

RESOLUÇÕES VINCULANTES DO FÓRUM DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA DAS PROCURADORIAS: ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE

Resumo: A Lei Complementar n. 214, de 2025, atribuiu ao Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, isoladamente (Art. 322, § 2º) ou em conjunto com o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias (Art. 323, *caput*), órgãos compostos por advogados públicos e auditores fiscais federais, estaduais, distritais e municipais, poder para editar resoluções vinculantes para todos os órgãos de advocacia pública do país em matéria de interpretação das normas do IBS e da CBS. O artigo investiga a validade dessas prescrições legais, sobretudo à luz das disposições constitucionais que versam sobre a autonomia técnica dos advogados públicos, o Princípio da Unicidade Orgânica das Procuradorias Estaduais e as competências dos advogados públicos após a promulgação da Emenda Constitucional n. 132, de 2023.

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu significativas alterações na tributação sobre o consumo no Brasil, criando, além do Imposto seletivo, dois tributos de feições praticamente idênticas, o Imposto sobre bens e serviços – IBS e a Contribuição sobre bens e serviços – CBS.

Para garantir uniformidade de regulamentação da matéria, o constituinte derivado deixou consignado que “[o] Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, a administração tributária da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional... atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos a eles relativos” (CF/88, art. 156-B, § 6º, incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023).

A Lei Complementar n. 214, de 2025, dando cumprimento à prescrição descrita no parágrafo anterior, estabeleceu que as disposições comuns ao IBS e à CBS deverão ser aprovadas por ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e do Poder Executivo da União e constarão, igualmente, do regulamento do IBS e do regulamento da CBS (Art. 305, § 1º). Além disso, criou dois órgãos para garantir essa uniformidade interpretativa, quais sejam, o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias – CHAT e o Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias – FHJP, formados por representantes dos Fiscos e das Procuradorias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (LC 214/2025, art. 319, inc. I e II).

Dentre as disposições da citada lei complementar que mais vem suscitando debates, destacam-se aquelas que atribuem ao FHJP, isoladamente (Art. 322, § 2º) ou em conjunto com o CHAT (Art. 323, *caput*), poder para editar resoluções – em matéria de interpretação do IBS e da CBS – vinculantes para todos os órgãos de advocacia pública do país.

O presente trabalho tem por objetivo investigar a constitucionalidade dessas disposições legais.

Em outras palavras, vai-se tentar responder ao seguinte problema: os advogados públicos federais, estaduais, distritais e municipais que não atuam perante o Comitê Gestor do IBS devem obediência às normas infralegais editadas por órgãos públicos externos a sua esfera federativa, em especial, àquelas editadas pelo FHJP?

A hipótese testada é a de que a norma citada não encontra respaldo em qualquer disposição da Constituição de 1988, tendo a Emenda Constitucional n. 132, de 2023, preservado a competência dos advogados públicos em matéria de cobrança e representação judicial e extrajudicial dos entes.

A pesquisa foi realizada a partir de doutrina e jurisprudência relacionadas à autonomia técnica dos advogados públicos e à preservação dessa autonomia pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, compreendido como aquele em que o estudo parte “do problema e da conjectura, que serão testados pela observação e experimentação”¹.

O enfrentamento do tema será realizado mediante o percurso do seguinte trajeto, já iniciado por meio desta introdução: na Seção 1, discorrer-se-á sobre as competências constitucionais dos órgãos de advocacia pública e a autonomia técnica dos procuradores para elaboração de suas manifestações nas esferas contenciosa e consultiva; na Seção 2, tratar-se-á do Princípio da Unicidade de Representação Jurídica no âmbito de cada esfera federativa; na Seção 3, analisar-se-á as prescrições da Emenda Constitucional n. 132, de 2023, que tratam da preservação de competências dos advogados públicos em matéria de IBS e CBS; por fim, serão apresentadas as conclusões.

