

CENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS

Eduardo Marcial Ferreira Jardim 1

Sumário: 1. Introdução – 2. O Sistema Constitucional Tributário é pétreo e não poderia revogado por Emenda – 3. O Comitê Gestor e suas questionáveis prerrogativas nos termos da Reforma – 4. Usurpação de função – 5. Uniformização e ofensa à autonomia das unidades federadas 6 – A Reforma comete a heresia de instrumentar o Comitê Gestor de poderes para interpretar o Direito – 7. Considerações finais. 8- Conclusões

1. INTRODUÇÃO

O presente Estudo preordena-se a questionar criticamente a Reforma Tributária de um modo geral, analisando com detença, outrossim, um aspecto pontual consistente no descompasso da Reforma em relação à autonomia das unidades federativas.

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que as alegações dos reformistas seria a existência de um sistema complexo e, por isso, chamado por alguns de manicômio tributário, locução com utilizada por Lelo Gangemi, Professor da Universidade de Nápoli que assim denominou um Estudo em que criticava a legislação tributária italiana (1959).

Entrementes, as supostas razões em prol da Reforma são absolutamente improcedentes e equivocadas, uma vez que os problemas da tributação entre nós não estão na Constituição, mas, sim, na legislação realmente vasta e confusa, a qual, no mais das vezes, descumpre o Texto Magno.

É dizer, estamos diante de uma falácia, porquanto o que deveria ser objeto da Reforma seria a legislação e não o Sistema Constitucional Tributário que pode ser qualificado como o mais exemplar da história do Direito. Tanto assim é, que, a tributação no plano excelso é dotada

1.Mestre e Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Professor Emérito na Faculdade de direito da Universidade Presbiteriana

Mackenzie. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídica, Cadeira n. 62., Membro fundador do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário – IBEDAFT -Autor de obras jurídicas pelas Editoras Mackenzie, Noeses e Saraiva. Sócio de Eduardo Jardim de Advogados Associados.

de clareza solar, descreve a repartição de competências entre a União, Estados e Municípios, instrumentando-os com o poder de arrecadar o valor necessário para a consecução do bem comum, limitando esse poder e protegendo o pagador de tributos, além de esmiudar os meandros e os pormenores do sistema, culminado por consagrar a segurança jurídica ao país. A assertiva ora pugnada faz coro com o autorizado magistério de Geraldo Ataliba, Paulo de Barros Carvalho e Roque Carrazza, dentre outros doutrinadores dos mais festejados entre nós e aplaudidos também alhures.

Ante essa ponderação, o leitor seria instado a pensar que reformariam a legislação, que seria o óbvio ululante. Todavia fizeram o contrário, pois revogaram aquilo que há de bom, no caso o sistema constitucional tributário e não revogaram, por exemplo a distorção na partilha dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios ou a DRU que desviam receita afetadas para o orçamento do Poder Executivo ou as CIDEs que são impostos travestidos com a roupagem de contribuições interventivas, consoante exemplar ensinamento de Marcelo Guerra Martins (2004) e outras teratologias que serão examinadas de modo sucinto mais adiante.

A verdadeira Reforma que precisamos seria o cumprimento do Sistema Constitucional Tributário acompanhado da redução de despesas, pois é inconcebível que tenhamos uma carga tributária de 33% em relação ao PIB, a qual é superior a dos Estados Unidos que é de 26.9%, ou à da Suíça que totaliza 27% ou a do Japão que importa em 28%!

Por derradeiro, cumpre esclarecer que a inovação substancial da Reforma consiste no CBS Federal e no IBS Estadual e Municipal. O primeiro substitui a PIS/COFINS e o IPI, já o segundo vem em substituição ao ICMS e ao ISS. Embora o primeiro tenha o *nomen juris* de Contribuição sobre Bens e Serviços, trata-se de um verdadeiro

imposto, aliás dotado da mesma natureza que o IBS estadual e municipal, configurando, assim, uma bitributação.

