fluxo seria basicamente o seguinte:

- a) a Diretoria-Executiva indica os procuradores que atuarão no Comitê Gestor;
- b) o Conselho Superior do Comitê aprovará (ou não) a indicação feita pela Diretoria-Executiva;
- c) aprovada a indicação, a Diretoria-Executiva providenciará a solicitação ao ente de origem do servidor.

Na seção anterior, destacamos que o Conselho Superior não contará, necessariamente, com a participação de procurador, conforme a redação do substitutivo. Embora conte com a presença do Diretor das Procuradorias, a Diretoria-Executiva não apresenta cenário mais favorável, diante da condição minoritária que esse Diretor assumirá.

Portanto, o processo de indicação e aprovação de nomes de procuradores para atuarem no Comitê poderá ser concluído, em sua integralidade, sem a manifestação favorável de quaisquer órgãos ou representantes de advocacia pública.

Diante desse procedimento previsto, é de se perguntar: a escolha dos procuradores que atuarão no Comitê pode ocorrer dessa maneira? Se não, existiriam mecanismos de se pensar um processo seletivo que favoreça o acesso dos procuradores ao Comitê? É o que investigamos na parte seguinte.

4 Acesso e atuação da advocacia pública estadual no Comitê Gestor

Como vimos, a Reforma Tributária introduziu pela via constitucional a representação judicial e consultoria jurídica do Comitê Gestor do IBS à advocacia pública estadual e municipal. Isso implica que qualquer procurador, estadual ou municipal, poderá atuar juridicamente no âmbito do Comitê. Mas o que significa a inclusão, pela EC n. 132/2023, da nova competência para a atuação das procuradorias estaduais e municipais?

Isso implica, a nosso ver, que a atuação dos procuradores estaduais no Comitê é uma extensão de suas atribuições já previstas no art. 132 da Constituição Federal. Nessa linha, o exercício de suas atividades no Comitê não se trata de mera liberalidade ou de privilégio a ser concedido por escolhas completamente discricionárias do corpo diretivo do Comitê (principalmente quando dirigido por pessoas alheias à carreira da advocacia pública), mas deve respeitar diretrizes e princípios intrínsecos à carreira dos procuradores estaduais que lhes franqueie amplo acesso e oportunidade em servir ao Comitê Gestor do IBS.

Um mecanismo comumente utilizado pela advocacia pública para o preenchimento de vagas dentro de seus órgãos é o processo interno de remoção a pedido, em que os procuradores se habilitam voluntariamente a participar, dentro de determinados critérios, de um procedimento em que disputam as vagas entre membros da mesma carreira, com a finalidade de serem removidos para outro setor ou departamento (ou ente da Administração Indireta).

Essa previsão tem amparo na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar n. 73/1993), que prevê a existência das listas de remoção (art. 7º, II), realizadas, implicitamente, mediante concurso. Diversas leis estaduais possuem previsão similar para as carreiras das procuradorias respectivas. Por exemplo, em Santa Catarina, a Lei Complementar n. 317/2005 prevê expressamente a abertura do concurso de remoção (arts. 54 e 55). Em seus arts. 54 e 57, a Lei Complementar n. 95/2001 do Estado do Mato Grosso do Sul também prevê a remoção por concurso. A Lei Complementar n. 7/1991 do Estado de Alagoas prevê processo de remoção em seus arts. 7º, III e XXV. No mesmo sentido, a Lei Complementar n. 88/1996 do Espírito Santo prevê a regularidade dos processos de remoção (arts. 51 e 51-A).

Todavia, a opção do PLP foi pelo termo “cessão” e das consequências jurídicas comumente associadas a esse termo. Assim, embora o projeto não fale de “remoção” dos procuradores para o Comitê Gestor, não há como se ignorar que, uma vez aceito que se trata de atividade intrínseca à carreira de Procurador do Estado, ele se aproximará certamente da figura da remoção, definida pelo

Superior Tribunal de Justiça como “deslocamento do servidor público dentro de um mesmo quadro.”⁶ Os procuradores que atuarem no Comitê Gestor não deixarão de ser procuradores, e nem exercerão cargo que possua atribuições distintas dessa carreira. Assim como muitas PGEs mantêm quadros de consultoria jurídica dentro de outras Secretarias de Estado sem que isso implique interrupção do exercício da atividade de procurador ou sua “cessão” a essas Secretarias, o mesmo raciocínio deve ser aplicado aos procuradores que atuarem no Comitê Gestor.