1. AUTONOMIA TÉCNICA DOS ADVOGADOS PÚBLICOS

A Constituição de 1988 repartiu as funções de defesa dos interesses coletivos e difusos, advocacia de Estado em sentido estrito e defesa dos hipossuficientes em três instituições distintas, quais sejam, o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, promovendo maior

¹ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 71.

especialização funcional e institucional e superando tradição de muitas décadas que conferia ao *Parquet* competência para o desempenho de todas essas atribuições².

Além de atribuir à Advocacia-Geral da União as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (Art. 131, *caput*), a Constituição tornou obrigatória a existência de carreira própria para a consultoria jurídica e representação judicial dos Estados e do Distrito Federal (Art. 132, *caput*) e a realização de concurso público para ingresso nas mencionadas carreiras (Art. 131, § 2º, e Art. 132, *caput*), revelando a importância conferida pelo novo regime aos órgãos de advocacia pública como instrumentos de controle de juridicidade da atuação da Administração Pública e, em última instância, do Estado Democrático de Direito.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “o dever precípua cometido aos Advogados e Procuradores de qualquer das entidades estatais é indiscutivelmente o de sustentar e de aperfeiçoar a ordem jurídica”³. No mesmo sentido, Vicente Martins Prata Braga leciona que “[a]o advogado público cabe zelar para que as políticas públicas dos governantes ocorram dentro dos ditames constitucionais e legais fixados pelo ordenamento jurídico brasileiro”⁴.

A ideia de advocacia de Estado como instrumento de proteção e promoção do Estado Democrático de Direito revela-se incompatível com determinadas práticas que se convencionou chamar de advocacia de governo, em que os interesses da coletividade, positivados na Constituição, são deixados de lado em prol dos interesses dos governantes de ocasião.

Para que o procurador público possa praticar uma advocacia de Estado, e não de governo, porém, é fundamental que referido agente seja dotado de autonomia técnica, compreendida como a prerrogativa de se manifestar, judicial ou extrajudicialmente, contrariamente ao entendimento externado por órgãos ou autoridades hierarquicamente superiores sempre que entender que esse entendimento não promove os valores prestigiados pela Constituição. Essa autonomia técnica busca evitar “que a sua atividade jurídica se circunscreva, na prática, a procurar conferir aparência de legalidade a opções políticas e administrativas concebidas pelos governantes e demais agentes estatais,

² GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 354-355.

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 41.

⁴ BRAGA, Vicente Martins Prata. **Advocacia pública e autonomia: garantia de segurança jurídica nas políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 17.

em prejuízo da realização do interesse público e ao cumprimento do princípio administrativo da legalidade”⁵.

Ao fim e ao cabo, os advogados públicos também são advogados, em sentido amplo, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei n. 8.906, de 1994 (Estatuto da Advocacia), aplicando-se-lhes a prescrição constitucional segundo a qual “[o] advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”, assim como as disposições legais que tratam da liberdade (Lei n. 8.906, de 1994, art. 7º, inc. I) e independência (Lei n. 8.906, de 1994, art. 31, § 1º) para o exercício da profissão⁶.

Não se quer, com isso, advogar a tese de uma autonomia funcional dos advogados públicos nos mesmos moldes da conferida aos membros do Ministério Público, ou mesmo afirmar a total insubordinação dos advogados públicos em relação aos seus superiores hierárquicos. A uniformidade de interpretação jurídica sobre os mais variados temas no âmbito de cada esfera federativa, e isso deve ficar claro, deve ser buscada, até mesmo como forma de concretização do princípio da segurança jurídica.

O que se quer ressaltar é que a vinculação primeira do advogado público é à ordem jurídica, restando sempre ao Chefe do Poder Executivo, em caso de posições dissonantes entre procuradores, valer-se do entendimento adotado pelo Procurador-Geral por ele escolhido.

