

REFLEXÕES SOBRE O CONTENCIOSO JUDICIAL DO IBS E DA CBS

Ana Carolina Ali Garcia

Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). *Master of Business Administration* em Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

Alexandre Aboud

Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado (ESPGE).

Artigo recebido em 14.03.2025 e aprovado em 24.03.2025.

SUMÁRIO: 1 Breve introdução 2 A atuação das advocacias públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios 3 Dos sujeitos ativos das obrigações tributárias e das relações processuais 4 Da inviabilidade da substituição processual como solução para o contencioso do IBS 5 Competência jurisdicional 6 Modelos concebidos 7 Conclusões 8 Considerações finais 9 Referências.

RESUMO: O texto discute questões relacionadas ao contencioso judicial do IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), instituídos recentemente pela Reforma Tributária. Ele busca fomentar o debate e destacar a urgência em abordar os temas que envolvem o novo contencioso judicial pós-reforma. A construção desse contencioso exige o respeito às normas constitucionais, bem como a promoção da eficácia e da equidade no sistema tributário nacional. O texto enfatiza a necessidade de debates aprofundados entre os diversos atores envolvidos, como o Poder Judiciário, procuradorias fazendárias, Ordem dos Advogados do Brasil e os Chefes dos Executivos estaduais e municipais.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma tributária. IBS. CBS. Contencioso.

REFLECTIONS ON THE IBS AND CBS LITIGATION

CONTENTS: 1 Brief introduction 2 The role of public attorneys in the States, the Federal District and Municipalities 3 The active subjects of tax obligations and procedural relations 4 The unfeasibility of procedural substitution as a solution for IBS litigation 5 Jurisdictional competence 6 Models designed 7 Conclusions 8 Final considerations 9 References.

ABSTRACT: This text addresses issues related to the IBS and CBS litigation, recently instituted by the tax reform. The ideas presented here are intended to provoke debate, collaborate and express the urgency of the issues surrounding the post-tax reform litigation. The construction of this new IBS litigation, in addition to respecting constitutional norms and promoting the effectiveness and equity of the national tax system, depends on in-depth debates with all the actors involved in this process, with emphasis on the Judiciary, the tax prosecutors' offices, the Brazilian Bar Association and the Chief Executives of the States and Municipalities.

KEYWORDS: Tax reform. IBS. CBS. Litigation.

1 BREVE INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária sobre o Consumo passa, neste momento, pelo processo de regulamentação, com a publicação da Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025¹ – a primeira lei regulamentadora da Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023², fruto da aprovação do PLP n. 68, de 2024³. Continua sendo debatido no Congresso Nacional o segundo Projeto de Lei

1. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.
2. BRASIL. Constituição (1988). *Emenda à Constituição n. 132*, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal e Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 27 maio 2024.
3. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n. 68*, de 25 de abril de 2024. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e o Imposto Seletivo – IS e dá outras providências. Brasília: DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoes/Web/prop_mostrarintegra?codteor=2414157&filename=PLP%2068/2024. Acesso em: 22 jan. 2025.

Complementar, qual seja, o PLP n. 108, de 2024⁴, que institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS).

As mudanças estruturais no Sistema Tributário Brasileiro, que se iniciaram com a promulgação da referida EC 132, resultam em consequências jurídicas e socioeconômicas. Propomo-nos, neste texto, debater os reflexos jurídicos processuais oriundos da Reforma Tributária e a futura atuação da advocacia pública estadual e municipal no contencioso judicial, envolvendo o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

A EC 132 trouxe uma nova matriz constitucional de tributação sobre o consumo e o IBS substituirá o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o ISS (Imposto sobre Serviços), promovendo a unificação dos tributos sobre consumo estaduais e municipais.

Deparamo-nos, nesse cenário, com novas regras de competência: a substituição da competência tributária exclusiva dos níveis estadual e municipal para o ICMS e o ISS, respectivamente, pela competência da União para legislar sobre o IBS, com exceção da fixação da alíquota, a qual remanesce na competência legislativa dos entes subnacionais.

Em razão dessa unificação e da característica de cotitularidade do novo IBS, o constituinte optou pela previsão de um Comitê Gestor, cujo objetivo é auxiliar a atuação integrada dos entes federativos. Esse modelo encontra respaldo no *caput* do art. 156-B da CF, introduzido pela Emenda Constitucional n. 132/2023:

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 [...].

4. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n. 108*, de 5 de junho de 2024. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras providências. Brasília: DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em: 5 fev. 2025.
5. BRASIL. Constituição (1988). *Emenda à Constituição n. 132*, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal e Câmara dos Deputados, 2023.

O federalismo brasileiro passa a contar com um espaço comum para a gestão fiscal, abrangendo todos os Estados e os Municípios. O Comitê Gestor do IBS “coordenará” a atuação das administrações tributárias e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relativamente ao IBS.

Representando a soma de autonomias (Estados, Distrito Federal e Municípios), sem qualquer hierarquia entre os entes federados, o Comitê Gestor não constitui órgão da União, mas, sim, órgão interfederativo, em respeito à forma federativa de Estado (art. 6º, § 4º, I, da CF⁶).

A sua natureza jurídica é de entidade pública de regime especial, com interdependência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, sendo os Estados, o Distrito Federal e os Municípios representados de forma paritária nesse ambiente. Não se trata, portanto, de uma autarquia, mas de uma nova categoria de entidade apresentada pela Reforma Tributária.

De acordo com o *caput* e os incisos do citado art. 156-B da CF⁷, o Comitê Gestor será responsável por editar normas infralegais de observância obrigatória por todos os entes federativos, incluindo o regulamento único do IBS. A sua missão também envolve uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do referido imposto de maneira vinculante, além de realizar a arrecadação, a compensação e a distribuição do produto do IBS, bem como decidir o contencioso administrativo.

Paralelamente, permanece vigente o art. 84 da CF⁸, que fixa a competência do Presidente da República para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis federais.

Assim, os normativos a serem editados para regulamentar a lei federal instituidora do IBS e da CBS terão fontes diversas de produção, quais sejam:

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

6. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.
7. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.
8. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

decreto do Presidente da República para a CBS e regulamento único do Comitê Gestor para o IBS.

Nesse contexto, quanto à noticiada competência constitucional dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para, exclusivamente pelo Comitê Gestor, “editarem regulamento único do IBS” (competência normativa secundária), surgem dúvidas atinentes ao exercício dessa atribuição no que tange às “disposições comuns”⁹ (art. 149-B da CF) do IBS e da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços).

Isso porque, de acordo com o § 1º do art. 317 da recente Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025¹⁰, as disposições comuns ao IBS e à CBS serão 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.

O legislador complementar previu, pois, uma etapa de “pré-harmonização”, na qual deverá anteceder a publicação desses regulamentos no que tange às “disposições comuns”.

Indaga-se: o legislador complementar poderia restringir e condicionar o poder regulamentar de lei federal outorgado pelo constituinte ao Presidente da República (decreto – art. 84, IV, da CF¹¹) e, também, ao Comitê Gestor (regulamento – art. 156-B, I, da CF¹²) para que os seus atos guardem uniformidade? E

9. [...] a) fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; b) imunidades; c) regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; e d) regras de não cumulatividade e de creditamento (incisos I a IV do caput do art. 149-B da CF). (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025).
10. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.
11. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.
12. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF,

se acaso não forem frutíferas as tentativas de harmonização antecedentes à publicação dos referidos normativos? Quem teria voto prevalente? Poderíamos, invocando competências constitucionais para afastar a legislação, vir a ter regulamentos do IBS e da CBS conflitantes?

