

XI SEMAAT - SETEMBRO / 2026

O CONTENCIOSO JUDICIAL DO IBS E CBS: QUAL MODELO MELHOR ATENDE O PAÍS?

Cristiane da Costa Nery

Desembargadora — TJRS | @criscostanery

A reforma tributária sobre o consumo

1 IVA dual

CBS (União) e IBS (Estados/Municípios) — “gêmeos siameses”: fato gerador, base de cálculo, sujeição passiva e não cumulatividade comuns.

2 Uniformização normativa

Busca de redução da complexidade e simplificação do sistema.

3 Autonomia federativa limitada

Estados e Municípios fixam alíquota própria; na ausência, Resolução do Senado fixará.

4 Marco infralegal

LC 214/2025 + LC 227/2026 + Resoluções CGIBS

Colocação do problema: quem é o sujeito ativo?



CTN, art. 119

Sujeito ativo é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o cumprimento da obrigação.



CF, art. 156-B

Estados, DF e Municípios exercem suas competências administrativas — não o Comitê Gestor — exclusivamente por meio do CGIBS.



CF, art. 156-B, II

O CGIBS arrecada, compensa e distribui o produto da arrecadação entre os entes — mas não é, ele próprio, o sujeito ativo.

Primeira conclusão

Cada ente federativo de destino da operação é um sujeito ativo autônomo da relação tributária — o que reabre, em cheio, a discussão sobre foro e competência (CPC, art. 52).

ADI 5.737/STF e as conclusões de partida

ADI 5.737 — STF

A regra do CPC que permite demandar Estados fora de seus limites territoriais desconsidera sua prerrogativa constitucional de autoorganização — o Judiciário estadual não pode ser alijado das questões afetas aos entes subnacionais.

2ª conclusão

A manutenção do sistema atual obriga o contribuinte a ajuizar ações antiexacionais em todas as comarcas do país onde opere.

3ª conclusão

Haverá dois contenciosos — CBS na Justiça Federal e IBS na Justiça Estadual — com duas custas, duas perícias, decisões divergentes e timing de julgamento diferente.

As instituições reagem: 2024–2025

2024

Portaria STJ/GP nº 458

GT sobre impactos da reforma no Judiciário. Relatório aponta situação caótica e sugere federalização com dotação orçamentária.

2025

Portaria CNJ nº 96

Ministro Barroso cria GT para anteprojeto de emenda constitucional, com STF, STJ, CNJ, Senado, AGU, PGFN, magistratura e advocacia.

Abr/2026

Edital CESTF 05/2026

STF abre consulta pública para coleta de subsídios sobre o desenho do contencioso judicial — reconhece que o tema “ainda não foi devidamente equacionado”.

O risco deixou de ser hipotético: o caso Céciex

Duas ações do Conselho Brasileiro das Empresas Comerciais Importadoras e Exportadoras (Céciex) discutindo os mesmos requisitos do art. 82 da LC 214/2025 (suspensão de IBS/CBS nas exportações indiretas — certificação OEA e patrimônio líquido mínimo):

CBS — Justiça Federal

Processo 1013794-80.2026.4.01.3400

6ª Vara Federal Cível/DF • Sentença de 1/6/2026

Manteve o art. 82 — mecanismos operacionais legítimos para assegurar a desoneração apenas a operações efetivamente voltadas ao exterior.

IBS — Justiça Estadual

Processo 0701878-82.2026.8.07.0018

7ª Vara da Fazenda Pública/DF • Sentença de 8/5/2026

Afastou as condicionantes — os requisitos extrapolam a regulamentação e criam restrições indevidas ao regime desonerativo.

Mesma operação, mesma lei complementar, tributos “gêmeos” — decisões opostas. As sentenças ainda comportam recurso, mas evidenciam, na prática, o risco projetado pela dualidade de competências.

STJ organiza os conflitos federativos — ER 48/2026

Emenda Regimental nº 48, de 11/6/2026 (Min. Herman Benjamin), altera o Regimento Interno do STJ para tratar dos conflitos federativos envolvendo IBS e CBS.



1ª Seção do STJ

Competência para julgar conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Comitê Gestor do IBS, relacionados a IBS e CBS — colegiado especializado em Direito Público e tributário.



Nova classe processual: CFe

"Conflito Federativo" — controvérsias sobre administração, arrecadação, fiscalização e repartição de receitas dos novos tributos.



Poderes do relator

Decisão monocrática em casos de inadmissibilidade, perda de objeto ou jurisprudência já consolidada no STF/STJ.



MP obrigatório

Intervenção do Ministério Público em razão da natureza institucional e do interesse público envolvido.

Avanço na organização — mas não resolve a divergência interpretativa entre Justiça Federal e Estadual sobre normas idênticas (v. caso Ceciex).

A PEC do CNJ: jurisdição tributária compartilhada

Anteprojeto do GT (Portaria CNJ 96/2025) — art. 126-A: cria a “jurisdição tributária compartilhada”, com paridade entre Justiça Federal e Justiça Estadual/DF.

1º grau

Varas mistas tributárias, com número igual de juízes federais e juízes de direito.