2. O SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO É PÉTREO E NÃO PODERIA SER REVOGADO POR EMENDA

Consoante noção cediça, o art. 60, § 4º, da Constituição Federal, qualifica determinados valores como pétreos e, portanto, imodificáveis mesmo por Emenda. São eles: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Outrossim, existem outras petreidades imersas na Constituição, as quais, conquanto não explícitas, revestem igual dimensão daquelas insertas no art 60. Ao lado de outras, apenas para exemplificar, merecem citadas a vedação de edição de Emenda durante o Estado de Sítio ou Estado de Defesa, conforme arguta reflexão do constitucionalista Michel Temer(2017).

Nessa trilha que vai além da letra, mas está de acordo com a Constituição, conforme a luminosa lição de François Geny, é lúdimo reconhecer que o Sistema Constitucional Tributário é revestido de petreidade, mercê de uma visão contextual do art. 154,I e II da CF.

Tais assertos que transcendem a literalidade, ecoam numa concepção integral do Direito que, afora os doutrinadores já citados, fazem coro também com o mestre de hermenêutica Carlos Maximiliano (2011) ao prelecionar que o Direito deve ser interpretado de maneira inteligente, merecendo lembrado também o primado da razoabilidade tão bem ensinado por Recaséns Siches.

Deveras, afora as hipóteses enumeradas no referido comando, nenhum outro tributo poderia ser instituído a qualquer título seja, nem mesmo por EC. Esse é o corolário lógico imerso na quintessência do mandamento *in casu*, o que, de logo, compromete por completo todo

conteúdo da Reforma Constitucional Tributária, inclusive, por óbvio, o Comitê Gestor, objeto específico da presente reflexão.

Em suma a aludida Reforma Constitucional Tributária e os desdobres de sua implementação não resistem a um contraste de constitucionalidade, o que acarreta a sua nulidade *pleno jure*.

3. O COMITÊ GESTOR E SUAS QUESTIONÁVEIS PRERROGATIVAS NOS TERMOS DA REFORMA.

O Comitê Gestor *sub examen* representa uma das muitas inovações da Reforma Constitucional Tributária, consoante estampado no art. 156-B da Emenda 132, a saber:

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

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

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

III - decidir o contencioso administrativo.

§ 1º O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, entidade pública sob regime especial, terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.

§ 2º Na forma da lei complementar:

I - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão representados, de forma paritária, na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços;

II - será assegurada a alternância na presidência do Comitê Gestor entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal;

III - o Comitê Gestor será financiado por percentual do produto da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo;

IV - o controle externo do Comitê Gestor será exercido pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

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;

VI - 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;

VII - serão estabelecidas a estrutura e a gestão do Comitê Gestor, cabendo ao regimento interno dispor sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º A participação dos entes federativos na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços observará a seguinte composição:

I - 27 (vinte e sete) membros, representando cada Estado e o Distrito Federal;

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

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

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

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

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

a) da maioria absoluta de seus representantes; e

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

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

§ 5º O Presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços deverá ter notórios conhecimentos de administração tributária.

§ 6º O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, a administração tributária da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional compartilharão informações fiscais relacionadas aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, e atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos a eles relativos.

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

§ 8º Lei complementar poderá prever a integração do contencioso administrativo relativo aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V."

Por sem dúvida, o comando *in casu* prescreve uma série de competências e poderes de gestão em prol do Comitê, num flagrante contrassenso com primados cardiais da Teoria Geral do Direito e contrariando postulados constitucionais expressos, além de sua hialina desconformidade com a segurança jurídica. É algo verativamente teratológico e um verdadeiro *sin sentido*, como diria Genaro Carrió (1973).

Debrucemo-nos apenas sobre alguns deles, dentre os quais, a disposição contida no inciso I do referido comando normativo, a seguir reproduzido *in verbis*:

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

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

EDIÇÃO DE REGULAMENTO

Como se vê, o aludido preceito atribui poderes para o Comitê produzir o Regulamento único do IBS, bem como uniformizar a interpretação e aplicação do mencionado imposto.