É justamente por não possuírem garantias que lhes assegure o exercício independente da profissão que não se admite que servidores públicos comissionados exerçam atividades típicas de advocacia de estado⁷. Cabendo aos procuradores muitas vezes a atribuição de informar ao gestor que sua política pública violação a Constituição, é preciso que esses agentes não temam ser exonerados pelo simples fato de cumprirem a lei. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “os cargos em comissão, comuns nas funções de assessoria, constituem, muitas vezes, um convite às falsas interpretações”⁸.

Em determinadas situações, o advogado público poderá deixar de cumprir – ou sugerir que a Administração deixe de cumprir – normas primárias contrárias à Constituição de 1988 ou às normas gerais sobre determinado assunto, assim como normas secundárias inconstitucionais ou ilegais. Em todo e qualquer caso, porém, sobretudo à luz da presunção de validade das normas, é indispensável

⁵ MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da advocacia pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 66, 2017, p. 181.

⁶ MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da advocacia pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 66, 2017, p. 182-183.

⁷ STF, **ADI 881 MC**, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02-08-1993, Acórdão publicado no Diário da Justiça de 25-04-1997.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Advocacia pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, n. 3, p. 11-30, dez. 1996, p. 20.

que ele fundamente de maneira bastante sólida sua posição contrária à aplicação do direito positivado ou à orientação de seus superiores hierárquicos.

O Supremo Tribunal Federal possui algumas decisões reconhecendo a independência funcional dos advogados públicos, dentre os quais se destaca a proferida na ADI 4.261, assim ementada:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada.

2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos.

3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes.

4. Ação que se julga procedente⁹.

Como consequência do ideal de autonomia técnica, o advogado público não poderá ser sancionado administrativamente, por exemplo, caso fundamente adequadamente as razões pelas quais não concorda com o teor de súmula ou orientação administrativa editada pelo Procurador-Chefe da instituição, ainda que esses atos prevaleçam, em âmbito administrativo, sobre o entendimento dissonante do referido membro da carreira.

Pelas mesmas razões, os advogados públicos podem sugerir, em seus pareceres, alterações em decretos, resoluções ou instruções normativas, editados pelo Chefe do Poder Executivo ou por Ministros e Secretários de Estado, quando demonstrarem que essas normas contêm violações ao regime jurídico vigente.

Da mesma maneira, em sua atuação judicial, o advogado público poderá justificadamente apresentar defesa ou interpor recurso mesmo nos casos em que exista autorização institucional para não o fazê-lo, inclusive nos casos de decisões proferidas com base em precedentes vinculantes, desde que, como já dito, existam fundamentos suficientes para superação do precedente.

⁹ STF, **ADI 4261**, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 02-08-2010, acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 20-08-2010.

À luz do exposto, é possível concluir que as disposições da Lei Complementar n. 214, de 2025, que conferem ao FHJP, isoladamente ou em conjunto com o CHAT poder para editar resoluções vinculantes para toda a advocacia pública nacional, violam a garantia constitucional de independência técnica dos procuradores.

Não estando os advogados públicos, no exercício de suas funções institucionais, voltadas à promoção e proteção do Estado Democrático de Direito, vinculados sequer às orientações do Procurador-Chefe da instituição, quando inconstitucionais, não há como se advogar a licitude de normas que prescrevam a obediência, por parte desses advogados públicos, aos entendimentos adotados por procuradores de outras instituições.

Dizer que os advogados públicos estão vinculados ao entendimento do FHJP ou mesmo ao entendimento conjunto do FHJP e do CHAT significa retirar-lhes a independência técnica, transformando-os em meros reprodutores da interpretação jurídica conferida por terceiros. Agrava a situação o fato de que esses terceiros não integram sequer a instituição da qual fazem parte os advogados públicos, aproximando-se muito mais de servidores comissionados – considerando que serão indicados pelos estados e municípios e não possuirão mandato – do que de servidores efetivos.