Essas provocações são importantes para chegar a uma *primeira conclusão*: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não compartilharão competência tributária, já que lhes carecem poderes para efetivamente “legislar” sobre o IBS – a sua instituição foi outorgada ao legislador complementar federal – com exceção da fixação da alíquota. Remanesce, por disposição constitucional, a competência normativa secundária (regulamento) aos entes subnacionais via Comitê Gestor, cuja disciplina desenhada na LC 214/2025¹³ revela nítida mitigação.

Mais adiante demonstraremos que, efetivamente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compartilharão os principais elementos da capacidade tributária ativa (fiscalização, lançamento e cobrança¹⁴), com exceção da arrecadação, a qual foi atribuída como competência do Comitê Gestor (inciso II do art. 156-B da CF).

Nessa perspectiva, caminhamos para uma *segunda conclusão*: no Brasil temos, então, tributos sobre o consumo – IBS e CBS – que podem ser considerados “únicos” sob o aspecto normativo (leis federais e, inclusive, regulamentos cujas disposições comuns devem constar igualmente) e “duais” sob o viés operacional.

2 A ATUAÇÃO DAS ADVOCACIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

O inciso V do § 2º do art. 156-B¹⁵ da CF prevê que o Comitê Gestor terá competência para “coordenar”, com vistas a “integrar” as atividades administrativas

2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.

13. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.

14. Art. 156-B, § 2º, V, da CF.

15. “§ 2º Na forma da lei complementar: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023) [...]

V – a fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a represen-

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativas à constituição do crédito tributário e à representação administrativa ou judicial do imposto, as quais serão realizadas, no âmbito de suas competências, pelas administrações tributárias e pelas procuradorias dos respectivos entes federados.

Logo, a fiscalização, o lançamento, a cobrança e as representações administrativas e judiciais do IBS serão realizados pelos entes subnacionais, por intermédio de suas administrações tributárias e procuradorias, as quais estão autorizadas a estabelecer hipóteses de delegação ou compartilhamento de atribuições. Nesse contexto, cabe ao Comitê Gestor a “coordenação” dessas atividades administrativas, com vistas à integração entre os entes federativos (e não a realização).

Convém rememorar que o relator da proposta da Reforma Tributária na Comissão Mista do Congresso Nacional, Deputado Aguinaldo Ribeiro, apresentou o seu primeiro relatório em 5 de julho de 2023¹⁶, tendo estabelecido que o Comitê Gestor, à época denominado “Conselho Federativo”, coordenaria a atuação integrada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na cobrança judicial do IBS, incluindo a possibilidade de o legislador complementar federal redefinir as competências das carreiras jurídicas, independentemente do interesse dos entes. Resgatemos a disposição à época proposta ao inciso IV do § 2º do art. 156-B da PEC 45:

§ 2º Na forma da lei complementar:

[...]

IV – o Conselho Federativo coordenará a atuação integrada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na fiscalização, no lançamento, na cobrança e na

tação 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;

[...] (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024).

16. RIBEIRO, Aguinaldo. *Parecer de Plenário pela Comissão Especial destinada a proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 45-A, de 2019*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoes-web/prop_mostrarintegra?codteor=2297856&filename=PPR%201%20CEURG%20=%203E%20PEC%2045/2019. Acesso em: 25 jan. 2025.

representação administrativa ou judicial do imposto, podendo definir hipóteses de delegação ou compartilhamento de competências entre as administrações tributárias e entre as procuradorias dos entes federativos; [...]¹⁷.

Contudo, consoante decidido na ADI 5.492¹⁸, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federativos devem ser exercidas, exclusivamente, pelas “suas procuradorias” estaduais, distritais e municipais, organizadas em carreira, conforme os ditames constitucionais (art. 132 da CF¹⁹). Esse entendimento foi reafirmado na ADI 5.737²⁰ e no ARE 1.327.576²¹.

Visando a concretizar tais decisões, em abono à autonomia federativa e à autonomia de representatividade das unidades federadas pelas suas procuradorias, após importantes debates que contaram com a participação da advocacia pública, a proposta foi alterada. A seguir, apresenta-se a redação que restou aprovada para o inciso V do § 2º do art. 156-B da CF:

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

17. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 45*, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9418093&ts=1693574496159&disposition=inline>. Acesso em: 25 jan. 2025.
18. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.492/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Sessão de 24.04.2024. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769626466>. Acesso em: 13 dez. 2024.
19. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.492/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Sessão de 24.04.2024. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769626466>. Acesso em: 13 dez. 2024.
20. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5737/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Relator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Sessão de 25 abr. 2024. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768917607>. Acesso em: 13 ago. 2024.
21. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.327.576*. Plenário Rel. Dias Toffoli. Sessão 17 de março de 2022. Firmando o seguinte tema de repercussão geral: A aplicação do art. 46, § 5º, do CPC deve ficar restrita aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760338385>. Acesso em: 13 dez. 2024.

a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os entes federativos²².

O dispositivo constitucional é claro ao prescrever que a representação judicial relativa ao IBS será exercida, no âmbito das suas respectivas competências, pelas procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as quais poderão definir hipóteses de delegação ou compartilhamento de competências entre si, cabendo ao Comitê Gestor a coordenação das atividades visando à integração harmoniosa entre os entes federativos.

A redação aprovada garante a autonomia da representatividade do ente e a delegação de competências de caráter voluntário e no interesse do ente federado.

Aliás, esse é o entendimento corroborado por Ricardo Alexandre e Tatiane Costa Arruda:

Apesar de ocorrerem sob a coordenação do Comitê Gestor, de forma a garantir a integração entre os entes federados, as atividades de fiscalização, lançamento, cobrança, representação administrativa e representação judicial relativas ao imposto serão realizadas pelas próprias administrações tributárias e procuradorias, sendo admitidas hipóteses de delegação e compartilhamento de competências (CF, art. 156-B, § 2º, V)²³.

Na mesma linha, Danilo Monteiro de Castro ressalta:

O papel do Comitê Gestor, insista-se, é de buscar uma integração entre estados, Distrito Federal e municípios, jamais substituí-los no exercício da capacidade tributária ativa, mormente via imposição por lei complementar, já que a delegação desta atividade é uma faculdade de referidos entes (“poderão”), por expressa determinação da EC 132/2023.

Por isso há no PLP 108, em harmonia à regra posta no texto constitucional derivado, a possibilidade de delegação dessa capacidade tributária ativa, o que autorizaria uma legitimação extraordinária, mas quer nos parecer que ela só se faz possível

22. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

23. ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. *Reforma tributária: a nova tributação de consumo no Brasil*. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 113.

entre os entes com capacidade tributária ativa eleitos na Constituição para o IBS (estados, Distrito Federal e municípios)²⁴.

