

O COMITÊ GESTOR DO IBS E A REPRESENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ANTES E DEPOIS DA EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 227/2026: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Miguel Delgado Gutierrez

Advogado em São Paulo. Professor do Centro de Extensão Universitária (CEU) – Escola de Direito do Instituto Internacional de Ciências Sociais (IICS). Mestre e Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Carlos Henrique Crosara Delgado

Advogado em São Paulo. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutorando e Mestre em Direito Tributário e Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP).

Artigo recebido em 12.02.2026 e aprovado em 30.04.2026.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 O cenário anterior à publicação da Lei Complementar n. 227/2026 2.1 As justificativas apresentadas pelos Estados para apressar a implementação do Comitê Gestor do IBS 2.2 A reação das entidades de representação municipal diante dessas justificativas 2.3 O *trade-off* de acelerar ou não os passos do Comitê Gestor do IBS e uma avaliação jurídica das ações e omissões dos Estados e Municípios 3 A Lei Complementar n. 227/2026 e os critérios para a representatividade dos entes subnacionais no Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS 4 Conclusões 5 Referências.

RESUMO: O sistema tributário brasileiro tem passado por grandes transformações nos últimos anos, merecendo destaque a reforma tributária aprovada com a promulgação da Emenda Constitucional n. 132/2023, que abriu um novo capítulo na história do federalismo fiscal e financeiro em relação à tributação do consumo. Em prol da simplicidade, da neutralidade, da segurança jurídica e de outros valores trazidos pela reforma, Estados e Municípios perdem respectivamente o ICMS e o ISS, mas, em troca, recebem o IBS, que os absorve. Esse novo imposto será arrecadado, fiscalizado, gerido, e o produto da sua arrecadação será repartido entre os entes subnacionais pelo Comitê Gestor do IBS, que contará com representantes dos Estados e Municípios em igual número (27). A criação do mencionado comitê e a representação dos Estados e Municípios

no seu Conselho Superior foram objeto da recente Lei Complementar n. 227/2026, mas, antes de sua publicação, referido comitê já havia sido instalado de fato, apenas com representantes dos Estados, para o adiantamento de alguns trabalhos e recebimento de recursos da União. O presente artigo traz dois exames críticos: (a) da falta de representação dos Municípios, na atuação de fato do mencionado comitê, antes da publicação do seu marco regulatório; e (b) dos critérios para a eleição de representantes municipais, trazidos por essa nova lei.

PALAVRAS-CHAVE: Comitê Gestor. IBS. Representação municipal.

IBS' MANAGEMENT COMMITTEE AND MUNICIPAL REPRESENTATION BEFORE AND AFTER ENACTMENT OF COMPLEMENTARY LAW NUMBER 227/2026: A CRITICAL ANALYSIS

CONTENTS: 1 Introduction 2 The scenario prior to the publication of Complementary Law No. 227/2026 2.1 The justifications presented by the States to expedite the implementation of the IBS Management Committee 2.2 The reaction of municipal representative entities to these justifications 2.3 The trade-off of accelerating or not the steps of the IBS Management Committee and a legal assessment of the actions and omissions of the States and Municipalities 3 Complementary Law No. 227/2026 and the criteria for the representation of subnational entities in the Superior Council of the IBS Management Committee 4 Conclusions 5 References.

ABSTRACT: Brazilian Tax Law system has suffered considerable transformations in the last years. Among them, without any doubt, deserves attention the tax reform approved by the enactment of Constitutional Amendment number 132/2023, which opened a new chapter in the history of both tax and financial federalism, regarding consumption taxation. Targeting simplicity, neutrality, legal certainty and other values brought by the tax reform, States and Municipalities lose respectively their ICMS and ISS taxes but, in return, are granted with the IBS that absorb both. The new IBS tax will be collected, audited, managed and its yield will be shared between subnational federative entities by the Management Committee, which will be composed by the same number of State and Municipal representatives (27). The creation of this committee and its representation by the States and Municipalities on its Superior Council were ruled by recent Complementary Law number 227/2026, but, prior to that, it had already been established in fact, with only representatives from the States, to advance some tasks and to receive funds from the Union. This paper presents two critical analyses: a) the lack of municipalities' representation in the activities developed by this committee, prior to the enactment of its regulatory framework; and b) the criteria for the election of municipal representatives, brought by this new law.

KEYWORDS: Management Committee. IBS. Municipal representation.

1 INTRODUÇÃO

Com a publicação da Emenda Constitucional n. 132/2023, foi finalmente introduzida a reforma tributária do consumo no ordenamento jurídico brasileiro. Tempos depois, veio a lume a Lei Complementar n. 214/2025, que regulou as normas gerais aplicáveis – de forma espelhada – às novas figuras tributárias

criadas, a saber, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) – da União – e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) – dos Estados e Municípios –, que substituirão – progressivamente – o PIS, a Cofins, o IPI, o ICMS e o ISS.

Por força desses novos diplomas, o federalismo fiscal brasileiro mudou de um sistema rígido de repartição de competências tributárias constitucionalmente atribuídas à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para um regime mais flexível, enxuto e centralizado, de modo que a CBS passará a englobar o PIS, a Cofins e o IPI; e o IBS, por sua vez, abrangerá o ICMS e o ISS.

No tocante ao IBS, foco do presente trabalho, o produto de sua arrecadação será distribuído entre os entes subnacionais por meio do Comitê Gestor do IBS, recentemente aprovado pela Lei Complementar n. 227/2026.

O Comitê Gestor do IBS é figura ímpar no novo sistema tributário e será o destino do produto da arrecadação do IBS, de titularidade de 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.570 Municípios, cujos representantes decidirão como dividir o enorme montante arrecadado, guiados pelas luzes do princípio do destino e da ponderação populacional dos entes favorecidos.

As regras escolhidas para orientar essa partilha são o princípio do destino¹ e o peso da população dos entes federativos. Ou seja, os Estados e Municípios que mais consumirem bens e serviços, cujo consumo é influenciado diretamente pelo contingente populacional e pela renda *per capita*, terão maiores repasses de imposto, o que deve trazer assimetrias. Esse ponto, porém, não será objeto de estudo no presente trabalho.

O que será aqui investigado é a questão da composição e da representatividade do Comitê Gestor do IBS, de relevância absolutamente fundamental, pois serão os representantes dos Estados e Municípios que comporão o Conselho Superior da referida entidade, sua instância máxima de decisão, a quem cabe a última palavra em matéria de IBS². A má qualidade e/ou a incompletude dessa composição poderão custar caro ao novo modelo de federalismo adotado pelo Brasil. Em relação aos Estados, cada um deles já tem um representante (em regra, seus respectivos Secretários de Fazenda), sem ponderação de pesos de nenhuma espécie entre eles, o que, de certo modo, afastou atritos. A questão mais delicada, portanto, é a representação municipal.

1. Conforme art. 156, § 4º, II, da Constituição Federal, com as alterações da EC 132/2023.

2. Conforme art. 8º da Lei Complementar n. 227/2026.

Nesse ponto, fato é que o projeto legislativo que deu origem à Lei Complementar 227/2026 (PLP 108/2024) não trouxe critérios que agradassem, ao menos, a maioria dos Municípios. Na verdade, foi justamente o contrário: tal projeto trouxe critérios que – *a priori* – privilegiariam os Municípios mais populosos e economicamente mais fortes, que são a minoria³.