Assim, não existiria nenhuma razão para que processo seletivo similar não seja também adotado pelo Comitê no âmbito das atividades de execução, isto é, para aquelas que dizem respeito às tarefas rotineiras desempenhadas por procuradores e que não se confundem com funções comissionadas relacionadas à direção, chefia e assessoramento.

Nesse sentido, o Comitê deverá assegurar que os procuradores que nele atuarem possam participar de um processo seletivo justo, assim como ocorre com os processos internos de remoção a pedido, de modo a possibilitar a igualdade de oportunidade para que – aqueles que queiram – possam aceder à atuação profissional no âmbito desse ente.

Por evidente, o processo seletivo deverá observar determinados parâmetros e critérios. Como já adiantamos, não deve ser compulsoriamente aplicável a todo e qualquer cargo de procurador no âmbito do Comitê. Alguns demandarão um grau de confiança entre o corpo diretivo e o procurador, a merecer que esses obedeçam a parâmetros de escolha *ad nutum*, não sendo sempre crível sua submissão obrigatória a um processo seletivo.

Um ponto que deve ser prévio, inclusive ao processo seletivo, mas que está diretamente relacionado à igualdade de acesso, seria a necessidade de se pensar e estabelecer mecanismos que garantam a representatividade político-administrativa e regional.

Em um primeiro plano, é importante pensar a representatividade das procuradorias municipais e estaduais, impedindo um desequilíbrio acentuado da representação jurídica entre elas. Isso já está contemplado no substitutivo do PLP 108/2024, ao prever a paridade entre os representantes do conjunto dos Estados e do Distrito Federal e os representantes do conjunto dos Municípios e do Distrito Federal em relação aos servidores de carreira (art. 26, § 5º).

Sob o viés mais propriamente geográfico, deve-se estabelecer mecanismos que assegurem a representatividade regional. Nesse plano, todas as regiões brasileiras deverão, de algum modo, participar do corpo jurídico do Comitê. Pode ser que, em determinadas conjunturas e diante do efetivo necessário para atuação do Comitê, não se exija a presença de procuradores municipais e estaduais de todas as unidades da federação, mas caso a realidade do Comitê passe a comportar um contingente

⁶ MS n. 29.320/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/8/2023, DJe de 21/9/2023.

significativo de membros da carreira, para além da representatividade regional, pode-se se pensar inclusive a representatividade a partir das unidades federadas.

Por fim, em uma linha de diversidade, equidade e inclusão, também é importante que o processo seletivo possa contemplar vagas para grupos ou categorias que historicamente enfrentem obstáculos de acesso ao setor público e a cargos de gestão. Aqui, novamente, o substitutivo do PLP 108/2024 não foi insensível à matéria, reservando trinta por cento das vagas a serem ocupadas por mulheres (art. 26, § 5º). Contudo, a facilitação do acesso poderia ser também expandida para outras categorias sociais.

A partir da alocação de vagas conforme tais critérios de representatividade, o processo seletivo dos procuradores que atuarão no Comitê deve ser isonômico e meritocrático. A isonomia, se realizando dentro dos parâmetros de representatividade, tem por escopo oportunizar a todos aqueles em condição de elegibilidade a participar do processo seletivo. Isso implica que as vagas não serão decididas por critérios meramente políticos do Conselho Superior e da Diretoria-Executiva, mas que deverão ser circunscrever a uma seleção que garanta a participação dos interessados.