Podemos firmar, então, a *terceira conclusão*: de acordo com a EC 132, as atividades de lançar, fiscalizar e cobrar continuarão a ser executadas pelas administrações tributárias dos diversos entes subnacionais e as representações administrativa e judicial pelas suas procuradorias, sob a “coordenação” do Comitê Gestor. Diferentemente, as competências para arrecadar, compensar e distribuir são exercidas, exclusivamente, pelo referido Comitê.

Logo, a atividade impositiva deverá ser executada pelo aparato administrativo dos diversos entes subnacionais e a consultoria jurídica e a representação judicial pelas suas procuradorias. A delegação dessas atividades entre as administrações tributárias e as procuradorias é uma faculdade dos entes subnacionais detentores dos principais elementos da capacidade tributária ativa, isto é, uma autorização para eventual legitimação extraordinária.

3 DOS SUJEITOS ATIVOS DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E DAS RELAÇÕES PROCESSUAIS

Cabem, aqui, as seguintes indagações: quais são os sujeitos ativos das obrigações tributárias surgidas a partir da regra matriz de incidência tributária do IBS? O legislador complementar está autorizado a eleger o sujeito ativo do IBS, podendo optar pelo Comitê Gestor ou pelos entes subnacionais?

Os sujeitos competentes para constituir a obrigação e cobrar em caso de inadimplemento do IBS surgem a partir da identificação dos sujeitos da relação material tributária.

De acordo com a norma extraída do art. 156-A da CF²⁵, identificamos os sujeitos ativos possíveis do IBS: Estados, Distrito Federal e Municípios, com competências para fiscalizar, lançar e cobrar o imposto (e não legislar, salvo a

24. CASTRO, Danilo Monteiro de. Quem terá legitimidade processual para executar o IBS? Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-23/quem-tera-legitimidade-processual-para-executar-o-ibs/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

25. CASTRO, Danilo Monteiro de. Quem terá legitimidade processual para executar o IBS? Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-23/quem-tera-legitimidade-processual-para-executar-o-ibs/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

fixação de alíquota e a competência normativa secundária, com a ressalva de que esta última restou mitigada pela LC 214/2025²⁶).

Sob essa lógica, firmamos a nossa *quarta conclusão*: os entes subnacionais individualmente considerados (Estados, Distrito Federal e Municípios) serão os responsáveis pela fiscalização, pela constituição do crédito (lançamento) e pela cobrança administrativa (inscrição em dívida ativa, protesto) e judicial (execução fiscal). Esses são os sujeitos de direito que ocuparão um dos polos da relação jurídico-processual tributária.

Ao legislador complementar federal não fora oportunizado espaço de conformação, estando adstrito à indicação dos próprios entes subnacionais como sujeitos ativos das obrigações tributárias oriundas da incidência do IBS.

Descortina-se o grande desafio do novo modelo de federalismo: associar o princípio constitucional tributário da simplicidade com a preservação da competência administrativa dos entes “subnacionais”, como escolha do constituinte reformador, em abono a outro princípio constitucional estrutural, qual seja: o princípio federativo.

Um único dispositivo da EC 132 altera a competência constitucionalmente atribuída aos órgãos do Poder Judiciário: o art. 105, I, “j”²⁷, da CF, a seguir citado:

Art. 105.

I – [...]

j) os conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, relacionados aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V; [...]

A mencionada alteração constitucional diz respeito, estritamente, à competência do Superior Tribunal de Justiça para julgar os conflitos entre os entes federativos e entre estes e o Comitê Gestor. Constatada a ausência de norma constitucional modificando a competência absoluta dos órgãos do

26. CASTRO, Danilo Monteiro de. Quem terá legitimidade processual para executar o IBS? Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-23/quem-tera-legitimidade-processual-para-executar-o-ibs/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

27. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

Poder Judiciário, estaremos vinculados ao arcabouço processual vigente para tratar de todos os outros conflitos.

Firmamos, portanto, a nossa *quinta conclusão*: no modelo hoje existente, a Justiça Estadual será competente para julgar os conflitos entre os entes federativos e os contribuintes relacionados ao IBS, a partir do sujeito de direito tributário que ocupa um dos polos da relação jurídico-processual tributária.

Serão 27 Tribunais de Justiça (TJs) e seis Tribunais Regionais Federais (TRFs) apreciando e julgando questões idênticas, com prováveis interpretações distintas para os mesmos fatos jurídicos.

Enfrentaremos diversas cobranças em múltiplos tribunais e seus respectivos juízos, no âmbito das Justiças Estadual e Federal, cujos posicionamentos firmados terão efeitos sobre a atividade administrativa.

A pacificação da interpretação da lei federal e da Constituição nos litígios relacionados à CBS e ao IBS estarão sob a competência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Diante dos filtros que obstem o conhecimento dos recursos especial e extraordinário, nos depararemos com soluções diversas insuperáveis.

Seria paradoxal que uma discussão de crédito fosse reconhecida só para um dos tributos, a depender da Justiça em que é discutida. Defendendo a necessidade de uniformização, vale transcrever um trecho do artigo escrito por Eduardo Szazi:

À parte do desafio de jurisdição competente, haverá o desafio de manter o caráter idêntico da CBS e do IBS, regidos por legislação única e uniforme em todo o território nacional, por conta de eventuais discrepâncias jurisprudenciais resultantes de ações anulatórias e de mandados de segurança, por exemplo²⁸.

Preocupa-nos, então, ter que aguardar a uniformidade normativa oriunda de precedentes qualificados dos Tribunais Superiores, considerando a lentidão da uniformização da jurisprudência e a instabilidade decorrente de repentinas

28. SZAZI, Eduardo. Reforma tributária e a reforma do Judiciário. *Consultor Jurídico*, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-12/a-reforma-tributaria-e-a-reforma-do-judiciario/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

mudanças de entendimento em matéria tributária, conforme Marco Bruno Miranda Clementino²⁹.

O Ministro do STJ, Gurgel de Faria, nos alerta sobre a luta pela segurança jurídica a partir do sistema de precedentes, que está em formação e precisa ser aperfeiçoado; destaca, ainda, a necessidade de implementar o filtro de relevância pela Corte, cuja “tendência pode vir a ser a de passar a ter a condição de relevância e o repetitivo ser desnecessário”³⁰.

Nesse sentido, vale a provocação trazida pelo Ministro Mauro Campbell Marques, a respeito da criação de uma Ação Declaratória de (I)legalidade, visando a corrigir o problema de pluralidade de discussões que afetam todos os Tribunais e, em especial, o Superior Tribunal de Justiça:

É preciso discutir também a criação de um processo objetivo para exame de legalidade com efeito *erga omnes* no âmbito do STJ. Como já mencionado, o recurso representativo da controvérsia do art. 543-C, do CPC, tem caráter eminentemente subjetivo, não existe no Brasil processo objetivo que permita o enfrentamento preventivo da ilegalidade de atos normativos infralegais (instruções normativas, portarias, resoluções, atos interpretativos, pareceres normativos, etc.) que são os principais instrumentos de atuação do Poder Público na tributação federal e previdência social, temas em que sobejam as demandas repetitivas. Desse modo, não há como judicialmente retirar sua vigência por ilegalidade, produzindo assim efeitos *erga omnes*. Esta falha permite que a vigência desses atos normativos infralegais continue a produzir sucessivas violações a direitos gerando a massificação de demandas. Em suma, é preciso atacar a fonte da massificação das demandas, para que dela não brotem mais violações³¹.