Diante disso, não se alcançou um consenso natural entre os Municípios em relação à sua representatividade. Como alternativa, o PLP 108/2024 permitia que a escolha dos representantes do Comitê Gestor do IBS se desse por meio de associações de representação de Municípios, com maior alcance geográfico de representatividade possível⁴.

E, nesse cenário, destacaram-se duas associações: a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). No entanto, referidas associações não lograram êxito em eleger os seus representantes municipais de modo consensual, de modo que as discussões travadas a esse respeito acabaram por ser levadas à via judicial⁵.

Tal impasse acabou perdurando por um tempo e os Estados, sob o argumento de que seria necessário acelerar a implementação do Comitê Gestor do IBS, para efeito de recebimento de recursos da União, preferiram não aguardar o desate do conflito ainda pendente entre as associações e resolveram – de fato – instalar o Comitê Gestor em 16.05.2025, sem representação municipal⁶. Mais ainda: já elegeram o primeiro presidente da entidade, o Secretário da Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul.

Ocorre que, em 13 de janeiro de 2026, foi publicada a Lei Complementar n. 227/2026, sendo que seus arts. 8º e 9º trazem critérios objetivos e subjetivos para a definição dos representantes dos Estados e dos Municípios perante o Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS, os quais serão mais bem estudados adiante.

3. Conforme art. 8º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 227/2026.

4. Tal como dispõe o art. 8º, § 3º, IV e §§ 4º a 6º, do PLP 108/2024.

5. Processo n. 0718870-09.2025.8.07.0001, ajuizado pela FNP, em trâmite na 11ª Vara Cível de Brasília. Por ordem judicial, foram suspensas as deliberações entre a autora e a CMN para a definição dos representantes municipais no Comitê Gestor do IBS.

6. De acordo com nota oficial do Comsefaz. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/reforma-tributaria-conselho-superior-do-comite-gestor-do-ibs-e-instalado-e-membros-indicados-pelos-estados-tomam-posse/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

Restando a matéria atualmente positivada, torna-se possível examiná-la juridicamente com maior profundidade, sob ângulos diversos. Nessa linha, o presente artigo propõe, como metodologia, primeiramente investigar se pode ser considerado oportuno e razoável o Comitê Gestor do IBS ter agido de fato em relação a alguns assuntos de sua alçada, antes da sua aprovação por meio da lei complementar anteriormente referida, bem como as possíveis consequências que tais atos poderão causar.

Dentro desse exame preliminar, serão consideradas as justificativas dos representantes dos Estados no Comitê Gestor do IBS, para efeito de sua atuação sem representantes dos Municípios. Feito isso, serão analisados os argumentos em sentido contrário, das associações de representação municipal. Ao final dessa dialética, será possível melhor avaliar essa situação, com base no ordenamento jurídico vigente até então.

Em seguida, serão analisados os critérios objetivos e subjetivos de representatividade dos Municípios trazidos pela Lei Complementar n. 227/2026 à luz da Emenda Constitucional n. 132/2023, dos princípios do federalismo fiscal e do direito comparado, em especial se eles serão capazes de representar – com alguma suficiência – os anseios dos 5,570 Municípios brasileiros, localizados nas cinco regiões do país, bastante distintos quanto às suas características sociais, políticas, econômicas e populacionais.

Fato é que a representatividade dos entes subnacionais no Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS é assunto da maior relevância jurídica, pois se trata de um dos pilares de sustentação do novo modelo de federalismo fiscal adotado no Brasil, merecendo, portanto, a melhor atenção possível.

2 O CENÁRIO ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 227/2026

2.1 As justificativas apresentadas pelos Estados para apressar a implementação do Comitê Gestor do IBS

Em manifestações transmitidas pela mídia, ficou esclarecido pela representação dos Estados que era necessário apressar os passos da reforma, em particular a instalação – na prática – do Comitê Gestor do IBS, para que fosse emitido o CNPJ do órgão e aberta uma conta bancária em seu nome, para receber

recursos da União⁷. Além disso, alegou-se que o impasse na representação dos Municípios não poderia comprometer indefinidamente a implementação da reforma tributária, sobretudo a parte sistêmica e o recebimento de recursos a ela atrelados, cujo cronograma já se encontrava atrasado, desde janeiro de 2025.

O primeiro presidente nomeado do Conselho Superior do órgão, o Secretário de Fazenda do Mato Grosso do Sul, Sr. Flávio César Mendes de Oliveira, que também é presidente do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), disse: “Essa fase toda que antecedeu a eleição foi baseada em diálogo e transparência com as instituições que representam os municípios e chegamos ao entendimento de que precisávamos avançar porque temos prazos a serem cumpridos”, destacando que a fase de transição da reforma tributária começa no próximo ano. “Para desenvolver os sistemas [do IBS], é necessário receber os aportes da União.”⁸

Segundo ele, nessa mesma reportagem, estava previsto para aquele ano de 2025 o repasse, em janeiro, de R\$ 600 milhões em parcelas mensais de R\$ 50 milhões. “Sete meses, porém, já foram perdidos e o valor deve ser menor”, afirmou Oliveira⁹. De fato, os representantes dos Municípios já deveriam ter sido eleitos, mas, ante as divergências entre a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), ainda não foram. A mesma reportagem divulgou que a diretoria da FNP assistiu à eleição, que ocorreu durante a 2ª Reunião do Conselho Superior do Comitê Gestor, mas não votou. A da CNM também foi convidada, mas sequer compareceu ao evento. Por

7. OLIVON, Beatriz. Comitê Gestor do IBS é instalado sem representantes dos municípios. *Valor Econômico*, 2 ago. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/08/02/comite-gestor-do-ibs-e-instalado-sem-representantes-dos-municipios.ghtml>. Acesso em: 18 ago. 2025.

8. OLIVON, Beatriz. Comitê Gestor do IBS é instalado sem representantes dos municípios. *Valor Econômico*, 2 ago. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/08/02/comite-gestor-do-ibs-e-instalado-sem-representantes-dos-municipios.ghtml>. Acesso em: 18 ago. 2025.

9. Em matéria publicada no *Valor Econômico*, foi declarado pelo presidente nomeado do Comitê Gestor do IBS que esse órgão, para compensar a perda, iria solicitar o dinheiro faltante (R\$ 400 milhões) à Receita Federal do Brasil (cf. SANT’ANNA, Jéssica; OLIVON, Beatriz. Comitê Gestor busca mais recursos para implementar o sistema do IBS. *Valor Econômico*, 22 ago. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/08/22/comite-gestor-busca-mais-recursos-para-implementar-o-sistema-do-ibs.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2025).

enquanto, segundo Oliveira, não serão tratados no órgão assuntos fora desses pontos mais operacionais.