Todavia, não se pode ignorar que o Comitê atua em um campo de atuação não só relevante, mas altamente especializado. É, portanto, do interesse dos entes federados que o compõem que ele possua em seu quadro um corpo técnico-jurídico de alta qualidade e que domine os assuntos de competência do CG-IBS ou se conforme às suas necessidades jurídico-administrativas. Nesse escopo, pode ser relevante que o processo seletivo atribua pontuação não só a experiência profissional e técnica com o tema nele tratado como, a depender da maneira como exercerá a atividade de “cérebros”, realize provas para essa seleção. Com isso, contempla-se também um princípio meritocrático no âmbito da atuação dos procuradores que atuarão no Comitê.

Para que tais ideias sejam implementadas no Comitê, seria necessária alguma modificação normativa, seja por via do projeto de lei complementar, seja por meio de outro instrumento legal? Entendemos que, mantido o texto do PLP 108/2024 – seja na sua versão original, seja na forma do substitutivo apresentado pelo GT no âmbito da Câmara dos Deputados – não seria necessária outra alteração legislativa.

O art. 2º, XX, do projeto, ao estabelecer as competências do Comitê Gestor, prevê que a solicitação da cessão dos servidores das carreiras das administrações tributárias e das procuradorias se dará “nos termos do regulamento”. Portanto, a nosso ver, há base legal para que o Conselho Superior estabeleça, mediante regulamento, que o processo de indicação pela Diretoria-Executiva e aprovação pelo Conselho deverá observar previamente um processo seletivo que seja justo e garanta oportunidade de acesso aos membros das carreiras, observando, como expomos, critérios de representatividade, isonomia e meritocracia.

Nesse sentido, entendemos para além de uma facultatividade de regulamentação do processo de seleção pelo Comitê. Tendo em vista que a atuação dos procuradores nesses entes é uma extensão de suas atividades exclusivas, e diante da baixa ingerência das carreiras de advocacia pública sobre todo o procedimento de indicação, o processo de seleção amplo não só pode como deve ser realizado pelo Comitê, mediante o poder regulamentar que está lhe sendo conferido pela Constituição e pela lei complementar.

Outro ponto que pode ser também crucial para a questão de acesso ao Comitê Gestor diz respeito ao tempo com que os procuradores poderão nele exercer suas funções. Dito de outro modo, seria pertinente impor um prazo para o ato de cessão para os procuradores que atuarão no Comitê Gestor? A resposta, a nosso ver, é positiva. E aqui isso atende para além da questão de acesso dos procuradores. Impor um limite temporal ao exercício no Comitê atua como mecanismo para revitalizar o vínculo funcional e mitigar o afastamento profissional do ente de origem, ao mesmo tempo em que oxigena o Comitê Gestor, possibilitando a circularidade de procuradores com novas experiências e ideias, sem prejuízo da estabilidade institucional do próprio Comitê. O retorno do procurador à origem possibilitará também difundir na sua procuradoria o papel e o funcionamento do Comitê, produzindo-se assim um círculo virtuoso entre as instâncias.

Com isso, alcançam-se elevados objetivos de natureza institucional, ao mesmo tempo em que se reforça o caráter federativo do Comitê. Afinal de contas, os servidores de carreira que lá estão somente exercem suas atribuições no âmbito de uma estrutura interfederativa, devendo existir um equilíbrio do Comitê enquanto ente tecnicamente independente e os entes subnacionais.

Apresentadas essas premissas e diretrizes, passamos, na próxima seção, a detalhar algumas regras que consideramos importantes para que a oportunidade de acesso seja efetivamente assegurada.

5 Algumas regras

Essa seção tem por objetivo desenvolver, panoramicamente, ideias presentes nesse artigo acerca dos critérios relacionados ao processo seletivo e das regras sobre a “cessão” prevista, com a finalidade de tornar mais claro qual poderia ser o perfil dos procuradores que atuarão no Comitê e, assim, caminharmos para as teses propostas. Tratam-se, aqui, de ideias apresentadas como maneiras de se operacionalizar, com base nas propostas da PLP n. 108/2024, a igual oportunidade de acesso aos procuradores ao Comitê. Assim, elas possuem mais um caráter exploratório e reflexivo de como elas poderiam se dar.

