



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

EMENDA Nº
(ao PLP 68/2024)

Art. 1º Dê-se as seguintes redações ao caput do arts 317; ao caput do art. 318, inciso I e II; e ao parágrafo único do art. 320; todos do PLP 68/2024:

" Art. 317. O Comitê Gestor do IBS e a Administração Tributária da União juntamente com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos ao IBS e à CBS.

.....

Art. 318. Para fins de contribuir com a harmonização do IBS e da CBS, ficam criados os seguintes órgãos, de caráter consultivo e transversal, subordinando-se ao Comitê Gestor e à RFB:

I - Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias
composto de:

- a) 3 (três) representantes da RFB; e
- b) 3 (três) representantes dos Estados ou do Distrito Federal em âmbito do Comitê Gestor do IBS; e
- c) 3 (três) representantes dos municípios ou do Distrito Federal em âmbito do Comitê Gestor do IBS.

II - Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias composto de:

- a) 3 (três) representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, indicados pela União;



b) 3 (três) representantes das Procuradorias dos Estados ou do Distrito Federal, indicados pelo Comitê Gestor do IBS; e

c) 3 (três) representantes das Procuradorias dos Municípios ou do Distrito Federal, indicados pelo Comitê Gestor do IBS.

.....

Art. 320.....

Parágrafo único. As resoluções propostas pelo Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias serão submetidas ao Comitê Gestor do IBS e à RFB e, caso aprovadas por ato conjunto, vincularão as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a partir de sua publicação no Diário.

.....NR”

Art. 2º Suprima-se o art. 322 do PLP 68/24

JUSTIFICAÇÃO

Em linhas gerais, a presente sugestão de aperfeiçoamento da harmonização do IBS e CBS visa retirar o status decisório e vinculante do Comitê e do Fórum Judicário, estabelecendo caráter consultivo e transversal aos atos produzidos por estes órgão, mantendo intacta a autonomia federativa dos entes na gestão dos impostos de sua competência.

Referente a alteração do art. 317. A RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional atuam em integração funcional, nos termos inicialmente estabelecidos pela Portaria MF nº 289, de 28 de julho de 1999, de forma que se faz justificada a atuação conjunta dos dois órgãos com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos à CBS.

Todavia, in casu, o objetivo do dispositivo é promover a integração entre as normas de competência das Administrações Tributárias da União, dos Estados e dos Municípios, de forma que é preciso deixar claro que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não atua em integração funcional com as



Administrações Tributárias dos Estados e Municípios, respeitando a organização das Administrações Tributárias dos Entes Federativos.

Ressalte-se que a expedição de normas, interpretações, obrigações acessórias e a disposição quanto a procedimentos já será exercida de forma sub-representada por Estados, Distrito Federal e Municípios, que atuarão em um único Órgão, o Comitê Gestor, em paridade com a Administração Tributária da União.

Assim, igualar um terceiro órgão da União, a PGFN, como mais uma instância competente relativamente a tal tarefa representa uma afronta à autonomia e ausência de subordinação necessárias ao pacto federativo, bem como uma má compreensão do caráter executivo, e não jurídico, da regulação de obrigações acessórias e procedimentos tributários, tarefa incompatível com os órgãos jurídicos do Poder Executivo, que necessitam atuar na análise jurídica enquanto instâncias opinativas.

Ainda, é preciso reproduzir a forma como identificada a RFB no art. 156-B, § 6º, da Constituição Federal - isto é: como “Administração Tributária da União” - pois se faz necessário compreender a Administração Tributária e suas funções enquanto órgão executivo, e não de natureza jurídica, mantendo a necessária segregação de funções entre as duas instâncias - executiva e jurídica, sem o que o sistema não seria hábil para operar adequadamente, isto é: não se faz adequado que os controles de constitucionalidade e legalidade amplos, bem como a representação judicial, próprios da atuação jurídica, se confundam com a decisão técnica quanto à expedição de normas e regulação de procedimentos inerentes à execução do lançamento e da fiscalização tributários. Dessa forma, é preciso deixar claro no texto que a RFB compõe a Administração Tributária da União, e a PGFN atua enquanto órgão jurídico junto à Administração Tributária da União.

Quanto ao art. 318, cumpre alterar o caput do artigo a fim de ressaltar que os órgãos de harmonização não são “instâncias” que se sobrepõem às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas sim órgãos transversais que atuarão no sentido da harmonização de normas e procedimentos, comunicando-se diretamente tanto com a RFB quanto com o Comitê Gestor.



Em relação à composição destes órgãos, há necessidade de respeitar o pacto federativo, mantendo-se a paridade entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, importando mencionar que a existência de um tributo de competência da União e um tributo de competência de Estados e Municípios não pode justificar uma sub-representação de Estados, Distrito Federal e Municípios nas proposições relacionadas com a harmonização de normas e procedimentos, uma vez que, em termos fáticos, na verdade se está falando de três interesses tributários de igual relevância, veja-se que o próprio Governo Federal, em âmbito da apresentação preparada para o PLP 68, estimou uma alíquota média de 8,8% para a CBS, e de 17,7% para o IBS, isto é, um terço da arrecadação para a União, e dois terços para Estados e Municípios, sendo cada ente federativo autônomo para estabelecer suas alíquotas.

Isto é, o fato de o IVA possuir uma denominação para a União (CBS) e outra para Estados e Municípios (IBS) não pode justificar que a União se sobreponha na função de normatizar procedimentos e obrigações relacionadas com o(s) tributo(s), sendo certo que tal modelo afronta o pacto federativo, urgindo restabelecer a paridade entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na composição dos órgãos que objetivam a harmonização destas normas, sob pena de a União prevalecer sobre os demais entes de forma inconstitucional, uma vez que não se está falando do estabelecimento daquelas normas relegadas pela constituição à lei complementar (da União), mas sim de normas específicas atinentes ao exercício da competência tributária comum a todos os entes federativos.