O primeiro ponto a ser analisado repousa na inversão hierárquica dos patamares normativos, tanto que a edição de Regulamento por meio de Decreto traduz função inalienável do Chefe do Executivo, a qual, diga-se de passo, é intransferível pela sua própria natureza.

Em realidade, trata-se de algo estarrecedor, pois nem mesmo uma nova Constituição poderia habilitar um Comitê com poderes privativos de Chefe de Executivo, em qualquer plano de governo. Cabe frisar que o

indigitado Comitê reveste a natureza jurídica de autarquia e recebeu a incumbência de editar Regulamentos, o que é decididamente incrível!

Ressalta à evidência que as vicissitudes da Reforma darão margem a incontáveis judicializações de toda a sorte, pois não faltam ilegalidades e inconstitucionalidades, culminando por repercutir negativamente em toda relação Fisco/Contribuinte e comprometendo ainda mais o Judiciário com demandas que poderiam ser evitadas.

.

5.UNIFORMIZAÇÃO E OFENSA À AUTONOMIA DAS UNIDADES FEDERADAS.

A suscitada uniformização, ainda que fosse por lei, mesmo assim seria incompatível com o Pacto Federativo, porquanto conflita com a autonomia inerente à forma federal de Estado. Dito de outro modo, trata-se de verdadeira abolição da forma federativa de Estado, pelo que somente seria possível num Estado Unitário, jamais num Estado Federal.

Demais disso, a polemizada uniformização infirma a petreidade interserta no art. 60,§ 4º, inciso I, da Constituição Federal, que veda expressamente qualquer disposição que venha a abolir ou a modificar a forma federativa de Estado.

Ao que tudo indica, o pretexto desse dislate seria a intenção de combater a impropriamente chamada guerra fiscal, a qual traduz o estabelecimento de incentivo fiscal ou alíquotas reduzidas fixadas numa dada unidade federativa em absoluta harmonia com a tipologia do Estado Federal.

Dir-se-ia, há incentivos predatórios, o que também não autoriza restringir a autonomia de Estados e Municípios. Só que a sua causa não decorre do pacto federativo, mas, sim, da distorção do repasse dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios / FPE/FPM, assim

como o caso em que a União devolve a São Paulo tão somente R\$ 9,00 de cada R\$ 100,00 arrecadados, enquanto no Acre a proporção é de R\$ 730,00 para cada R\$ 100,00 arrecadados.

Entretanto, essa absurda dissonância criada pela Lei Complementar 62/1988 e mantida por legislação superveniente é que urge ser resolvida, mas não faz parte da reforma. Em suma, não só continua tudo como dantes no quartel de Abrantes, como ficará ainda pior!

A propósito, vejamos num mapa como funciona a distorção da distribuição dos FPE/FPM, a saber:



6. A REFORMA COMETE A HERESIA DE INSTRUMENTAR O COMITÊ GESTOR DE PODERES PARA INTERPRETAR O DIREITO

Outro ponto teratológico e inacreditável repousa na prerrogativa atribuída ao Comitê Gestor no sentido de editar regras de interpretação. Esse verdadeiro desatino não pode ser estipulado nem mesmo por Lei, apesar da existência dessa impropriedade em nossa legislação,

inclusive em nosso Código Civil, consoante faz certo o art. 4º, dentre outros, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, nos termos da Lei nº 12.376/2010.

O asserto se justifica por duas razões, a primeira por que a norma de interpretação tem que ser interpretada para ser aplicada, o que representa uma falácia circular. Outro motivo também falacioso é que, de um modo geral, o legislador não é habilitado em Direito, salvo uma eventual minoria no universo de 513 Deputados e 81 Senadores que compõem o Congresso Nacional.

Ora, é realmente despropositado que alguém de outra área do saber ou com outra formação possa determinar como o advogado ou magistrado ou qualquer profissional da seara jurídica deva interpretar o direito positivo. É estreme de dúvidas que tal absurdez afigura-se decididamente insustentável sob o ponto de vista lógico, destoando, inclusive, da razoabilidade tão bem prelecionada por Recasens Sichez.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, força é deduzir que o Comitê Gestor hospeda flagrante desarmonia em relação ao Texto Excelso, traduzindo afronta ao pacto federativo, uma vez que restringe a possibilidade de Estados e Municípios de disporem livremente sobre seus tributos, bem como exprime usurpação de função legislativa, na medida em que o referido órgão vai editar normas privativas de Lei, sem contar o absurdo de querer ensinar os profissionais do Direito a interpretarem o próprio Direito!