O primeiro ponto que nos parece fundamental é que a definição quanto às vagas a serem preenchidas por membros das carreiras das procuradorias deve se originar de proposição pela Diretoria de Procuradorias. Considerando que será esse o órgão que terá competência para prestar a consultoria jurídica e realizar a representação judicial do Comitê, é ele o que terá melhores condições técnicas e administrativas de mensurar o quadro necessário a ser ocupado por membros da carreira. Ainda que possa ser objeto de debate pelo Conselho Superior, é importante que a iniciativa seja reservada ao titular dessa Diretoria. Em sentido similar, o processo seletivo de procuradores, ainda que possa contar com subsídios de outros órgãos do CG-IBS, deve ser delineado e pensado a partir dessa Diretoria, que compreenderá os conhecimentos e expertise necessários ao desempenho das atividades do Comitê Gestor.

O respeito à paridade de quantitativo de procuradores estaduais, municipais e distrital em exercício no Comitê Gestor do IBS deve ser observado e respeitado tanto pelo Conselho Superior como pela Diretoria de Procuradorias no momento de alocação de vagas e realização do processo seletivo. Também aqui, se faz necessária a observância à representatividade regional e a políticas institucionais de diversidade e inclusão, como nos referimos na seção anterior.

Diante da esfera altamente especializada de atuação do Comitê, para fins de classificação no processo seletivo, poderia ser atribuída pontuação de acordo com a experiência profissional, técnica e acadêmica do candidato relacionada às atividades do Comitê Gestor do IBS. A depender do nível de competitividade e da capacidade de atração de procuradores qualificados que queiram exercer suas atividades no Comitê, pode-se também considerar a possibilidade de instituição de provas para a seleção.

Uma vez concluído o processo seletivo, a Diretoria Executiva, como proposto no PLP n. 108/2024, formalizará o pedido de cessão junto ao órgão de origem aos procuradores classificados no número de vagas. Embora seja característico do ato de cessão a sua discricionariedade, isto é, não existe vinculação do órgão de origem do procurador ao pedido de cessão, algumas regras podem ser imaginadas para ordenar esse processo de cessão de modo que ele siga respeitando o princípio que norteia a tese: o processo deve ser isonômico e meritocrático.

Portanto, entre essas regras, deve ser vedado ao órgão de procuradoria de origem recusar ou não responder ao convite para o candidato melhor classificado nela, mas realizar atos de cessão relacionados ao candidato seguinte, isto é, que ficou pior posicionado na lista de classificação do processo seletivo. Admite-se, assim, a discricionariedade quanto à decisão de cessão do procurador, mas não quanto a que procurador deve ser cedido. A procuradoria de origem deverá observar a ordem de classificação e não teria discricionariedade em relação a quais procuradores que compõem o seu

quadro deverão ser cedidos ao Comitê. Sem essa regra, a igualdade de acesso dos procuradores pode se frustrar, pois, ainda que o processo seletivo seja isonômico, o ato de cessão não o será.

Embora possa ser visto como uma exceção à oportunidade de acesso, considera-se que não seria conveniente, do ponto de vista das carreiras de procuradorias, que seja franqueado o exercício a procuradores recém-ingressos na carreira e que se encontram em estágio probatório, ou seja, sem ter ainda adquirido a estabilidade. Se o estágio probatório é concebido como um período em que o procurador é avaliado quanto ao desempenho de suas atividades pelo órgão de procuradoria com que possui vínculo funcional, nos parece despropositado que desempenhe suas atividades distantes aos olhos do ente que, ao fim e ao cabo, irá lhe conferir estabilidade.

Retomando-se ideia introduzida na seção anterior relacionada ao limite temporal para que procuradores exerçam suas funções, é importante estabelecer um prazo máximo. Evidentemente, uma vez terminado o prazo, não se deve impedir que o procurador possa novamente postular uma vaga no Comitê. Todavia, ele deverá se submeter a outro processo seletivo e, também, sugere-se que seja respeitado um interstício (como, por exemplo, de quatro anos) para que o procurador revigore o seu vínculo com o ente federativo de origem e devolva a essa instituição os saberes e experiência acumulados durante sua passagem pelo Comitê.