O presidente do Comitê Gestor do IBS, na tentativa de justificar as ações que vêm sendo tomadas, alegou publicamente que todos os trabalhos de implementação sistêmica estão sendo comunicados à FNP e à CNM, de modo a buscar-se a necessária transparência¹⁰. Em complemento, na mesma matéria, ele mesmo asseverou: “São mais ou menos dois mil técnicos, envolvendo Estados e municípios, que estão trabalhando nesses últimos meses intensamente”. Em síntese, foram essas as justificativas apresentadas pelos Estados.

2.2 A reação das entidades de representação municipal diante dessas justificativas

Como era esperado, a reação das mencionadas entidades foi de repúdio à atuação do Comitê Gestor sem sua representatividade completa, alegando que tal comportamento representaria quebra do pacto federativo. Por outro lado, a diretoria da FNP presenciou a eleição, mas não votou, e a CNM, por não ter comparecido, nada fez. As entidades de representação municipal, na prática, deixaram os representantes dos Estados seguirem atuando, elegendo o presidente do órgão conforme critérios unicamente por eles estabelecidos.

Porém, tal como registrado pelo jornal *Valor Econômico* na mesma reportagem já referenciada, num “pré-comitê”, com a participação dos Municípios, outros temas já estavam sendo abordados, como o desenvolvimento dos sistemas operacionais do IBS, o regimento do Comitê Gestor e o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 108/2024 – que trata do órgão e estabelece normas para gerenciar o IBS.

A FNP e a CMN, apesar de terem se insurgido contra a atuação de fato do Comitê Gestor do IBS, parcialmente representado, na prática, acabaram adotando a mesma conduta, ao preferirem se reunir por meio de um “pré-comitê”, tratando isoladamente de temas que reputaram relevantes. Ocorre que, em última instância, a representação municipal só não foi regularizada

10. Conforme matéria publicada no *Valor Econômico*, já citada (cf. SANT’ANNA, Jéssica; OLIVON, Beatriz. Comitê Gestor busca mais recursos para implementar o sistema do IBS. *Valor Econômico*, 22 ago. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/08/22/comite-gestor-busca-mais-recursos-para-implementar-o-sistema-do-ibs.ghml>. Acesso em: 25 ago. 2025).

até então pela falta de consenso entre a FNP e a CMN no tocante à escolha dos representantes.

Em resumo, as referidas associações criticaram a atuação do Comitê Gestor do IBS, mas, até então, pouco contribuíram para a eleição dos representantes municipais, preferindo trabalhar em separado.

2.3 O *trade-off* de acelerar ou não os passos do Comitê Gestor do IBS e uma avaliação jurídica das ações e omissões dos Estados e Municípios

A partir do que foi examinado nos tópicos precedentes, há o seguinte *trade-off* a ser estudado:

- (i) a aceleração da implementação da reforma tributária, no que for possível, para evitar atrasos nos cronogramas de instalação sistêmica e perdas de repasse da União; ou
- (ii) aguardar a aprovação do PLP 108/2024 e o desate do nó da representação municipal, cujo desfecho até então era incerto. Por outro lado, vencida essa barreira, haveria a necessária segurança jurídica para avançar nessa temática.

Na prática, foi constatado que, mesmo sem a aprovação formal do PLP 108/2024 e sem a composição completa do Comitê Gestor do IBS, Estados e Municípios trabalharam paralelamente na implementação da reforma tributária, cada um a seu modo.

O argumento dos Estados é que devem ser evitados atrasos e nada têm eles a ver com o conflito instaurado entre as associações de Municípios. Já estas, por sua vez, se veem lesadas, já que a instalação do Comitê Gestor do IBS, sem representantes municipais, equivale a uma quebra do pacto federativo.

Até pouco tempo antes da edição da Lei Complementar n. 227/2026, quanto à representação municipal no Comitê Gestor do IBS, não se vislumbrava acordo tão cedo entre a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), até porque ambas ainda controvertem seus interesses judicialmente, não sendo possível prever quando esse litígio seria resolvido.

Dentro desse contexto, *a priori*, parece razoável o argumento de que a reforma tributária não pode esperar *ad aeternum* a solução desse embate, pois

atrasaria o seu cronograma e tornaria a sua implementação ainda mais morosa, haja vista o seu já longuíssimo prazo de transição.

Por outro lado, uma implementação deficiente da reforma tributária, com a inauguração de um Comitê Gestor do IBS incompleto, também é por demais problemática. O avanço prematuro das ações abrange o *compliance*, particularmente a parte sistêmica e tecnológica do IBS, de relevância capital para que o Comitê Gestor possa arrecadá-lo e dividi-lo racionalmente entre todos os entes federativos.

Todo esse trabalho deve ser custeado pela União e, dessa forma, exsurge o argumento dos Estados de que o Comitê Gestor deve ser implementado o quanto antes para recepcionar os repasses federais de verbas, importantes para o início dos trabalhos.

Ocorre que, à luz da EC 132/2023 e do racional que orienta a reforma tributária, todas as ações unilaterais realizadas até o momento afrontam diretamente o pacto federativo, uma vez que os Estados já querem receber recursos da União para desenvolver os sistemas do IBS, mas, em continuando desse modo, todo o desenvolvimento poderá ser moldado de acordo com os interesses desses entes federativos, ao seu modo, deixando de lado os representantes dos Municípios, também legitimados a opinar sobre essa matéria.

Vê-se, pois, que os representantes dos Estados no Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS agiram de modo isolado no que tange à tomada de decisões referentes a algumas questões operacionais, criando uma situação anti-isonômica para com os Municípios, uma vez que a Emenda Constitucional 132/2023 exige – na forma definida em lei complementar – representação paritária dos Estados, Distrito Federal e Municípios, na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor¹¹, não havendo exceção prevista para o cumprimento desse requisito.

A omissão de representantes municipais, conforme ensina Gabriel Ivo, provoca desequilíbrio entre os entes federativos, que poderá redundar em conflitos judiciais entre eles e inconstitucionalidades, uma vez que os Municípios – sem representantes – ficarão subordinados às decisões dos representantes dos Estados, sem ter participado desse processo decisório¹².

11. Conforme inciso I do § 2º do art. 156-B, da Constituição Federal.

12. IVO, Gabriel. O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e a estrutura federal do Estado brasileiro: os percalços da enunciação e a legitimidade do direito (*lege ferenda*,

Ou seja, os 5.570 Municípios que antes eram competentes para legislar, cobrar e arrecadar o ISS sobre a fração do consumo que a Lei Maior lhes outorgava (serviços descritos na lista anexa à Lei Complementar n. 116/2003), perdem essas prerrogativas em troca de receberem repasses de IBS via Comitê Gestor.

Conquanto seja sabido que no Brasil existem poucos Municípios com grandes populações e arrecadação expressiva do ISS, há muitas municipalidades de médio e pequeno portes que, apesar de não arrecadarem muito a título desse imposto, em termos absolutos, conseguem – a partir desse imposto – obter recursos relevantes proporcionalmente aos seus respectivos orçamentos. Estudando essa questão, François E. J. de Bremaeker¹³ pesquisou a participação da receita proveniente da arrecadação do ISS no total das receitas tributárias dos Municípios, por faixa de população e por regiões brasileiras. Na tabela abaixo colacionada, o autor revela que o ISS é importante para a arrecadação municipal.