Embora seja louvável a iniciativa de tentar harmonizar a interpretação e a aplicação das disposições referentes ao IBS e à CBS, haverá casos em que esses órgãos se equivocarão na interpretação do entendimento dos Tribunais.

Em nosso juízo, as resoluções do FHJP e as resoluções conjuntas do CHAT e do FHJP podem servir de baliza interpretativa para as administrações tributárias e as procuradorias de todo o país, mas sem o caráter vinculante que se lhe quer emprestar a Lei Complementar n. 214, de 2025.

2. O PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS E A IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA POR ÓRGÃOS EXTERNOS À UNIDADE FEDERATIVA REPRESENTADA

Conforme exposto acima, uma das inovações trazidas pela Constituição de 1988, em matéria de advocacia pública, foi a obrigatoriedade de instituição, em âmbito estadual e distrital, de carreira própria e exclusiva de procuradores dotados de competência para o exercício das funções de representação judicial e consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (Art. 132, *caput*)¹⁰. Essa prescrição estabelece o Princípio da Unicidade Orgânica das Procuradorias Estaduais, um dos pilares da organização da advocacia pública no Brasil.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 625,

Por força da referida norma, uma única instituição se encarregará das atividades típicas de advocacia pública na unidade federativa, abrangendo não só a Administração Direta do Poder Executivo, mas também a Administração Autárquica e Fundacional, os Poderes Judiciário e Legislativo, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

O objetivo subjacente à norma é conferir, respeitado o ideal de independência técnica descrito na seção anterior, maior grau de uniformidade e harmonia à atuação daqueles que exercem a representação judicial e a consultoria jurídica da unidade, já que todos estarão sob a coordenação de um mesmo chefe, qual seja, o Procurador-Geral do Estado ou do Distrito Federal.

A uniformização de entendimentos evita, por exemplo, que um mesmo Ente precise ir a juízo, em momentos distintos, defender teses contrapostas sobre a interpretação de uma mesma norma. Independentemente de ser uma obra pública contratada pelo Ministério Público, o Tribunal de Contas ou a Secretaria de Estado de Infraestrutura, é importante que haja entendimento coincidente em relação à aplicação e interpretação das normas contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ao evitar a proliferação de órgãos com competência para a mesma matéria, a Constituição promove também o ideal de eficiência administrativa (Art. 37, *caput*), na medida em que obsta a criação de estruturas diversas – e custosas – com atribuições idênticas sobre a mesma matéria.

Foi com fundamento na prescrição constitucional supracitada que o Supremo Tribunal Federal, após numerosos julgados sobre a matéria, ao decidir a ADI 5.215, fixou a tese segundo a qual “[é] inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”¹¹.

A Corte Suprema tem autorizado a excepcionalização do Princípio da Unicidade Orgânica das Procuradorias Estaduais apenas nos casos de procuradorias autárquicas criadas antes do advento da Constituição e nos casos de procuradorias vinculadas ao Ministério Público, Tribunal de Contas, Poder Legislativo, Poder Judiciário e, em alguns casos, às universidades¹².

A autorização de manutenção das procuradorias autárquicas criadas antes do advento da Constituição decorre do contido no art. 69 do ADCT, segundo o qual “[s]erá permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções”¹³.

¹¹ STF, **ADI 5215**, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-2019, publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 01-08-2019.

¹² Existem posições antagônicas da Corte também quanto à possibilidade de criação de procuradorias autárquicas no âmbito das Universidades. Considerando a menor relevância da matéria para a fundamentação do tema objeto deste trabalho, optamos por não aprofundar a controvérsia.

¹³ STF, **ADI 4449**, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-2019, publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 01-08-2019. No mesmo sentido, dentre outros, confira-se: STF, **ADI 175**, Relator(a): OCTAVIO

Assim mesmo, a Corte impede, na vacância, o provimento dos cargos mediante realização de novos concursos públicos para esse fim, esclarecendo tratarem-se de cargos “extintos ao vagar”¹⁴.