Inspirada no modelo de controle concentrado de constitucionalidade, a ação declaratória de legalidade ou ilegalidade de ato normativo, enquanto processo

29. CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Faltou (mais uma vez) combinar com os russos. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); VERGUEIRO, Camila Campos; BRITTO, Lucas Galvão de (org.). *A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do construtivismo lógico-semântico: o texto da Emenda Constitucional 132/2023*. São Paulo: IBET: Noeses, 2024. p. 51.

30. FALA DO MINISTRO GURGEL DE FARIA durante evento “Diálogos Tributários” no Jota. In: BIKEL, Diane. Ministro do STJ defende aperfeiçoamento do sistema de precedentes e modulações. *Jota*, 24 set. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/ministro-do-stj-defende-aperfeiçoamento-do-sistema-de-precedentes-e-modulacoes>. Acesso em: 25 jan. 2025.

31. MARQUES, Mauro Campbell. Demandas repetidas: a necessidade de *classaction* e de Adil em matéria tributária. *Revista Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 183, p. 21, nov. 2015.

objetivo, com efeito *erga omnes*, revela-se como um importante instrumento para permitir o enfrentamento preventivo da ilegalidade de atos normativos infralegais, e, assim, auxiliar a atacar uma das fontes de massificação das demandas, mas não resolverá, por completo, os desafios da uniformidade da interpretação da legislação do IBS e da CBS.

4 DA INVIABILIDADE DA SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL COMO SOLUÇÃO PARA O CONTENCIOSO DO IBS

É nesse contexto que devemos analisar o PLP 108, de 2024³², apresentado ao Congresso Nacional pelo Governo Federal, que detalha as competências do Comitê Gestor, dentre elas a cobrança judicial do IBS, abrangendo os atos precedentes de inscrição em dívida ativa, via sistema único. Nesse cenário, o Comitê Gestor deve atuar como “coordenador”, jamais como um dos sujeitos da relação jurídico-tributária, quiçá da relação processual, como legitimado extraordinário.

Os entes subnacionais individualmente considerados (Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme detalhado no tópico 3 deste artigo, são os sujeitos de direito que ocuparão um dos polos da relação jurídico-processual tributária e deverão estar representados pelas suas procuradorias, nos termos da expressa disposição do inciso V do § 2º do art. 156-B da CF³³.

A norma contida no art. 132 da CF³⁴ – que não fora alterada no contexto da EC 132 – vai ao encontro desse raciocínio, ao dispor que a representação judicial e a consultoria jurídica das unidades federadas competem exclusivamente aos

32. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n. 108*, de 5 de junho de 2024. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras providências. Brasília: DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em: 18 set. 2024.

33. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

34. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Esses profissionais devem estar organizados em carreira, com ingresso mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em todas as fases do certame, assegurando a imparcialidade e a competência técnica necessária para o desempenho das funções públicas.

Dessa forma, o dispositivo não só delimita claramente as atribuições das procuradorias, mas também confere segurança jurídica ao modelo de atuação cooperada e integrada, uma vez que as regras de ingresso e organização das carreiras garantem a qualificação técnica e o respeito ao princípio do concurso público. Assim, é evidente que a atribuição de representação judicial do IBS a esses órgãos não pode ser desvirtuada por interpretações que contrariem o texto constitucional.

Nos dizeres de Luciana Marques Vieira da Silva Oliveira:

Os entes federados (estados e municípios) continuariam representados por suas procuradorias, mas em uma atuação coordenada por um ente central da advocacia pública sediado junto ao Comitê Gestor do IBS, que seria uma espécie de órgão distribuidor das demandas entre estas procuradorias, de acordo com critérios a serem ainda definidos em comum acordo entre os entes federados³⁵.

O art. 5º do PLP 108, de 2024³⁶, que segue sendo desenhado no Congresso Nacional, reforça essa sistemática das diretrizes de coordenação das atividades judiciais, com vista à integração, as quais seriam estabelecidas pela Diretoria de Procuradorias que ficará dentro do Comitê Gestor:

35. OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. Contencioso judicial pós-reforma (ou revolução) tributária. *Jota*, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/contencioso-judicial-pos-reforma-ou-revolucao-tributaria>. Acesso em: 14 jan. 2025.

36. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n. 108*, de 5 de junho de 2024. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras providências. Brasília: DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em: 18 set. 2024.

Art. 5º As atividades de cobrança e de representação a que se refere o art. 4º desta Lei Complementar poderão ser delegadas entre os entes federativos, observadas as diretrizes de coordenação estabelecidas pelo CG-IBS, hipótese em que o ente delegatário atuará simultaneamente em nome próprio e em nome dos entes federativos delegantes³⁷.

De outro lado, poderia se cogitar uma legitimação extraordinária do próprio Comitê Gestor para atuar como substituto processual dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma do art. 18 do Código de Processo Civil³⁸, ou seja, desde que autorizado pelo ordenamento jurídico.

Contudo, como a atribuição das procuradorias na representatividade do ente federado detentor dos principais elementos da capacidade tributária ativa está estabelecida no próprio texto constitucional, a única possibilidade de implementação da substituição processual, pelo ordenamento jurídico, é a alteração do inciso V do § 2º do art. 156-B da CF³⁹, de forma a deixar assente que o Comitê Gestor estará legitimado para agir em juízo em nome próprio na defesa de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É importante salientar, ainda, que o inciso VI do § 2º do art. 156-B da CF estabelece 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”⁴⁰. Assim, nas ações envolvendo o Comitê Gestor, como

37. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n. 108*, de 5 de junho de 2024. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras providências. Brasília: DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em: 18 set. 2024.

38. “Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 jan. 2025).

39. BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

40. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

aquela descrita no citado art. 105, I, “j”, da CF⁴¹, a representação judicial do Comitê Gestor será realizada pelas procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não bastasse isso, uma eventual substituição processual traria inúmeros desdobramentos, dentre eles, a atração para a Justiça Distrital de todas as causas ajuizadas contra o próprio Comitê Gestor, na condição de substituto processual. Ademais, a substituição processual não eliminaria um dos principais gargalos do contencioso, qual seja, a possibilidade de decisões divergentes em relação à CBS.

Dessa forma, estabelecemos a nossa *sexta conclusão*: a proposta de implementação da substituição processual dos entes subnacionais pelo Comitê Gestor nas ações judiciais relacionadas ao IBS, sem prévia alteração do ordenamento constitucional, está fadada a ser declarada inconstitucional, por violar a expressa opção do constituinte reformador.

5 COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

Pensar uma solução do contencioso judicial do IBS e da CBS está longe de ser simples, mas urge propor um modelo que atenda à expectativa de todos: fisco, contribuintes e Poder Judiciário.

Vale lembrar que a estrutura complexa do IBS, imposto cuja receita é compartilhada entre Estados e Municípios e com tributação no destino, levanta inúmeros desafios quanto à atuação concomitante das procuradorias dos Estados e dos Municípios na defesa judicial dos entes. Além disso, a necessidade de conciliar os papéis simultâneos das procuradorias fazendárias no contencioso do IBS pode dificultar a formação de litisconsórcios entre Estados e Municípios, comprometendo a eficácia de medidas cautelares fiscais.