Em suma, além de abrigar um inacreditável grau de inconstitucionalidade, vai gerar muita confusão, ao contrário da anunciada simplificação do sistema.

Por oportuno, lembremos a memorável lição de Ruy ao enaltecer o culto à legalidade, dizendo que “fora da lei não há solução”, donde,

Inspirado no Mestre dos Mestres, diríamos : “dentro da Constituição, de acordo com a Constituição, porque fora da Constituição não há solução” (1892, 19 v., capítulo XII, p. 285-289. Obras Completas).

8. CONCLUSÕES

8.1. Afigura-se manifestamente inconstitucional a edição de normas jurídicas do IBS por parte do Comitê Gestor, além de outras impertinências igualmente vitandas previstas no art. 156-B da EC132.

8.2. A uniformização da legislação do IBS atrita a autonomia de Estados e Municípios, passa ao largo da cláusula pétrea que preserva o pacto federativo e ,por isso, ultraja o Texto Excelso.

8.3. Se nem mesmo a Lei pode ensinar o profissional do Direito a realizar o labor exegético, com mais razão, representa um verdadeiro dislate o Comitê fazê-lo.

9. REFERÊNCIAS

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. Site. Disponível em <https://www.anfip.org.br/>. Acesso em: 30 jul 2023.

ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 27-28.

ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 21.

BARBOSA, Ruy. *Oração aos moços*. Edição comemorativa do centenário de nascimento, fac-símile do original. USP, MCMXLXIX, p. 14.

BARBOSA, Ruy. *Discursos Parlamentares*. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1892, 19 v., capítulo XII, p. 285-289. Obras Completas.

BRASIL. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União* –Seção 1 – 5 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Brasília/DF.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001. *Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências.* Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10336.htm#:~:text=LEI%20No%2010.336%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202001.&text=Institui%20Contribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20no,\)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10336.htm#:~:text=LEI%20No%2010.336%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202001.&text=Institui%20Contribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20no,)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em: 30 jul 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 30 jul 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm. Acesso em: 30 jul 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988. *Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.* Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm. Acesso em: 30 jul 2023.

CARRAZZA, Roque. Curso de Direito Constitucional Tributário. 31. ed. São Paulo, Malheiros Editores, p. 67 e ss.

CARRIÓ, Genaro. *Sobre los limites del lenguaje normativo*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1973

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 2165-6.

COTTERET, Jean Marie; TROTABAS, Louis. *Droit Fiscal*. 50. ed. Paris: Dalloz, 1985, p. 11

FONROUGE, Giuliani. *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1962.

GANGEMI, Lelo. *Manicomio tributario italiano, in Studi in Memoria di Benvenuto Griziotti*. Milano, 1959, p.125 e ss.

HARADA, Kiyoshi. *Reforma Tributária*. São Paulo, Editora Rideel, 2024;

IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Site. Disponível em: <https://ibpt.com.br/>. Acesso em: 30 jul 2023.

MARTINS, Marcelo Guerra. *Impostos e Contribuições Federais*. São Paulo: Rio de Janeiro: Recife: Editora Renovar, 2004, p. 553 e ss.

¹Maximiliano, Carlos *Hermenêutica e aplicação do direito*, 20. ed., Rio de Janeiro, Gen/Forense, 2011, p. 105-6.

PINTO, Carlos Alberto Carvalho. *Discriminação de Rendas*. Prefeitura do Município de São Paulo, 1941.

QUINTANA, Linares de. *El poder impositivo y la Libertad Individual*. Buenos Aires: Editora Alfa, 1951, p. 120.

SICHES, Luis Recasens. *Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2010.

STF. Supremo Tribunal Federal. Site. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/>. Acesso em: 30 jul. 2023.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 24 ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2017.