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA RECEITA MUNICIPAL DO ISS
EM RELAÇÃO À RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL,
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E OS GRUPOS DE HABITANTES.
BRASIL – 2015. (*)

GRUPOS DE HABITANTES (por mil))	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
BRASIL	54,06	72,09	60,86	54,34	44,36	47,95
até 2	41,95	66,67	62,35	48,88	35,48	39,30
2 l- 5	51,56	55,57	83,21	56,69	37,18	56,72
5 l- 10	51,28	69,66	80,46	52,13	37,82	49,51
10 l- 20	55,05	88,04	81,07	48,85	34,12	59,09
20 l- 50	52,82	82,54	74,63	48,38	39,03	48,32
50 l- 100	47,90	71,23	68,54	43,34	38,95	43,37
100 l- 200	49,87	78,88	62,63	49,16	41,96	43,04
200 l- 500	51,25	65,38	56,13	52,32	44,62	47,45
500 l- 1000	51,25	73,14	55,39	50,34	47,38	45,56
1000 l- 5000	52,54	66,64	56,33	45,70	54,16	50,08
5000 e mais	60,26	-	-	60,26	-	-

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2015.
Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / SIOPE – 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS DADOS: François E. J. de Bremaeker

(*) Dados para o universo de 5.568 Municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

É bem verdade que existem muitos Municípios pequenos no Brasil, com arrecadação baixa de ISS, mas, ainda assim, pode-se dizer que esse imposto – na média – é relevante proporcionalmente para muitas municipalidades, na composição de seus orçamentos.

o Projeto de Lei n. 108, de 2024). Disponível em: <https://www.ibet.com.br/o-comite-gestor-do-imposto-sobre-bens-e-servicos-e-a-estrutura-federal-do-estado-brasileiro-os-percalcos-da-enunciacao-e-a-legitimidade-do-direito-lege-ferenda-o-projeto-de-lei-no-108-de-2024-po/>.

- BREMAEKER, François E. J. A importância do ISS para os municípios. *Observatório de Informações Municipais*, Rio de Janeiro, mar. 2017. Disponível em: http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/119D75C6-D89E-0784-ADA1E07E2F609DE714032017054331.pdf&i=3073. Acesso em: 15 mar. 2026.

Voltando ao Comitê Gestor, ele tem como seu órgão máximo o Conselho Superior, com representação igual de entes subnacionais, sendo ali o fórum para todos eles tomarem decisões da mais elevada importância em matéria de IBS, dentre elas a destinação dos repasses do imposto¹⁴. Tal conselho, no entanto, conta com limitada representação municipal¹⁵, o que já é bastante problemático. Sem representação nenhuma, a situação se torna insustentável.

Por mais que haja transparência nos trabalhos sistêmicos que vinham sendo feitos no Comitê Gestor do IBS em relação à CNM e à FNP, ficando cientes do que se passava, essas associações não parecem estar colaborando ativamente com os Estados em assuntos de interesse comum. Elas também erram ao agir de modo isolado, pois a Lei Maior exige atuação integrada dos Estados, Distrito Federal e Municípios nas questões que envolvem a distribuição do produto da arrecadação do IBS, sendo que a plataforma tecnológica e sistêmica é meio fundamental para atingir esse fim.

É importante destacar que, para que o Comitê Gestor do IBS possa realmente funcionar, é de capital relevância que suas plataformas e tecnologias de informação estejam muito bem integradas, levando-se em conta a enorme capilaridade do federalismo fiscal brasileiro, já que existem milhares de entes federativos envolvidos.

Outro detalhe importante, que constitui fato incontroverso, é que os 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.570 Municípios brasileiros são extremamente heterogêneos em diversos aspectos, incluído o de desenvolvimento tecnológico, de modo que, para que o Comitê Gestor do IBS possa operar satisfatoriamente, todos esses entes devem estar sistemicamente bem integrados e, para que isso ocorra, as plataformas desses deverão ser compatíveis com o novo sistema.

Indo mais adiante nessa questão, por força dessa heterogeneidade, imagina-se que os esforços de integração sistêmica de cada ente federativo deverão ser diferentes, de acordo com o seu grau de desenvolvimento tecnológico, o que

14. Conforme inciso II do art. 156-B da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 132/2023.

15. PORCOTE, Liliâne Aparecida dos Santos; MEDEIROS, Clayton Gomes de. Comitê gestor tributário: estrutura, desafios e oportunidades na implementação da reforma fiscal. *Revista Foco*, v. 18, n. 10, p. 12, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/10162>.

deverá levar a diversas estratégias de padronização, com tempos e recursos igualmente distintos.

Melhor seria que a implementação de todo esse aparato sistêmico fosse feita, passo a passo, com o Comitê Gestor do IBS plenamente representado, para que os representantes dos Estados e Municípios pudessem, de modo conjunto e integrado, como manda o art. 156-B, *caput*, da Lei Maior, participar ativamente desse processo junto com seus técnicos respectivos, fazendo – a tempo – os necessários ajustes, levando em conta as suas peculiaridades individuais. Aqui, sim, os recursos da União seriam bem empregados em prol de objetivos comuns.

Por mais que tenha sido anunciada transparência nas ações que vêm sendo tomadas pelos representantes dos Estados no Comitê Gestor, tratar desse assunto de forma fragmentária, além de enfraquecer o colaboracionismo federativo entre Estados e Municípios, de fundamental relevância para a reforma tributária vingar, poderá dar nascimento a um verdadeiro “nó sistêmico”.

É importante reforçar que o novo modelo de federalismo, mesmo sendo considerado mais centralizado que o anterior, não pode comprometer a autonomia político-jurídica dos entes subnacionais, no caso, ceifando a participação dos representantes municipais dos trabalhos sistêmicos até agora realizados apenas pelos representantes dos Estados. Tal conduta, além de inconstitucional, enfraquece o novo modelo, criando desequilíbrio federativo entre os entes subnacionais, cujas autonomias devem ser preservadas¹⁶.

Essa situação tem o condão de concentrar poder tributário nas mãos de poucos, tornando o Estado mais unitário e aviltando o equilíbrio de forças dentro do pacto federativo, conforme sustenta Geraldo Ataliba¹⁷.

Além disso, não basta ao novo modelo federativo prever, na sua normatização, a representatividade dos Municípios no âmbito do Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS se essa acabar sendo preterida pelos Estados. A autonomia dos entes subnacionais, nesse novo modelo, pressupõe que existam meios

16. DERZI, Misabel de Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266/215>. Acesso em: 24 jan. 2026.

17. ATALIBA, Geraldo. Competência legislativa supletiva estadual. *Revista de Informação Legislativa*, v. 19, n. 73, p. 81-94 [p. 90], jan./mar. 1982. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181354/000393581.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 27 ago. 2025.

efetivos para ser exercida¹⁸, do contrário, haverá redução da representatividade, segundo Hamilton Dias de Souza e Daniel Corrêa Szelbrackowski¹⁹.