Como salientado, o IBS é regido pelo princípio do destino. Em outras palavras, este princípio implica que toda a arrecadação passe para o Estado ou o Município em que há o fornecimento dos bens e dos serviços tributados, com as alíquotas lá praticadas. Trata-se de um modelo disruptivo, uma vez que a

41. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

tributação na origem para as transações com mercadorias foi durante longo tempo a regra aplicada em território nacional.

Mencionada alteração traz ainda mais desafios, já que, em muitos casos, o fornecedor estará domiciliado em local diverso de onde ocorre o consumo, o que acresce outro ponto sensível, qual seja, a jurisdição competente para resolver demandas do IBS, já que operações interestaduais podem obrigar os entes a atuarem em unidades federativas diferentes, demandando, mais uma vez, a já anunciada delegação de competência entre os entes. Tal fato também interfere na atuação no âmbito dos Tribunais de Justiça, sobretudo em relação ao pagamento de precatórios.

Nesse aspecto, vale aqui citar trecho do voto do Ministro Luís Roberto Barroso na invocada ADI 5.737:

Ressalto, por fim, que o efeito negativo ligado ao federalismo está presente não apenas em questões judiciais, mas também em matérias administrativas no âmbito dos tribunais. Nesse ponto, destaco, especialmente, a gestão dos precatórios e das requisições de pequeno valor. Essas são atribuições que implicam grave interferência no orçamento público e que não podem ficar sujeitas, sem base constitucional expressa, a autoridades vinculadas a outros Estados da Federação. Os próprios direitos dos credores, especialmente os ligados à não preterição, ficariam em iminente risco com a pulverização de requisitórios por outros Tribunais de Justiça ao redor do país⁴².

O referido julgamento, que recaiu sobre o art. 75, § 4º, do CPC⁴³, revela a forma consensual dos compromissos recíprocos entre entes da federação para prática de atos processuais:

[...] diante do seu caráter autorizativo, [...] não viola a autonomia dos estados-membros, não impondo a celebração do convênio. As procuradorias jurídicas estaduais e

42. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.737/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Relator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Sessão de 25 abr. 2024. p. 7. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768917607>. Acesso em: 13 jan. 2025.

43. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.737/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Relator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Sessão de 25 abr. 2024. p. 7. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768917607>. Acesso em: 13 jan. 2025.

*distrital, prévia e devidamente organizadas em carreira segundo os ditames da Constituição Federal, da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como das normas constantes da lei que instituir a carreira, é que disporão, mediante ato consensual, acerca dessa cooperação mútua, mediante instrumento no qual serão definidos os contornos jurídicos dessa colaboração*⁴⁴. (grifos nossos).

Como acima já anunciado, uma saída para a racionalização das atividades típicas das Procuradorias foi dada pelo próprio constituinte no inciso V do § 2º do art. 156-B da CF⁴⁵: a possibilidade de, na forma da lei complementar, serem definidas pelas procuradorias hipóteses de delegação e compartilhamento de competências, o que abriria caminho para uma legitimação extraordinária entre os entes subnacionais, cabendo ao Comitê Gestor a coordenação dessas atividades administrativas, com vistas à integração.

A autonomia para definir alíquotas também sugere um modelo de cobrança descentralizado, semelhante ao do Simples Nacional. Contudo, a não cumulatividade plena do IBS gera discussões de crédito, parecendo tornar inviável a cisão entre as partes estadual e municipal e a replicação do modelo já existente.

Além disso, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 2.488/2022⁴⁶, que trata da cobrança da dívida ativa, não considera essa nova realidade e as dificuldades impostas pela Reforma Tributária, exigindo ajustes antes da aprovação. Faz-se necessário, portanto, pensar em um modelo de reforma do processo tributário coeso com a nova realidade que se impõe.

Como visto, as questões envolvendo os aspectos processuais do IBS e da CBS são de extrema complexidade e exigem uma solução concreta e bem pensada, de forma a evitar que a simplificação pretendida não seja alcançada.

44. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5737/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Relator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Sessão de 25 abr. 2024. p. 4. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768917607>. Acesso em: 13 ago. 2024.

45. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

46. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154742>. Acesso em: 15 fev. 2025.

6 MODELOS CONCEBIDOS

A experiência é sempre válida para a construção de um novo modelo e, inaugurando os debates sobre esse tema, a Advocacia-Geral da União, por intermédio da Portaria AGU n. 112, de 19 de setembro de 2023⁴⁷, da lavra do Ministro Jorge Messias, instituiu o Grupo de Trabalho “Procuradorias na Reforma Tributária”, quando ainda tramitavam as Propostas de Emendas Constitucionais n. 45⁴⁸ e n. 110⁴⁹.

Após discussões envolvendo representantes das advocacias públicas de todos os entes da federação, previamente indicados pelos seus órgãos de representação, foi pensado um modelo de Justiça Tributária chamado de “Núcleo 4.0”, integrado por magistrados federais e estaduais nos dois graus de jurisdição, que decidiriam as demandas envolvendo IBS e tendo por fundamentos os arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil⁵⁰, e

47. Portaria Normativa AGU n. 112, de 19 de setembro de 2023. Institui, na Advocacia-Geral da União, o Grupo de Trabalho “Procuradorias na Reforma Tributária”. *Diário Oficial da União*. Seção 1. ISSN 1677-7042. n. 180, quarta-feira, 20 de setembro de 2023. p. 5. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?journal=515&pagina=5&data=20/09/2023&captchafield=firstAccess#:~:text=PORTARIA%20NORMATIVA%20AGU%20N%C2%BA%20112,%22Procuradorias%20na%20Reforma%20Tribut%C3%A1ria%22>. Acesso em: 15 de jan. 2025.

48. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9418093&ts=1693574496159&disposition=inline>. Acesso em: 15 fev. 2025.

49. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/04/PEC-110-2019.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

50. “Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores.

Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual.

Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como:

I – auxílio direto;

II – reunião ou apensamento de processos;

III – prestação de informações;

IV – atos concertados entre os juízes cooperantes.

§ 1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste Código.

§ 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para:

I – a prática de citação, intimação ou notificação de ato;

II – a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos;

III – a efetivação de tutela provisória;

IV – a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas;

V – a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial;

VI – a centralização de processos repetitivos;

VII – a execução de decisão jurisdicional.

a Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 385, de 6 de abril de 2021⁵¹, que dispõem sobre esses Núcleos.

O modelo primitivo, e agora, após reflexões e debates, aperfeiçoado, conceberia a criação de 27 núcleos de primeiro grau integrados por magistrados de primeiro grau estaduais e federais – um núcleo em cada Estado e Distrito Federal – totalmente digitalizados, com competência territorial ampla naquela unidade da federação e especialização na matéria, de maneira que todas as ações discutindo o IBS e a CBS seriam julgadas por cada um desses núcleos.

Poderia se pensar, inclusive, em núcleos vinculados a cada uma das seis Regiões dos Tribunais Regionais Federais, sendo imperioso, no entanto, atentar para não gerar desproporcionalidade entre o número dos magistrados estaduais e o volume de trabalho, o que precisará ser previamente mensurado para fins de afastar eventual desequilíbrio.