A autorização para criação de unidades paralelas de advocacia pública no âmbito do Ministério Público, do Tribunal de Contas e dos Poderes Legislativo e Judiciário, por sua vez, no entendimento da Corte, demanda que essas unidades, quando do exercício da representação judicial, atuem apenas com vistas à garantia da autonomia, das prerrogativas e da independência constitucional face aos demais Poderes¹⁵.

Ainda que, em situações esporádicas e excepcionais, seja possível a contratação de escritórios de advocacia para a consultoria jurídica ou representação judicial de entes públicos, mais especificamente, quando restar comprovado que não há, nos quadros da instituição, servidores com capacidade técnica para a melhor defesa dos interesses da coletividade¹⁶, não se deve enquadrar essas situações como exceções ao Princípio da Unicidade de Representação, já que não se cuida de criação de instituição permanente paralela à já existente.

Fora dessas hipóteses, a Constituição não admite que mais de uma instituição exerça a advocacia de Estado de um mesmo ente.

Importante esclarecer também que, embora o Princípio da Unicidade de Representação não se aplique aos municípios, conforme jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, autorizando-se a criação de mais de uma estrutura de advocacia pública municipal¹⁷, não há nenhuma autorização constitucional para que órgão de fora do Município – seja a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios – exerça, direta ou indiretamente, as funções de consultoria jurídica ou representação judicial da referida unidade.

A Constituição não autoriza que um Ente público seja representado, judicial ou extrajudicialmente, por órgão de advocacia pública externo à sua estrutura organizacional, de maneira que não pode a lei criar hipótese dessa natureza.

Como consequência do que foi dito, a norma que confere ao FHJP competência para editar normas vinculantes em relação às demais procuradorias é inconstitucional tanto por violar o Princípio

GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 03-06-1993, publicado no Diário da Justiça de 08-10-1993; STF, **ADI 6500**, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 13-03-2023, Acórdão publicado no Diário da Justiça de 08-05-2023.

¹⁴ STF, **ADI 484**, red. do ac. min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 10-11-2011, publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 1º-2-2012.

¹⁵ STF, **ADI 6433**, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2023, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 25-05-2023.

¹⁶ STF, **ADI 484**, Relator(a): EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10-11-2011, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 01-02-2012.

¹⁷ STF, **ADI 6.331**, rel. min. Luiz Fux, julgado em 09.04.2024, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 25.04.2024.

da Unicidade de Representação quanto por criar hipótese não autorizada pela Constituição de exercício da advocacia de Estado por agentes externos ao ente representado.

Os procuradores estaduais e municipais lotados no FHJP perderão o vínculo, ainda que temporariamente, até mesmo com os entes federativos aos quais se encontravam originalmente vinculados, já que serão escolhidos entre os membros lotados no Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, órgão de natureza especial externo às Administrações estaduais e municipais. Um procurador de estado ou município cedido ao Comitê Gestor do IBS deixa de ser – temporariamente – um procurador estadual ou municipal para se transformar em um procurador do Comitê Gestor.

Na prática, a norma transforma os advogados públicos que atuam em matéria de CBS e IBS em meros cumpridores da interpretação proferida por órgão externo a sua estrutura, algo não admitido pelo regime constitucional vigente.

3. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 132, DE 2023, E A PRESERVAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ADVOGADOS PÚBLICOS

A discussão acerca da constitucionalidade das disposições da Lei Complementar n. 214, de 2025, que conferem ao FHJP, isoladamente ou em conjunto com o CHAT, poder para editar resoluções vinculantes para toda a advocacia pública nacional, tornar-se-ia mais complexa caso a Emenda Constitucional n. 132, de 2023, tivesse expressamente versado sobre os referidos órgãos e lhes conferido o poder para edição das referidas normas vinculantes.