Feitas essas considerações e, voltando ao *trade-off* anteriormente mencionado, parece que esperar mais e começar a reforma do modo idealizado pela Emenda Constitucional n. 132/2023, é melhor ou, na pior das hipóteses, menos nocivo do que acelerá-la, implementando-a de forma incompleta e fragmentária, com expedientes isolados e de eficácia duvidosa, pois:

- a) nada obstará ao Congresso Nacional alterar o cronograma da reforma tributária para desatar esse nó;
- b) manter o modelo atual de federalismo até a superação dessa dificuldade é melhor do que já introduzir o novo modelo de modo imperfeito desde o seu nascedouro, pois, nesse caso, os Municípios ficariam ainda mais enfraquecidos diante dos Estados;
- c) os recursos da União para a implementação sistêmica do Comitê Gestor do IBS, ainda não depositados, não serão perdidos. Se já possuem dotação orçamentária, basta serem alocados em outra conta, para que fiquem reservados até a resolução desse impasse entre Estados e Municípios, os quais poderão ser transferidos oportunamente ao mencionado órgão;
- d) Estados e Municípios trabalhando em paralelo e desalinhados poderão produzir enormes distorções, a saber: (i) os Estados seriam claramente beneficiados, já que teriam recursos da União para moldar os sistemas conforme seus interesses; (ii) os Municípios ficariam prejudicados, pois não estão trabalhando em parceria nas implementações sistêmicas e, se o impasse de sua representatividade persistir, quando terminar o processo, serão obrigados a aceitar o sistema feito pelos Estados, que poderá não ser plenamente compatível com suas realidades tecnológicas atuais; (iii) ainda que os Municípios tratem sobre sistemas num “pré-comitê”, sem recursos expressivos,

-
18. Conforme defende Gisele de Souza (cf. SOUZA, Gisele de. *Competência para instituir IBS: tributação no destino na RFB da CF/1988*. Dissertação [Mestrado] – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025, p. 50. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/44424>. Acesso em: 24 jan. 2026).
 19. SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACKOWSKI, Daniel Corrêa. Conselho Superior do CG-IBS sem municípios e erosão federativa. *Consultor Jurídico*, 11 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-11/comite-gestor-sem-municipios-e-erosao-federativa/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

não deverão evoluir muito. Sem os recursos da União, teriam que buscar formas alternativas de custeio, o que é dificultoso. Cabe lembrar que os Municípios brasileiros são, na sua imensa maioria, pequenos e com orçamentos limitados, dependendo de repasses da União e dos Estados; (iv) a probabilidade de conciliação de sistemas capilarizados feitos em separado não é certa, podendo demorar mais tempo e sendo necessários mais recursos para obter compatibilidade; e (v) desalinhamentos gerarão mais atrasos, insatisfações e mais judicialização no futuro, aumentando a insegurança jurídica.

Outro recurso jurídico que pode ser aplicado para melhor exame dessa controvérsia é o teste de proporcionalidade, medindo-se os prós e contras das duas situações para, ao final, buscar a solução que parece melhor atender à conciliação desses interesses contrapostos, com o mínimo de impactos sobre direitos fundamentais.

Há duas situações, a saber: (a) implementação do Comitê Gestor, de modo a acatar o cronograma da reforma e a EC 132/2023, receber recursos da União e evitar atrasos; e (b) corrigir o problema de representação municipal, para manter a estrutura paritária do Comitê Gestor do IBS e preservar o novo pacto federativo.

Observando o embate à luz do princípio da proporcionalidade, é inevitável relativizar a aplicação de uma regra ou princípio constitucional, para a aplicação de outros, de modo a aferir a existência ou não de *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito* na solução adotada. Para resolver esse problema, por meio adequado, segundo Paulo Bonavides, tem-se aquele que, por definição, tem o potencial de atingir o objetivo colimado, havendo compatibilidade entre meios e fins²⁰.

Na sequência, tem-se por necessário o meio que, dentre todos os demais disponíveis, consegue atingir o seu propósito com o mínimo de sacrifício ao outro princípio ou regra conflitante. Conforme esclarece Alexy, a ideia é a de elencar todas as alternativas adequadas à resolução do problema e, dentre elas, escolher a menos onerosa²¹.

20. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 396.

21. ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 590.

Por fim, sucede o exame de proporcionalidade em sentido estrito, o qual, superados os quesitos anteriores, consiste em se aferir se a medida adotada para se fazer valer um princípio ou regra compensa, em contrapartida, a restrição do escopo dos outros, submetidos à relativização.

A missão é buscar um verdadeiro equilíbrio entre forças contrapostas. Segundo Humberto Ávila, trata-se de exame bastante subjetivo²², havendo necessidade de aprofundamento na fundamentação do intérprete ou aplicador do direito.

Nesse ponto, os dois meios se revelam eficazes para implementar sistemicamente a reforma tributária, um deles mais rápido, adequado aos cronogramas propostos, incluídos os de recebimento de recursos da União, essenciais ao trabalho. Quanto mais demora existir, mais atrasos, menos recursos e mais tempo a reforma tributária levará para se estabelecer.

Todavia, não se pode garantir – no meio mais rápido – se os resultados que serão colhidos desse trabalho serão efetivos no futuro e se os esforços tecnológicos dos Estados e Municípios poderão ser conciliados oportunamente e a contento. Diante da enorme importância dessa matéria, qualquer erro poderá produzir sérias distorções, discussões e mais judicialização, em prejuízo do novo pacto federativo, atingindo milhões de pessoas.

Atualmente, não se consegue estimar com precisão qual seria a dimensão desses problemas citados e que consequências poderiam gerar no futuro, o que abre mais espaço para preocupações.

O outro meio é mais moroso e, segundo os Estados, atrasaria o cronograma e restringiria recursos da União. Mas, apesar desses problemas, parece ser mais efetivo, uma vez que, plenamente instalado e bem representado o Comitê Gestor do IBS, suas ações deverão estar mais alinhadas aos interesses dos Estados e Municípios, podendo os representantes de ambos os entes federativos participar harmonicamente – e com igual peso decisório – de todos os passos da sua implementação, a começar pelo sistêmico, de fundamental relevância para a boa implementação da reforma. Aqui restará cumprido o primado da atuação integrada dos entes subnacionais, exigido pelo *caput* do art. 156-B da Constituição Federal.

22. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 173.

O problema desse meio é que geraria atrasos e restringiria recursos da União. No entanto, quanto aos atrasos do cronograma, por mais que sejam ruins, não se pode garantir que serão piores do que os problemas que surgirão depois, se os sistemas forem instalados de modo a não dar conta de toda a complexidade do novo modelo federativo, podendo enfraquecê-lo ou, até mesmo, comprometê-lo.

Seria melhor demorar mais para ter um resultado melhor no futuro, do que o inverso. Nesse meio-tempo, vale estender um pouco mais o modelo federativo atual do que já iniciar um novo cheio de deficiências para corrigir depois. Já em relação aos recursos necessários, outros meios poderiam ser empreendidos para obtê-los.

Parece, portanto, que o meio mais moroso seria o menos gravoso, com menor prejuízo aos direitos fundamentais, no caso, o pacto federativo e o direito de os Municípios se verem bem representados no Comitê Gestor do IBS, passando, pois, pelo teste de proporcionalidade *stricto sensu*.