Em segundo grau, esses Núcleos 4.o poderiam ser criados em cada um dos Estados da Federação ou em cada uma das seis regiões da Justiça Federal, com a composição mista de Desembargadores estaduais e federais. Esse desenho facilitaria a distribuição das demandas no âmbito da Justiça Estadual e, em princípio, traria poucos reflexos na Justiça Federal, por já ostentarem os Tribunais Regionais Federais competência sobre o território de mais de um Estado.

Vale aqui transcrever a lição de Murilo Silvio de Abreu que, partindo de premissas semelhantes às abordadas pelo Grupo de Trabalho “Procuradorias na Reforma Tributária”, chegou à seguinte conclusão:

Ao invés de a competência para decidir sobre o IBS/CBS migrar totalmente para a Justiça Federal ou Estadual, por que não migrar para um ou mais Núcleos de Justiça 4.o, integrados por magistrados federais e estaduais, em primeiro e segundo graus de jurisdição, com competência especializada e abrangência nacional, como consta na PEC, em favor da Justiça Federal?

§ 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário” (BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 jan. 2025).

51. BRASIL. CNJ. *Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021*. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.o” e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Os Núcleos de Justiça 4.o são unidades judiciárias como as unidades forenses atuais (varas estaduais, federais e trabalhistas), mas com a vantagem de funcionarem remotamente e com o uso dos meios tecnológicos mais avançados que existem no Judiciário, como o processo eletrônico, as audiências virtuais e o balcão virtual, dentre outros. É a solução perfeita para qualquer tribunal do país que enfrenta problema de congestionamento em uma certa área ou que necessita de magistrados especializados para responder por outra.

Por simples ato do presidente do tribunal, cria-se o núcleo e destacam-se magistrados e servidores para nele atuarem com exclusividade sobre tais e quais processos, apenas pelo tempo necessário para resolvê-lo. Isto feito, extingue-se a unidade, igualmente por simples ato do presidente do tribunal, voltando os magistrados e servidores à sua lotação anterior⁵².

É importante ressaltar que a criação de Núcleos Mistos já foi anteriormente implementada por Termo de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal de Justiça de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos casos envolvendo os mutuários dos chamados “prédios-caixão”, da Grande Recife⁵³.

O Termo de Cooperação firmado viabilizou a prática de atos concertados, conjuntos ou quaisquer outros atos cooperativos entre as Justiças Federal e Estadual:

Art. 3º. Para cumprimento das estratégias para o tratamento adequado dos conflitos referidas no artigo anterior, o Tribunal de Justiça de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região criarão cada qual um Núcleo de Justiça 4.o.

Parágrafo primeiro. O Núcleo de Justiça 4.o do Tribunal Regional Federal da 5ª Região será vinculado à Seção Judiciária de Pernambuco.

Parágrafo segundo. Como forma de viabilizar a prática de atos concertados, conjuntos ou quaisquer outros atos cooperativos, necessários à observância das estratégias referidas no artigo anterior, poderão ser cadastrados juízes e servidores de um Tribunal nos sistemas de tramitação processual eletrônica do outro.

52. ABREU, Murilo Silvio de. Contencioso tributário de IBS e CBS: há alternativa mais democrática e eficiente. *Jota*, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/contencioso-tributario-de-ibs-e-cbs-ha-alternativa-mais-democratica-e-eficiente>. Acesso em: 15 jan. 2025.

53. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/cooperacaoJudiciaria/Termo_de_Cooperacao_Judiciaria%20-%20SFH.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

Parágrafo terceiro. Serão envidados esforços para integração dos sistemas processuais de tramitação eletrônica dos dois Tribunais envolvidos, via Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI)⁵⁴.

Aliás, esse dever de colaboração já vem previsto nos mencionados arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil⁵⁵, não sendo uma novidade no direito adjetivo o arranjo de cooperação judiciária entre tribunais. Essa colaboração não demandaria alteração legislativa, evitaria decisões conflitantes e não afetaria a fixação de competências, consoante já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 1.706.647⁵⁶ e no Conflito de Competência n. 144.922⁵⁷.

Por ser totalmente digital – acaso se entenda por superado o precedente acerca do foro firmado na ADI 5.492⁵⁸ –, os procuradores teriam que trabalhar na lógica de 27 Núcleos de primeiro e segundo graus, o que minimizaria, mas não afastaria por completo, a pulverização do contencioso em todo o País.

Mantido o referido precedente, os contribuintes trabalhariam com a mesma lógica das procuradorias, não havendo tanta dispersão nas discussões judiciais a serem travadas no novo contencioso judicial do IBS e da CBS.

O modelo, ainda, estaria isento de críticas por parte daqueles que entendem que a Reforma Tributária poderia sacrificar a Justiça Estadual. Não é esse o

54. BRASIL. Justiça Federal de Primeira Instância em Pernambuco. *Termo de Cooperação Judiciária*. SFH. 14 out. 2021. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/cooperacaoJudiciaria/Termo_de_Cooperacao_Judiciaria%20-%20SFH.pdf. Acesso em: 8 fev. 2025.

55. BRASIL. Justiça Federal de Primeira Instância em Pernambuco. *Termo de Cooperação Judiciária*. SFH. 14 out. 2021. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/cooperacaoJudiciaria/Termo_de_Cooperacao_Judiciaria%20-%20SFH.pdf. Acesso em: 8 fev. 2025.

56. BRASIL. STJ. *Recurso Especial n. 1.706.647*. Rel. Ministro Francisco Falcão. j. 5 jun. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento?seq_documento=19257697&data_pesquisa=12/06/2018¶metro=42. Acesso em: 21 jan. 2025.

57. BRASIL. STJ. *Conflito de Competência n. 144.922*. Rel. Min. Diva Malerbi. j. 9 ago. 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503278588&dt_publicacao=09/08/2016. Acesso em: 21 jan. 2025.

58. BRASIL. STJ. *Conflito de Competência n. 144.922*. Rel. Min. Diva Malerbi. j. 9 ago. 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503278588&dt_publicacao=09/08/2016. Acesso em: 21 jan. 2025. O julgamento atribuiu interpretação conforme a Constituição ao art. 52, parágrafo único, do CPC, para restringir a competência do foro de domicílio do autor às comarcas inseridas nos limites territoriais do Estado-membro ou do Distrito Federal que figure como réu.

desejo, mas a discussão a respeito do contencioso judicial passa por uma nova forma de enxergar a Justiça Tributária.

Alcançamos uma *sétima conclusão*: o modelo cooperativo de Justiça Tributária chamado de “Núcleo 4.o”, a ser integrado por magistrados federais e estaduais nos dois graus de jurisdição, destaca-se como um factível caminho para o enfrentamento dos desafios do contencioso judicial tributário do IBS e da CBS, encontrando fundamento no CPC (arts. 67 a 69⁵⁹) e na Resolução CNJ n. 385/2021⁶⁰.

A uniformidade na adoção do modelo cooperativo é medida que se impõe e, por isso, importante será a estratégia a ser adotada para o envolvimento de todos os Tribunais, em prol do modelo de tributação instaurado pela EC 132 e dos novos princípios constitucionais, especialmente o da simplicidade, sendo crucial a promoção de debates qualificados em fóruns que reúnem os Presidentes dos Tribunais de Justiça, os Presidentes dos Tribunais Federais e os membros das mais altas Cortes do Poder Judiciário.