Sugerimos a mudança no art. 320, pois caso o Comitê de Harmonização pudesse, como é a redação original, aprovar de forma autônoma resoluções vinculantes sobre normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos, significaria dizer que o Comitê de Harmonização é uma instância superior às próprias Administrações Tributárias, representadas pelo Comitê Gestor e pela RFB, pois não há outra alternativa que não o cumprimento daquilo que seja determinado nas resoluções em relação à administração do tributo, realizada através de normas, interpretações, estabelecimento de obrigações acessórias e procedimentos.



Em outras palavras, a União, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estariam limitados a cumprir aquilo que fosse determinado pelos membros do comitê de harmonização, sem direito de os entes federativos opinarem conforme o interesse de suas arrecadações em âmbito do órgão que os representa, o Comitê Gestor.

Tal solução se faz inadmissível, propor que um órgão representado por membros de uma fração mínima dos entes federativos decida sobre toda a atuação das Administrações Tributárias, de forma que é necessário deixar claro o caráter consultivo e propositivo do Comitê de Harmonização, que não poderá se sobrepor aos legítimos representantes constitucionais das Administrações Tributárias em âmbito da gestão da CBS e do IBS, quais sejam: a RFB e o Comitê Gestor, respectivamente.

Da mesma forma em que é necessário alterar o parágrafo único do art. 320, ressalta-se que, caso o Comitê de Harmonização das AT e o Fórum de Harmonização das Procuradorias pudessem, como é a redação original, aprovar de forma autônoma atos vinculantes sobre normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos, significaria dizer que esses dois Órgãos são instâncias superiores às próprias Administrações Tributárias, representadas pelo Comitê Gestor e pela RFB, pois não há outra alternativa que não o cumprimento daquilo que seja determinado em resoluções sobre a administração do tributo, realizada através de normas, interpretações, estabelecimento de obrigações acessórias e procedimentos.

Há, no caso do art. 322, um agravante, que é a circunstância de o órgão jurídico, cuja função é atuar enquanto consultivo e representante na instância judicial, passar a determinar normas e procedimentos a serem observados pela Administração Tributária, cujo caráter é executivo, tal e qual passasse a ser autoridade administrativa em posição hierarquicamente superior às administrações tributárias. É preciso observar que a legislação tributária - equivale dizer: a decisão quanto às obrigações acessórias e procedimentos -, não se confunde com a mera interpretação de leis, mas possui caráter eminentemente técnico, vinculando-se não apenas às normas legais e constitucionais, mas igualmente aos aspectos contábeis e econômicos da tributação, não sendo do



espectro da função jurídica propor normas, obrigações acessórias e procedimentos em matéria tributária.

É preciso ressaltar que a Constituição Federal prevê como funções da Advocacia Pública representar o estado em juízo e atuar em caráter consultivo para a tomada de decisão pelo gestor, função jamais compatível com a normatização da atuação do gestor, inclusive da Administração Tributária. O eventual caráter vinculante da análise jurídica, de eficácia externa ao próprio órgão jurídico, é sempre determinado pela posição hierárquica da autoridade que aprova essa análise. Isto é, no caso do titular do poder executivo, a eficácia normativa é atribuída a todo o executivo, e, no caso de ministros ou secretários de estados e municípios, em âmbito dos respectivos órgãos. E é certo que, no caso da competência normativa do IBS e da CBS, a constituição atribui tal posição hierárquica (decisória) igualmente às Administrações Tributárias representadas pelo Comitê Gestor do IBS e à Administração Tributária da União, não se podendo criar novos órgãos de posição hierárquica superior.

Não se pode confundir a atuação jurídica, o assessoramento relativo à legalidade dos atos, com os próprios atos administrativos.

É preciso observar que, no caso, o que se busca é a harmonização de normas e procedimentos, e não o controle de sua legalidade ou constitucionalidade, de forma que a análise jurídica não poderia ser o critério vinculante para tal harmonização. Entre duas normas igualmente válidas do ponto de vista jurídico, a escolha do caminho harmônico necessariamente cumprirá ao gestor público, instruído quanto a todos os aspectos técnicos relevantes, e não ao advogado público.

Não é da natureza dos órgãos jurídicos adentrar à conveniência, oportunidade, opção política, aspectos fáticos ou questões técnicas afeitas a áreas não jurídicas, que é o caso da administração tributária. Um paralelo evidente seria a atribuição da gestão empresarial aos advogados de uma empresa, tendo-se por clara a necessidade de que estes atuem enquanto consultores e representantes em juízo, jamais sendo admissível a confusão entre o executivo e o jurídico.

Mais uma vez, caso prevaleça a existência do art. 322, a União, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estariam limitados a cumprir



aquilo que fosse determinado pelos membros do Comitê de Harmonização e do Fórum de Harmonização das Procuradorias, sem direito a se fazer representar adequadamente no processo decisório sobre o interesse de suas arrecadações.

Não é admissível, portanto, propor que dois órgão representados por membros de uma fração mínima dos entes federativos decidam de forma terminativa sobre toda a atuação das Administrações Tributárias, de maneira que é necessário deixar claro o caráter consultivo e propositivo do comitê de harmonização e do fórum de harmonização, que não poderão se sobrepor aos legítimos representantes constitucionais das Administrações Tributárias em âmbito da gestão da CBS e do IBS, quais sejam: a RFB e o Comitê Gestor, respectivamente.

Sala da comissão, de de .

Senador Izalci Lucas
(PL - DF)