Elastecer a implementação da reforma tributária um pouco mais não produziria novos prejuízos imediatos, mas tão somente uma maior duração do modelo federativo atual. Além disso, o argumento de que a aceleração se faria necessária para receber recursos da União pode ser contornado, tal como se viu anteriormente.

O meio mais rápido representaria maior desequilíbrio no pacto federativo, já estressando, desde o início, as relações entre Estados e Municípios. Além disso, é considerável a probabilidade de que o separatismo deles na implementação dos sistemas do IBS gerará problemas, ainda difíceis de estimar e calcular.

Não se quer dizer com isso que o meio mais moroso seja o melhor. Quer-se dizer que ele seria o “menos prejudicial”, diante das circunstâncias anteriormente estudadas, sopesando-se os impactos constitucionais e os prós e contras em relação àquele mais rápido, que atende ao anseio dos Estados.

O meio mais moroso, apesar dos pontos negativos avaliados, inegavelmente, parece ser o melhor para efeito de promover segurança jurídica no início da reforma tributária.

3 A LEI COMPLEMENTAR N. 227/2026 E OS CRITÉRIOS PARA A REPRESENTATIVIDADE DOS ENTES SUBNACIONAIS NO CONSELHO SUPERIOR DO COMITÊ GESTOR DO IBS

Após intensa tramitação legislativa, o PLP 108/2024 foi aprovado, dele resultando a Lei Complementar n. 227/2026, que deu nascimento ao Comitê Gestor do IBS. Para a parte que interessa ao presente artigo, vale estudar os arts. 8º e 9º do referido diploma complementar, que tratam da elegibilidade dos representantes do Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS e das qualificações mínimas que deverão apresentar.

Pois bem, em relação à representatividade dos Estados, a exemplo do que se havia constatado no PLP 108/2024, não se vislumbram maiores dificuldades, até porque haverá um representante para cada Estado, que será nomeado pelos respectivos chefes do Poder Executivo²³. Ou seja, a representação entre os Estados é paritária, independentemente da região em que se encontrarem, de suas populações e dos níveis de desenvolvimento socioeconômico.

Já no tocante aos 27 representantes dos Municípios, a situação é mais complexa. Primeiramente, eles serão indicados pelos chefes do Poder Executivo do Distrito Federal e dos Municípios, sendo 14 deles eleitos com base nos votos de cada Município, com igual valor para todos (sem pesos) e os demais 13, com base nos votos de cada Município, ponderados pelos pesos de suas populações²⁴.

Em virtude do enorme número de Municípios brasileiros, a escolha desses representantes será feita por meio de eleições distintas, para definir os 14 (sem peso populacional) e os outros 13 (com ponderação de peso populacional), sendo permitido a todos os Municípios votarem por meio eletrônico, de modo que apenas o chefe do Poder Executivo municipal em exercício terá direito a voto, sendo que haverá ao menos um Município de cada região do Brasil²⁵.

Em resumo, as eleições serão realizadas num único processo eleitoral, organizadas pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). À CNM caberá indicar os 14 representantes acima descritos e, para tanto, deverá apresentar, no mínimo, duas chapas de

23. Conforme estabelece o art. 8º, § 1º, I, da Lei Complementar n. 227/2026.

24. Tal como determina o art. 8º, II, “a” e “b”, da Lei Complementar n. 227/2026.

25. Cf. art. 8º, II, e §§ 2º e 3º, da Lei Complementar n. 227/2026.

representantes municipais, sendo que cada titular terá dois suplentes. Vencerá a chapa que tiver mais de 50% dos votos válidos²⁶.

Já em relação à FNP, caberá a ela compor duas chapas contendo os 13 representantes, com a ponderação dos pesos populacionais, vencendo a chapa que tiver mais de 50% dos votos válidos²⁷.

Caso as chapas mais bem votadas, tanto da CNM, quanto da FNP, não atinjam ao menos 30% do total de Municípios do país ou 30% da população nacional, restará facultada a abertura de nova chapa pela associação que não tiver atingido esse quórum, procedendo-se a uma nova eleição²⁸.

Por fim, quanto aos requisitos subjetivos que deverão ser preenchidos pelos representantes dos Estados, Distrito Federal e Município, estão previstos no art. 9º da Lei Complementar n. 227/2026, os quais parecem ser tecnicamente razoáveis, considerando-se a altura e a importância dos cargos a serem exercidos²⁹.

Suficientemente resumidos os principais critérios, cabe agora trazer algumas considerações a respeito deles. Quanto ao percentual da representação municipal por si só, levando em conta a totalidade de Municípios brasileiros, pode-se afirmar seguramente que ele é bem baixo, pois são 27 representantes dentre 5.570 municipalidades, chegando ao percentual de 0,48%.

Ainda que estes sejam eleitos com mais de 50% dos votos dos prefeitos de todos os Municípios brasileiros, mesmo assim, matematicamente, a representatividade é pequena. Numa rápida média aritmética, cada representante nomeado teria a seu cargo a representação de 206 Municípios, da mesma região do Brasil ou de outras, cujas prioridades e interesses podem ser bem diversos, quiçá inconciliáveis.

26. Cf. § 5º do art. 8º da Lei Complementar n. 227/2026.

27. Cf. § 6º do art. 8º da Lei Complementar n. 227/2026.

28. Cf. § 7º do art. 8º da Lei Complementar n. 227/2026.

29. Entre os requisitos, é preciso que os representantes municipais ocupem o cargo de Secretário de Finanças, ou tenham experiência de pelo menos dez anos em cargo efetivo de autoridade fiscal integrante da Administração Tributária, ou mínimo de quatro anos como ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento superior na Administração Tributária. Além disso, os representantes deverão ter formação superior compatível com o cargo e não se enquadrar em hipóteses de inexistência previstas no inciso I do *caput* do art. 1º da Lei Complementar n. 67/1990.

Nessa proporção de 1 x 206, matematicamente, é inevitável que muitos Municípios não se vejam representados no Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS, ou então será necessário que cada representante defenda os interesses heterogêneos de várias municipalidades conjugadas, com as mais variadas características, o que, na prática, é bastante difícil, pois poderão existir vontades contrapostas. Em outras palavras, não será fácil para um representante defender conjuntamente os interesses de uma ampla gama de Municípios tão diferentes entre si, de modo que a falta ou insuficiência de representação será inevitável, o que, de certo modo, enfraquece o pacto federativo.

Quanto às chapas a serem eleitas, contendo os blocos de representantes da CNM (14) e da FNP (13), tendo em vista que esta segunda terá a ponderação dos pesos das populações dos Municípios, há uma boa probabilidade de todos os seus representantes serem originários das 13 maiores municipalidades brasileiras.

Nessa linha, em relação à chapa vencedora do primeiro bloco (14), se esta contiver apenas um representante de cidade grande, o que é possível, restará formada uma maioria de 14 representantes dessa procedência, que são a absoluta minoria em números, levando em conta a peculiar geografia e a demografia brasileiras, que contam com milhares de pequenos Municípios, com populações inferiores a 50.000 habitantes, e poucas cidades com população acima de 100.000 habitantes, assunto sobre o qual um de nós já teve oportunidade de estudar em trabalho prévio³⁰.