Outro caminho mais complexo – e, no momento, utópico – seria a criação de uma “justiça especializada”, já que a complexidade e a especificidade do sistema tributário brasileiro exigem cada vez mais magistrados com formação específica na matéria. O ganho com a especialização dos órgãos judiciais na seara tributária seria plural. Essa é a conclusão de Gabriel Baltazar Müller:

No processo judicial, a criação de uma justiça especializada com amplos conhecimentos sobre os requisitos técnicos e jurídicos necessários para produzir uma boa decisão e o aperfeiçoamento de filtros de admissibilidade recursais contribuiriam para a produção de decisões céleres e justas, aperfeiçoando, dessa maneira, os mecanismos pelos quais o contribuinte poderá saber, com segurança, qual a conduta a seguir⁶¹.

59. BRASIL. STJ. *Conflito de Competência n. 144.922*. Rel. Min. Diva Malerbi. j. 9 ago. 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503278588&dt_publicacao=09/08/2016. Acesso em: 21 jan. 2025.

60. BRASIL. STJ. *Conflito de Competência n. 144.922*. Rel. Min. Diva Malerbi. j. 9 ago. 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503278588&dt_publicacao=09/08/2016. Acesso em: 21 jan. 2025.

61. MÜLLER, Gabriel Baltazar. A segurança jurídica para além da tipicidade tributária. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 14, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/27>. Acesso em: 15 fev. 2025.

Enfim, o certo é que há um enorme trabalho pela frente e vale a feliz reflexão trazida por Guilherme Jales Sokal: “Entregar um contencioso judicial tributário que promova previsibilidade precisa ser um esforço de muitos. Nenhum dos elos nessa cadeia age sozinho como vilão ou mocinho”⁶².

7 CONCLUSÕES

Firmamos, em síntese, as seguintes conclusões:

- 1^a) os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compartilharão competências administrativas⁶³, carecendo-lhes poderes para efetivamente “legislar” sobre o IBS – a sua instituição foi outorgada ao legislador complementar federal –, com exceção da fixação da alíquota e da competência normativa secundária, cuja nítida mitigação desta última, na norma constante do art. 317 da LC 214/2025⁶⁴, procuramos alertar;
- 2^a) no Brasil, temos tributos sobre o consumo – IBS e CBS – que podem ser considerados “únicos”, sob o aspecto normativo (leis federais e, inclusive, regulamentos cujas disposições comuns devem constar igualmente), e “duais”, sob o viés operacional;
- 3^a) a atividade impositiva deverá ser executada pelo aparato administrativo dos diversos entes subnacionais e a consultoria jurídica e a representação judicial pelas suas procuradorias, sob a “coordenação” do Comitê Gestor. Diferentemente, as competências para arrecadar, compensar e distribuir serão exercidas, exclusivamente, pelo referido Comitê. A delegação destas atividades entre as administrações tributárias e as procuradorias é uma saída dada pelo constituinte que pode, por meio da legitimação extraordinária de um ente por outro, facilitar a coordenação das atividades,

62. SOKAL, Guilherme Jales. A etapa processual da reforma tributária – ou um ataque à Justiça Estadual. *Jota*, 5 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/a-etapa-processual-da-reforma-tributaria-ou-um-ataque-a-justica-estadual>. Acesso em: 15 jan. 2025.

63. Fiscalizar, lançar e cobrar, com a ressalva de que a competência para arrecadar foi outorgada ao Comitê Gestor.

64. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.

mas deve ser implementada com cautela, para não desvirtuar as atribuições constitucionais desses órgãos;

4^a) os sujeitos de direito que ocuparão um dos polos da relação jurídico-processual tributária serão os entes subnacionais individualmente considerados (Estados, Distrito Federal e Municípios), os quais têm a incumbência constitucional de realizar a fiscalização, a constituição do crédito (lançamento) e a cobrança administrativa (inscrição em dívida ativa, protesto) e judicial (execução fiscal);

5^a) a Justiça Estadual será competente para julgar os conflitos entre os entes federativos e os contribuintes relacionados ao IBS, a partir do sujeito de direito tributário que ocupa um dos polos da relação jurídico-processual tributária. Com isso, inevitavelmente, haverá uma pulverização do contencioso, com mais de três dezenas de Tribunais (TJs e TRFs) apreciando e julgando questões idênticas, com prováveis interpretações distintas para os mesmos fatos jurídicos;

6^a) a proposta de implementação da substituição processual dos entes subnacionais pelo Comitê Gestor nas ações judiciais entre esses e os contribuintes relacionadas ao IBS, sem prévia alteração do ordenamento constitucional, está fadada a ser declarada inconstitucional, por violar a expressa opção do constituinte reformador;

7^a) o modelo cooperativo de Justiça Tributária chamado de “Núcleo 4.o”, a ser integrado por magistrados federais e estaduais nos dois graus de jurisdição, destaca-se como um factível caminho para o enfrentamento dos desafios do contencioso judicial tributário do IBS e da CBS, encontrando fundamento no CPC (arts. 67 a 69⁶⁵) e na Resolução CNJ n. 385/2021⁶⁶.

65. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.

66. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-publicacaooriginal-174141-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.

A criação de Núcleos de Justiça 4.º, com competência especializada e abrangência nacional, é uma proposta que pode trazer segurança jurídica e reduzir as contradições nas decisões envolvendo o IBS e a CBS. A experiência de modelos anteriores⁶⁷ demonstra a viabilidade de uma abordagem integrada e digitalizada para o contencioso tributário.

Essa solução não impõe a criação de uma justiça especializada, preserva as competências atuais dos Tribunais e minimiza os riscos de decisões conflitantes, mantendo a estabilidade e a coerência almejadas. Não bastasse isso, o Código de Processo Civil disciplina a cooperação entre os diversos órgãos do Poder Judiciário, Estadual, Distrital ou Federal, para que, no plano jurisdicional, sejam produzidos atos coordenados e colaborativos, visando à celeridade e à eficácia do processo judicial.

A implementação da Ação Direta de (I)Legalidade a ser ajuizada diretamente no Superior Tribunal de Justiça é, também, uma proposta compatível com as premissas destacadas, embora não resolva, por completo, os desafios da uniformidade da interpretação da legislação do IBS e da CBS.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recente promulgação da EC 132 ainda não nos permite trazer respostas assertivas para as muitas indagações acerca do impacto das suas normas no federalismo brasileiro. Estamos diante de uma nova matriz competencial de cada ente na constituição dos novos tributos CBS, IBS e Imposto Seletivo, criados a partir da unificação de cinco outros (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins), até então frutos do exercício da competência tributária exclusiva, respectivamente, dos níveis estadual, municipal e federal.

Deflagra-se uma nova era para o federalismo brasileiro, com a previsão de uma entidade pública para a gestão fiscal, abrangendo os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, denominada “Comitê Gestor”, com efeitos sobre o sistema de distribuição de Justiça.