Outras regras serão necessárias para tornar o processo de acesso dos procuradores ao Comitê mais igualitário e transparente. Aqui, apresentamos algumas propostas essenciais para fortalecer esse objetivo. Embora algumas dessas regras possam ser ajustadas, o princípio fundamental da igualdade de oportunidades deve sempre ser preservado. Esperamos que as ideias apresentadas neste artigo sirvam para contribuir para o desenvolvimento institucional das carreiras na advocacia pública.

6 Conclusão

Propomos as seguintes teses jurídicas como princípios a assegurar igualdade de acesso e oportunidade para que os procuradores possam participar e contribuir com o Comitê, com a finalidade de se preservar as garantias institucionais devotadas à advocacia pública na Constituição Federal:

1. A atuação dos procuradores estaduais e distritais no Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) é uma extensão das atribuições previstas no art. 132 da Constituição Federal. O exercício dessas atividades no CG-IBS não é uma concessão discricionária do seu corpo diretivo, mas deve seguir diretrizes e princípios próprios da carreira, garantindo amplo acesso e oportunidade para que os procuradores possam nele servir.

2. O CG-IBS deve garantir que os procuradores participem de um processo seletivo justo, assegurando igualdade de oportunidade para nele atuar. A alocação de vagas e o processo seletivo devem respeitar a representatividade regional e adotar um sistema meritocrático, bem como a paridade entre as carreiras de procuradores estaduais, municipais e distritais.
3. Deve ser estabelecido um limite temporal para a atuação dos procuradores no Comitê, com vistas a revitalizar seu vínculo com o ente de origem e trazer novas experiências e ideias ao Comitê, sem comprometer sua estabilidade institucional. O retorno dos procuradores permite a difusão do papel do Comitê nas procuradorias, gerando um ciclo virtuoso entre as instâncias. Isso fortalece o caráter federativo do Comitê, que deve equilibrar sua independência técnica com os interesses dos entes subnacionais.

O Comitê Gestor do IBS representa uma das mais significativas inovações na história do federalismo brasileiro. Embora a Reforma Tributária tenha buscado preservar o pacto federativo, sua real eficácia será testada durante a implementação, quando veremos se as estruturas do federalismo conseguirão suportar essa nova dinâmica constitucional.

A participação da advocacia pública estadual e distrital é vital para garantir a autonomia dos Estados-membros, uma vez que o art. 132 da Constituição assegura a ela a defesa jurídica – judicial e consultiva – desses entes federativos.

Essa nova responsabilidade não deve ser entregue à discricionariedade do corpo diretivo do Comitê, mas sim distribuída por meio de um processo justo, representativo, isonômico e meritocrático, garantindo igualdade de acesso aos profissionais cuja missão é, em última instância, a defesa do federalismo republicano.

O desafio está lançado, e cabe a nós decidir como enfrentá-lo.

7 Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 set. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024.

COELHO, Isaías. Neutralidade e não-cumulatividade do IVA (IBS/CBS). In: Santi, Eurico Marcos Diniz de; Coelho, Isaías; et al. **Reforma tributária e neutralidade do IVA**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2023. Versão eletrônica.

LEITE, Rafael Soares. **O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços no projeto de Reforma Tributária e sua repercussão sobre estruturas administrativas e processuais da Fazenda Pública**: contribuições para o debate em curso. 49º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e Distrito Federal. 2023. Disponível em: <https://anape.org.br/eventos/congressos/cnpe-23/teses>. Acesso em 13 set. 2024.

OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. **Tributação do consumo na era digital**: viabilidade da retenção em tempo real no contexto brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. 2022.

ROCHA, Melina. IVA e Neutralidade nos IVAs mais recentes: Nova Zelândia, Canadá e Índia. In: Santi, Eurico Marcos Diniz de; Coelho, Isaías; et al. **Reforma tributária e neutralidade do IVA**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2023. Versão eletrônica.

SCAFF, Fernando Scury. Ilusória alíquota de referência e alíquotas do IBS e da CBS. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-02/ilusoria-aliquota-de-referencia-e-aliquotas-do-ibs-e-da-cbs/>. Acesso em 2 set. 2024.