Ou seja, a exemplo do que já havia ocorrido quando da tramitação do PLP 108/2024, os critérios de representatividade do art. 8º da Lei Complementar n. 227/2026 acabam favorecendo a eleição de uma maioria de representantes de cidades grandes, o que poderá desagradar os Municípios menores e abrir espaço para discussões.

Por menores que sejam essas municipalidades e, mesmo que tenham economias modestas, deverão, de algum modo, ser representadas, evitando-se que haja sempre uma maioria de representantes de grandes cidades, preservando-se o equilíbrio federativo³¹.

30. DELGADO, Carlos Henrique Crosara. A representatividade dos entes federativos no Comitê Gestor do IBS: caminhando sobre brasas no embate entre o tecnicismo e as paixões. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, p. 138-144, 2025.

31. YAMAMOTO, Fernanda Bardichia Pilat; FRATINI, Danielle Eugene Migoto Ferrari. A representatividade e as atribuições do Comitê Gestor no novo modelo do IBS nacional proposto pela reforma tributária. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, n. 93, p. 59, 2021.

É bem verdade que, como contraponto, as normas que regem a representação dos Municípios exigem que haja, pelo menos, um representante de cada região do Brasil, mas, ainda assim, isso se reputa insuficiente, haja vista que em todas as regiões brasileiras existem municipalidades as mais diversas possíveis, com populações e condições sociais e econômicas bem distintas.

Logo, seria muito difícil que um representante por região tivesse condições de bem representar centenas, quiçá milhares de Municípios tão distintos, de Estados diferentes, com interesses os mais diversos possíveis. A esse respeito, imagine-se um representante da região Norte, natural de Manaus, cidade populosa, que se encontra num polo industrial (Zona Franca de Manaus), tendo que representar diversos Municípios amazônicos pequenos, com populações ribeirinhas que vivem da pesca.

Quanto às eleições, ainda que se tenha fixado um piso para as chapas, no sentido de terem votos de pelo menos 30% do total de Municípios ou da população do Brasil, pode-se considerá-lo como baixo. Em primeiro lugar, 30% de um total de 5.570 equivaleria a 1.671 Municípios, sendo que só os Estados de São Paulo e Minas Gerais (com as maiores populações) juntos somam 1.498 Municípios, representando 27% do total. Logo, dois Estados sozinhos quase suprem esse percentual.

Em segundo lugar, a população do Brasil, segundo o IBGE, em 2024 era de 212.583.750, sendo que 30% desse total equivale a 63.775.125 habitantes. De novo, só os Estados de São Paulo e Minas Gerais juntos somam 67.295.885, superando, pois, o percentual mínimo exigido³²!

Nos dois casos há, pois, possibilidade de se suprirem os requisitos de representatividade com pouca abrangência geográfica e territorial, de modo a tornar mais concentrada a representação municipal no Comitê Gestor em regiões limitadas do país, em virtude de suas realidades demográficas e econômicas.

Lado outro, ainda que fossem alterados os critérios de representatividade acima estudados, de modo a tornar mais diluída a representação dos Municípios no Comitê Gestor do IBS, com melhor calibragem geográfica, numérica e populacional, possivelmente os Municípios mais populosos e mais ricos perderiam força dentro do Comitê Gestor do IBS e se insurgiriam contra isso.

32. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2024/estimativa_dou_2024.pdf. Acesso em: 28 jan. 2026.

Nesse sentido, poderiam alegar que não seria justa uma representação paritária entre Municípios com capacidades econômicas e de arrecadação do IBS tão díspares. Ou seja, dentro dessa perspectiva, não seria razoável que representantes de Municípios pequenos – no tocante às tomadas de decisões do Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS – tivessem o mesmo peso que os representantes de Municípios grandes, com economias e populações maiores.

A partir do que já foi examinado até o momento, é possível afirmar que a questão da representatividade municipal no Comitê Gestor do IBS, do modo como está regulamentada na Lei Complementar n. 227/2026, inevitavelmente produzirá algum índice de sub-representação dos 5,570 Municípios brasileiros, havendo tendência que aqueles maiores, mais ricos e populosos, exerçam um papel mais preponderante nessa representação.

Contudo, numa estrutura federativa de Estado, tanto a União, quanto os entes subnacionais – independentemente de suas características – devem ser ouvidos e devem contribuir para a formação da vontade geral, principalmente aqueles que representam as minorias, de regiões mais inóspitas, e menos favorecidos economicamente.

Segundo Tiago Lô D'Ávila, o federalismo cooperativo, aquele escolhido pelo constituinte brasileiro, pressupõe o equilíbrio de poder entre todas as partes que compõem uma nação, de modo que todos deverão ter a prerrogativa de postular seus interesses, não podendo haver favoritismo de nenhum lado³³.

Fato é que haverá déficit de representatividade e, por mais capacitados e probos que sejam, os 27 representantes municipais que serão oportunamente eleitos terão diante de si o desafio de representar interesses os mais heterogêneos possíveis de Municípios os mais variados, de uma ou mais regiões brasileiras, não se podendo perder de vista o compromisso de serem ouvidas e harmonizadas todas as vontades.

Cabe deixar claro que não se advoga a tese de que os Municípios mais ricos e populosos tenham representação bem inferior no Comitê Gestor. O que se pretende é evitar que esses Municípios tenham sempre número de representantes que forme maioria (14 de 27 ou mais), pois nesse caso haverá desequilíbrio federativo, uma vez que serão eles que receberão a maioria dos repasses de IBS e, ainda,

33. D'ÁVILA, Tiago Lô. *O federalismo em xeque: uma análise da representatividade regional e municipal no Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços*. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

terão maioria para tomar decisões no Conselho Superior, voltadas aos seus interesses. Se isso ocorrer, o que restará aos pequenos e médios Municípios?

Nessa linha, uma representatividade melhor dos pequenos e médios Municípios pode lhes trazer alguma força, para compensar as assimetrias nos repasses dos produtos de arrecadação do IBS. Isso poderá lhes dar maior força para buscarem – no Conselho Superior – meios para a redução das desigualdades regionais.

4 CONCLUSÕES

A reforma tributária mais paradigmática que o Brasil viveu desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 vem sendo regulamentada e ainda se encontra em fase de implementação, sendo previsto o ano de 2026 para testar o novo figurino federativo adotado. Até esse novo modelo valer por completo, haverá um longo prazo de adaptação, para que Fisco e contribuintes se preparem para vivenciar essa nova realidade.

Antes da edição da Lei Complementar n. 227/2026, que cria o Comitê Gestor do IBS, foi constatada a instalação – de fato – dessa nova entidade, parcialmente representada, sob a escusa de que era necessário iniciar a implementação da base sistêmica, para a qual foram destinados recursos da União.

Houve oposição das associações de representação municipal a essa iniciativa isolada por parte dos representantes dos Estados, mas, da parte delas, seguiram seus trabalhos também de modo separado. CNM e FNP, até o momento, não chegaram a um consenso a respeito da representatividade municipal no Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS, pois os critérios de eleição de representantes previstos no PLP 108/2024 não agradaram a todos, pendendo entre essas associações uma ação judicial ainda não julgada.