Isso porque, nessa hipótese, seria necessário investigar, preliminarmente, a constitucionalidade da citada emenda constitucional, e, só em caso de conclusão pela nulidade da norma, trazer ao debate as considerações sobre a independência técnica dos procuradores públicos e o Princípio da Unicidade de Representação das procuradorias estaduais.

Ocorre que a Emenda Constitucional n. 132, de 2023, não só não previu o FHJP e o CHAT, como não conferiu a qualquer entidade o citado poder de editar normas vinculantes para todos os órgãos de advocacia pública nacional. Além disso, e mais importante, manteve expressamente as competências e prerrogativas dos auditores fiscais e dos advogados públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria de IBS.

Nesse sentido, confira-se o que diz o inciso V do § 2º do art. 156-B da Constituição de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023:

Art. 156-B. [...]
§ 2º Na forma da lei complementar:

V - a fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a representação judicial relativos ao imposto serão realizados, no âmbito de suas respectivas competências, pelas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que poderão definir hipóteses de delegação ou de compartilhamento de competências, cabendo ao Comitê Gestor a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os entes federativos;

A norma citada representa uma das mais importantes compensações – aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios – pela perda da competência para instituir o ICMS e o ISS, equiparando-se em relevância apenas às prescrições que atribuem aos citados entes o produto da arrecadação do imposto incidente nas operações ocorridas em seus territórios e a competência para fixar, por meio de lei ordinária, as alíquotas aplicáveis nas operações internas.

Mitigar o alcance dessa garantia enfraqueceria ainda mais a já abalada autonomia financeira dos entes subnacionais.

Conforme Cristiane da Costa Nery, “a emenda constitucional 132 preservou a competência dos Auditores Fiscais e dos Procuradores, sejam estaduais ou municipais, para o exercício das competências relativas ao IBS. E não poderia ser diferente por imposição constitucional”¹⁸.

Em matéria de IBS, portanto, continuam sendo de competência dos procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atribuições como a consultoria jurídica da administração tributária (estadual ou municipal), o controle de legalidade dos débitos objeto de lançamento – por meio da inscrição em dívida ativa –, o protesto extrajudicial das dívidas ativas e a propositura das medidas judiciais de cobrança cabíveis em face dos sujeitos passivos, como a execução fiscal e a medida cautelar fiscal.

Não existe, na Constituição, nada que estabeleça a subserviência dos advogados públicos que permanecerem atuando em seus órgãos de lotação original ao entendimento dos oito procuradores indicados pela União e pelo Comitê Gestor do IBS para comporem o FHJP.

Não faria sentido atribuir às procuradorias dos entes subnacionais competência para inscrever os débitos na dívida ativa, isto é, competência para realizar o controle de legalidade do lançamento tributário e do processo administrativo fiscal e, ao mesmo tempo, estabelecer o dever de obediência desses mesmos procuradores ao entendimento dos agentes responsáveis pelo processo administrativo fiscal. Em outras palavras, um órgão não pode ser tecnicamente subordinado a outro cuja legalidade dos atos lhe compete controlar.

¹⁸ NERY, Cristiane da Costa. A interlocução entre administrações tributárias e Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o Comitê Gestor do IBS (art. 156-B, § 2º, V e VI, e § 5º, da CF). In: CALIENDO, Paulo; CASTELLO, Melissa Guimarães; KOCH (Coord.). **O IBS e a CBS na Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 686.

Não se quer, aqui, defender a tese da desnecessidade da adoção de medidas voltadas à uniformização da interpretação e regulamentação do IBS e da CBS, tributos gêmeos, nos termos do art. 149-B da Constituição, mas apenas afastar qualquer interpretação que implique redução das prerrogativas dos advogados públicos.

O Constituinte derivado, de maneira acertada, até previu que o Comitê Gestor do IBS, a administração tributária da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional “atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos” relativos ao IBS e à CBS (Art. 156-B, § 6º), mas em nenhum momento estabeleceu que esses órgãos teriam o poder de vincular a atuação de toda a advocacia pública nacional.