A centralização do órgão de gestão fiscal, com competências para editar normas infralegais, uniformizar a interpretação da legislação, realizar arrecadação

67. A título de exemplo, o citado Termo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Justiça de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

e decidir o contencioso administrativo, é um passo importante para garantir a integração entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No entanto, por opção do constituinte, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federativos devem ser exercidas, exclusivamente, pelas procuradorias estaduais, distritais e municipais, conforme arts. 156-B, § 2º, V, e 132 da CF⁶⁸, e consoante já decidido pelo STF nas ADIs 5.492⁶⁹ e 5.737⁷⁰.

Dentre os objetivos voltados ao aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro, destacam-se a simplificação (segurança jurídica e redução da litigiosidade administrativa e judicial) e a cooperação (compartilhamento de competências administrativas, integração, eficiência e transparência).

Nesse contexto, o grande desafio do novo modelo de federalismo cinge-se à associação do princípio constitucional da simplicidade com a preservação da competência administrativa dos entes “subnacionais”, enquanto opção do constituinte reformador, em respeito ao princípio federativo.

Sem dúvidas, precisamos debater os reflexos processuais oriundos da Reforma Tributária para reduzir a alta litigiosidade e a insegurança jurídica gerada pela ausência de coerência e estabilidade das decisões judiciais.

O contencioso judicial envolvendo o IBS e a CBS apresenta desafios significativos que não podem ser resolvidos com soluções simplórias. A unificação dos tributos estabelecida pela Reforma Tributária sobre o Consumo traz consigo uma série de complexidades, especialmente no que diz respeito à atuação da advocacia pública e à coordenação das atividades administrativas e judiciais pela nova figura nominada “Comitê Gestor”.

68. BRASIL. Constituição (1988). *Emenda à Constituição n. 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal e Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

69. BRASIL. Constituição (1988). *Emenda à Constituição n. 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal e Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

70. BRASIL. Constituição (1988). *Emenda à Constituição n. 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal e Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

A formação de litisconsórcios entre Estados e Municípios e a jurisdição competente para resolver demandas do IBS são pontos sensíveis, que exigem soluções bem pensadas para evitar a fragmentação e a ineficácia das medidas fiscais.

A autonomia para definir alíquotas e a não cumulatividade plena do IBS geram discussões de crédito que tornam inviável a cisão entre as partes estadual e municipal. Fica o alerta quanto à necessidade de revisitar o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 2.488/2022⁷¹, que trata da cobrança da dívida ativa, para fins de ajuste diante da nova realidade imposta pela Reforma Tributária, em especial pelos desafios na cobrança extrajudicial e judicial do IBS, que será partilhado entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Estamos convictos de que a simplificação do Sistema Tributário Nacional exige reflexão conjunta que envolva as competências jurisdicionais e a participação do Judiciário, sempre atentos ao fato de que os magistrados constroem normas jurídicas, seja nas ações exacionais, seja nas antiexacionais.

As ideias aqui lançadas têm por propósito provocar o debate, colaborar e externar a urgência dos temas em torno do contencioso judicial pós-Reforma Tributária. A construção desse novo contencioso judicial do IBS, além do respeito às normas constitucionais e à promoção da eficácia e da equidade do sistema tributário nacional, depende de profundos debates com todos os atores envolvidos nesse processo, com destaque para o Poder Judiciário, as procuradorias fazendárias, a Ordem dos Advogados do Brasil e os Chefes dos Executivos dos Estados e Municípios. Enfim, soluções simplórias não resolverão problemas complexos.

9 REFERÊNCIAS

ABREU, Murilo Silvio de. Contencioso tributário de IBS e CBS: há alternativa mais democrática e eficiente. *Jota*, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/contencioso-tributario-de-ibs-e-cbs-ha-alternativa-mais-democratica-e-eficiente>. Acesso em: 15 jan. 2025.

71. BRASIL. Constituição (1988). *Emenda à Constituição n. 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal e Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. *Reforma tributária: a nova tributação de consumo no Brasil*. São Paulo: Juspodivm, 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n. 108*, de 5 de junho de 2024. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, e dá outras providências. Brasília: DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905_publicacaoOriginal-174141-pl.html. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 45*, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9418093&ts=1693574496159&disposition=inline>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. CNJ. *Resolução n. 385*, de 6 de abril de 2021. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda à Constituição n. 132*, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal e Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Justiça Federal de Primeira Instância em Pernambuco. *Termo de Cooperação Judiciária*. SFH. 14 out. 2021. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/cooperacaoJudiciaria/Termo_de_CooperacaoJudiciaria%20-%20SFH.pdf. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 19 jan. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar n. 68, de 25 de abril de 2024*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e o Imposto Seletivo – IS e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2414157&filename=PLP%2068/2024. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.327.576*. Plenário Rel. Dias Toffoli. Sessão 17 de março de 2022. Firmando o seguinte tema de repercussão geral: A aplicação do art. 46, § 5º, do CPC deve ficar restrita aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760338385>. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5737/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Relator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Sessão de 25 abr. 2024. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768917607>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5492/2023*. Plenário. Relator: Min. Dias Toffoli. Sessão de 24 abr. 2024. Brasília: DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769626466>. Acesso em: 13 dez. 2024.

CASTRO, Danilo Monteiro de. *Quem terá legitimidade processual para executar o IBS?* 23 jun. 2024. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-23/quem-tera-legitimidade-processual-para-executar-o-ibs/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Faltou (mais uma vez) combinar com os russos. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); VERGUEIRO, Camila Campos; BRITTO, Lucas Galvão de (org.). *A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do construtivismo lógico-semântico: o texto da Emenda Constitucional 132/2023*. São Paulo: IBET: Noeses, 2024.

FALA DO MINISTRO GURGEL DE FARIA durante evento “Diálogos Tributários” no Jota. In: BIKEL, Diane. Ministro do STJ defende aperfeiçoamento do sistema de precedentes e modulações. *Jota*, 24 set. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/ministro-do-stj-defende-aperfeicoamento-do-sistema-de-precedentes-e-modulacoes>. Acesso em: 25 jan. 2025.

MARQUES, Mauro Campbell. Demandas repetidas: a necessidade de *classaction* e de Adil em matéria tributária. *Revista Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 183, nov. 2015.

MÜLLER, Gabriel Baltazar. A segurança jurídica para além da tipicidade tributária. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 14, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/27>. Acesso em: 15 fev. 2025.

OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. Contencioso judicial pós-reforma (ou revolução) tributária. *Jota*, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/contencioso-judicial-pos-reforma-ou-revolucao-tributaria>. Acesso em: 14 jan. 2025.

RIBEIRO, Aguinaldo. *Parecer de Plenário pela Comissão Especial destinada a proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 45-A, de 2019*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297856&filename=PPR%201%20CEURG%20=%3E%20PEC%2045/2019. Acesso em: 25 jan. 2025.

SOKAL, Guilherme Jales. A etapa processual da reforma tributária – ou um ataque à Justiça Estadual. *Jota*, 5 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/a-etapa-processual-da-reforma-tributaria-ou-um-ataque-a-justica-estadual>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SZAZI, Eduardo. Reforma tributária e a reforma do Judiciário. *Consultor Jurídico*, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-12/a-reforma-tributaria-e-a-reforma-do-judiciario/>. Acesso em: 25 jan. 2025.