Foi visto que a atuação isolada de Estados e Municípios não é desejável diante do novo modelo federativo proposto pela Emenda Constitucional n. 132/2023, já que o art. 156-B, por ela introduzido na Constituição Federal, exige ação coordenada e conjunta desses entes federativos no âmbito do Comitê Gestor do IBS, de modo a possibilitar o equilíbrio de interesses entre eles.

Ações sistêmicas individuais, num federalismo da envergadura do brasileiro, composto por milhares de entidades totalmente díspares, tendem a ser muito difíceis de serem conciliadas, podendo levar a distorções e incompatibilidades,

principalmente no que tange à arrecadação e a repasses do produto da arrecadação do IBS.

O PLP 108/2024, depois de acirrada tramitação legislativa, foi convertido na Lei Complementar n. 227/2026, cujos arts. 8º e 9º trataram da representatividade dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ocorre que, na órbita dos Municípios, ponto mais sensível, os critérios objetivos de eleição de representantes municipais por ela trazidos, conquanto tenham avançado em relação aos originais, previstos no seu projeto de lei, ainda tendem a favorecer os Municípios mais ricos e populosos.

De fato, quando forem eleitos 27 representantes para 5.570 Municípios, é impossível existir representatividade plena, havendo, pois, um inevitável efeito diluidor. Por mais que existam quóruns mínimos para eleição de representantes (eleição por prefeitos que representem ao menos 30% do total de Municípios ou da população), a peculiar geografia brasileira, tal como visto anteriormente, pode suprir esses requisitos de modo apenas formal, mas concentrando a representatividade em poucas áreas do imenso território brasileiro. É, portanto, possível que existam descontentamentos de Municípios sub-representados por conta desse fenômeno, não sendo possível antever ainda que efeitos poderão surgir.

Lado outro, se houver uma primazia na representatividade dos Municípios menores e menos populosos, os maiores poderão se insurgir, uma vez que são mais populosos e mais ricos, contribuindo mais para a formação do montante arrecadado a título de IBS.

Se, por um lado, o novo modelo federativo eleito supera o anterior pela maior simplicidade, pela operacionalidade e pela redução de obrigações tributárias principais e acessórias, por outro terá diante de si um desafio para harmonizar tantos interesses municipais díspares a partir de uma matemática representativa bastante limitada.

Não se pode perder de vista que um dos objetivos da Constituição Federal brasileira é reduzir as desigualdades regionais³⁴, e, para tanto, um sistema de repartição de receitas públicas justo e eficiente entre Estados, Distrito Federal e Municípios se afigura vital. No novo modelo federativo de tributação do consumo, essa função cabe ao Comitê Gestor do IBS.

34. Conforme art. 3º, III.

Esse novo modelo, mais do que nunca, pressupõe civilidade, solidariedade e visão integrada em prol de um único objetivo comum, de interesse de todos: manter o modelo de pé e funcionando bem. Isso é cidadania fiscal, na sua forma mais pura. Só assim cada ente federativo – pelos seus representantes – terá voz no Comitê Gestor do IBS, podendo reclamar o que lhe é devido por direito e por justiça.

5 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ATALIBA, Geraldo. Competência legislativa supletiva estadual. *Revista de Informação Legislativa*, v. 19, n. 73, p. 81-94, jan./mar. 1982. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181354/000393581.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PLP 108/2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9839564&ts=1756244014924&disposition=inline>. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – COMSEFAZ. Reforma tributária – Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS é instalado e membros indicados pelos Estados tomam posse. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/reforma-tributaria-conselho-superior-do-comite-gestor-do-ibs-e-instalado-e-membros-indicados-pelos-estados-tomam-posse/> Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

BREMAEKER, François E. J. A importância do ISS para os municípios. *Observatório de Informações Municipais*, Rio de Janeiro, mar. 2017. Disponível em: http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/119D75C6-D89E-0784-ADA1E07E2F609DE714032017054331.pdf&i=3073. Acesso em: 15 mar. 2026.

D'ÁVILA, Tiago Lô. *O federalismo em xeque: uma análise da representatividade regional e municipal no comitê gestor do Imposto sobre Bens e Serviços*. Trabalho

de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

DELGADO, Carlos Henrique Crosara. A representatividade dos entes federativos no Comitê Gestor do IBS: caminhando sobre brasas no embate entre o tecnicismo e as paixões. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, p. 127-163, 2025.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266/215>. Acesso em: 24 jan. 2026.

IVO, Gabriel. O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e a estrutura federal do Estado brasileiro: os percalços da enunciação e a legitimidade do direito (*lege ferenda*, o Projeto de Lei n. 108, de 2024). Disponível em: <https://www.ibet.com.br/o-comite-gestor-do-imposto-sobre-bens-e-servicos-e-a-estrutura-federal-do-estado-brasileiro-os-percalcos-da-enunciacao-e-a-legitimidade-do-direito-lege-ferenda-o-projeto-de-lei-no-108-de-2024-po/>

OLIVON, Beatriz. Comitê Gestor do IBS é instalado sem representantes dos municípios. *Valor Econômico*, 2 ago. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/08/02/comite-gestor-do-ibs-e-instalado-sem-representantes-dos-municipios.ghtml>. Acesso em: 18 ago. 2025.

PEROTO, Rafael Oliveira Beber; CONTE, Raphaela. *Split payment* na reforma tributária: desafios e entraves à implementação no contexto brasileiro. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 59, 2025.

PORCOTE, Liliane Aparecida dos Santos; MEDEIROS, Clayton Gomes de. Comitê gestor tributário: estrutura, desafios e oportunidades na implementação da reforma fiscal. *Revista Foco*, v. 18, n. 10, p. e10162-e10162, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/10162>.

SANT´ANNA Jéssica; OLIVON, Beatriz. Comitê Gestor busca mais recursos para implementar o sistema do IBS. *Valor Econômico*, 22 ago. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/08/22/comite-gestor-busca-mais-recursos-para-implementar-o-sistema-do-ibs.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. Panorama sobre a EC n. 132: um salto no escuro, com torcida a favor. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (coord.). *Federalismo (s)em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

SILVA, Eric Castro e; LIMA, Bruna Maria Nunes; CARVALHO, Vitória Bárbara da Silva. Reforma tributária brasileira: uma comparação prática com o sistema canadense, *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

SOUZA, Gisele de. *Competência para instituir IBS: tributação no destino na RFB da CF/1988*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/44424>, Acesso em: 24 jan. 2026.

SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Conselho Superior do CG-IBS sem municípios e erosão federativa. *Consultor Jurídico*, 11 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-11/comite-gestor-sem-municipios-e-erosao-federativa/> Acesso em: 17 ago. 2025.

YAMAMOTO, Fernanda Bardichia Pilat; FRATINI, Danielle Eugenne Migoto Ferrari. A representatividade e as atribuições do Comitê Gestor no novo modelo do IBS nacional proposto pela reforma tributária. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 93, p. 35-64, 2021.