O mandamento constitucional citado no parágrafo anterior tem por objetivo evitar decisões conflitantes nos processos administrativos fiscais referentes à CBS, realizados no âmbito da Receita Federal do Brasil, e ao IBS, realizado no âmbito da Comitê Gestor do IBS. Tratando-se de tributos gêmeos, não faria sentido a edição de regulamentos distintos e a prolação de decisões conflitantes envolvendo os mesmos fatos geradores.

Conforme lições de Hugo de Brito Machado Segundo, é “imperioso encontrar-se mecanismo que faça efetivo, no plano procedimental e processual, o comando constitucional do regime unificado”¹⁹. O professor cearense explica ainda que essa uniformização da regulamentação e da interpretação da legislação relativa ao IBS e à CBS “é essencial para garantir segurança jurídica e previsibilidade, garantindo coerência e racionalidade ao sistema, além, é claro, de ser necessária em respeito ao art. 149-B da CF/1988”²⁰. No mesmo sentido, Andrei Cassiano explica que divergência de interpretação entre o Comitê Gestor do IBS e a administração tributária da União sobre um mesmo ponto da legislação “comprometerá a segurança jurídica do contribuinte, que não saberá qual orientação adotar, e o próprio regime jurídico idêntico que a Constituição Federal pretendeu imprimir ao IBS e à CBS”²¹.

A harmonização proposta, portanto, presta-se a orientar a atuação do Comitê Gestor e da Receita Federal.

¹⁹ Machado Segundo, Hugo de Brito. **Reforma tributária comentada e comparada**: emenda constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023 / Hugo de Brito Machado Segundo. - 1. ed. - [5. Reimp. - Kindle] - Barueri [SP] : Atlas, 2024, p. 30.

²⁰ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Lei complementar 214/2025 comentada**: IBS, CBS e IS. 1. ed. - [4. Reimp. - Kindle] - São Paulo : Atlas Jurídico, 2025, p. 291.

²¹ CASSIANO, Andrei. A interlocução entre o Comitê Gestor do IBS e a União (art. 156-B, §§ 6º, 7º e 8º, da CF). In: CALIENDO, Paulo; CASTELLO, Melissa Guimarães; KOCH (Coord.). **O IBS e a CBS na Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 704.

Dessa forma, se se quer falar em vinculação ao entendimento adotado pelo FHJP e pelo CHAT, esta vinculação deve dizer respeito apenas e tão somente aos procuradores da Fazenda Nacional e aos procuradores de estados e municípios com atuação perante o Comitê Gestor do IBS.

O único indicativo constitucional de alguma vinculação de auditores fiscais e procuradores do Estado a órgão externo é aquele contido na parte final do mencionado inciso V do § 2º do art. 156-B da Constituição de 1988, incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023, de acordo com o qual compete ao “Comitê Gestor a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os entes federativos”.

Essa prescrição, que confere ao Comitê Gestor – e não a órgão colegiado de outra natureza – poder para coordenar a atuação de Estados, Distrito Federal e Municípios, busca simplesmente auxiliar os Estados e Municípios no exercício das atividades que lhes foram mantidas. Isto é, busca facilitar a atuação coordenada e eficiente de entes públicos que têm competência compartilhada para fiscalizar, lançar e cobrar o tributo. Nas palavras de Cristiane da Costa Nery, “a palavra-chave para que a reforma possa ter chance de ser efetiva e eficaz é, sem dúvida, cooperação, comando insculpido na Constituição Federal”²².

Considerando que toda operação com bem ou serviço a consumidor final ocorrida no território de um Município enseja a incidência do IBS, e que uma parte do produto da arrecadação desse imposto será distribuída ao Município, e outra ao Estado em que situado esse município, nada mais natural do que conferir poderes ao Comitê Gestor para coordenar as atividades a fim de evitar superposição de atribuições.

No exercício dessa atribuição, o Comitê Gestor do IBS deve, por exemplo, disponibilizar um sistema único para documentar as atividades de fiscalização e lançamento de tributos, facilitando a ciência dos demais interessados no fato gerador da obrigação e, conseqüentemente, a atuação conjunta de auditores fiscais estaduais e municipais. Da mesma maneira, o Comitê deve disponibilizar um sistema único de inscrição de débitos em dívida ativa, facilitando a atuação conjunta de procuradores de Estados e Municípios. Essas atribuições constam inclusive do Projeto de Lei Complementar n. 108, de 2024, destinado a regulamentar o Comitê Gestor, atualmente em trâmite no Senado Federal.

Mesmo nesse caso, em que há disposição constitucional expressa tratando da competência do Comitê Gestor para coordenar a atuação conjunta de auditores fiscais e procuradores de Estados e

²² NERY, Cristiane da Costa. A interlocução entre administrações tributárias e Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o Comitê Gestor do IBS (art. 156-B, § 2º, V e VI, e § 5º, da CF). In: CALIENDO, Paulo; CASTELLO, Melissa Guimarães; KOCH (Coord.). **O IBS e a CBS na Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 679.

Municípios, não há que se falar propriamente em vinculação dos agentes estaduais ao citado órgão interinstitucional, tampouco supressão da autonomia dos Entes subnacionais.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é possível concluir que os artigos 322, § 2º, e 323, *caput*, da Lei Complementar n. 214, de 2025, que atribuem ao Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, isoladamente ou em conjunto com o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias, poder para editar resoluções vinculantes em matéria de interpretação do IBS e da CBS para todos os órgãos de advocacia pública nacional é inconstitucional.

A validade das referidas disposições só pode ser defendida – em uma interpretação conforme a Constituição – se a vinculação citada disser respeito apenas e tão somente aos procuradores com atuação perante o Comitê Gestor do IBS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Vicente Martins Prata. **Advocacia pública e autonomia**: garantia de segurança jurídica nas políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CASSIANO, Andrei. A interlocução entre o Comitê Gestor do IBS e a União (art. 156-B, §§ 6º, 7º e 8º, da CF). In: CALIENDO, Paulo; CASTELLO, Melissa Guimarães; KOCH (Coord.). **O IBS e a CBS na Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 697-719.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Advocacia pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, n. 3, p. 11-30, dez. 1996.

GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. p. 335-361.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma tributária comentada e comparada**: emenda constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023. 1. ed. - [5. Reimp. - Kindle] - Barueri [SP]: Atlas, 2024.

_____. **Lei complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS.** 1. ed. – [4. Reimp. - Kindle] – São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da advocacia pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 66, 2017, p. 179–207.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 23-52.

NERY, Cristiane da Costa. A interlocução entre administrações tributárias e Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o Comitê Gestor do IBS (art. 156-B, § 2º, V e VI, e § 5º, da CF). In: CALIENDO, Paulo; CASTELLO, Melissa Guimarães; KOCH (Coord.). **O IBS e a CBS na Constituição.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 677-696.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. STF, **ADI 881 MC**, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02-08-1993, Acórdão publicado no Diário da Justiça de 25-04-1997.

STF, **ADI 4261**, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 02-08-2010, acórdão publicado no Diário da Justiça de 20-08-2010.

STF, **ADI 5215**, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, Acórdão julgado em 28-03-2019, publicado no Diário da Justiça de 01-08-2019.

STF, **ADI 4449**, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-2019, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 01-08-2019.

STF, **ADI 175**, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 03-06-1993, Acórdão publicado no Diário da Justiça de 08-10-1993.

STF, **ADI 6500**, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 13-03-2023, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 08-05-2023.

STF, **ADI 484**, red. do ac. min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 10-11-2011, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 1º-2-2012.

STF, **ADI 6433**, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2023, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 25-05-2023.

STF, **ADI 6.331**, rel. min. LUIZ FUX, julgado em 09.04.2024, Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 25.04.2024.