2º grau

Turmas mistas e órgão especial misto tributário, com alternância na presidência e participação de ambos os ramos.

Foro nacional online

Duas instâncias 100% virtuais, com distribuição eletrônica nacional dos processos de IBS e CBS.

Situação em set/2026

Texto da PEC já concluído pelo GT do CNJ; encaminhamento ao Congresso Nacional é aguardado. Especialistas avaliam que dificilmente entrará em vigor em 2026 (ano de testes), com expectativa de promulgação antes do início da cobrança efetiva em 2027.

STF: o debate de agosto muda o rumo?

Reunião do Centro de Estudos Constitucionais do STF (CESTF) em 18/8/2026, no âmbito do Edital 05/2026 (fase de coleta de subsídios encerrada em 30/5/2026):

Posição defendida por União (PGFN/AGU), Estado de São Paulo, Senado e Câmara dos Deputados:

Manter as competências atuais — CBS na Justiça Federal, IBS na Justiça Estadual — combinada a mecanismos mais céleres de gestão e uniformização de precedentes, sem alteração estrutural imediata.

- Mudança de competência constitucional exige Congresso Nacional — daí a preferência por uma solução "menos disruptiva".
- Alternativas ainda no radar do próprio edital: Núcleos de Justiça 4.0, litigante único, concentração na Justiça Federal e reconhecimento do CGIBS como sujeito processual.
- O próprio STF reconhece: a competência jurisdicional dos novos tributos "ainda não foi devidamente equacionada".

Duas visões em pauta

Manter + uniformizar

União · SP · Senado · Câmara (CESTF, ago/2026)

- Preserva a autonomia federativa e a autoorganização dos Estados (ADI 5.737)
- Não depende de emenda constitucional — implementável por via infralegal/administrativa
- Aposta em gestão de precedentes mais célere para reduzir divergências

Jurisdição compartilhada

GT CNJ — anteprojeto de PEC

- Um único foro (virtual) para IBS + CBS, com paridade entre as Justiças
- Ataca a causa raiz: fragmentação e decisões divergentes (ex.: caso Ceciex)
- Depende de aprovação do Congresso — processo mais lento e incerto

E o contencioso administrativo? Também é dual

A reforma reduziu a fragmentação hoje existente entre julgamentos estaduais e municipais de ICMS/ISS — mas criou duas estruturas administrativas distintas:

CBS

Administrada pela Receita Federal do Brasil

IBS

Administrado pelo Comitê Gestor do IBS (CGIBS)

- Prazos processuais híbridos e diferenças procedimentais entre os dois ritos
- Debate sobre paridade na composição dos órgãos julgadores administrativos
- Risco de divergências interpretativas entre as duas estruturas, mesmo com regras materialmente idênticas

O sucesso da reforma dependerá da harmonização prática entre os dois sistemas de contencioso administrativo.

Lei Complementar 236/26

Uma das reformas mais abrangentes do CTN em matéria de solução de controvérsias desde 1966

1 Consensualidade — transação, mediação, arbitragem

2 Processo administrativo fiscal e aduaneiro

3 Consulta fiscal

4 Fiscalização e penalidades

5 Observância de precedentes

6 Prescrição

7 Cobrança da dívida ativa

8 Mecanismos de conformidade

Os três institutos consensuais

TRANSAÇÃO

Art. 171 — já existente. Agora com regime nacional mais robusto, aplicável também a Estados, DF e Municípios.

MEDIAÇÃO

Novo art. 171-B. Terceiro sem poder decisório auxilia as partes a construir uma solução consensual (natureza facilitativa).

ARBITRAGEM ESPECIAL

Novo art. 171-A. Sentença arbitral vinculante, com os mesmos efeitos de uma decisão judicial. Depende de lei especial.

Mediação de controvérsias tributárias

Novo art. 171-B do CTN

“A lei estabelecerá os critérios e condições para mediação de controvérsias tributárias e aduaneiras, a ser exercida por terceiro sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxiliará e estimulará na identificação ou construção de soluções consensuais.”

- Natureza facilitativa, não decisória — o mediador não julga nem impõe solução
- Depende de lei específica para definir critérios e condições operacionais
- Assinatura do termo de mediação passa a interromper a prescrição (novo inciso V)

Efeitos comuns e garantias processuais

Não é renúncia de receita

Transação, mediação e arbitragem especial não caracterizam renúncia de receita para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) — art. 171-C. Viabiliza a adoção por Estados e Municípios.

Interrupção da prescrição

A instauração de procedimento de mediação (assinatura do termo) e a instituição de arbitragem passam a interromper o prazo prescricional.

Vedação de garantias

Fica vedada a exigência de caução ou garantia/depósito para apresentação de impugnações, recursos administrativos ou pedidos de compensação.

Limites de multas: razoabilidade e proporcionalidade

Confirmado na sanção — teto nacional vinculado ao valor do tributo ou crédito afetado

75%

Regra geral — teto da multa em relação ao tributo lançado ou ao crédito afetado pela desconformidade

100%

Em caso de fraude, sonegação ou conluio dolosos

150%

Em caso de reincidência

Não se aplica a multas isoladas desvinculadas de valor de crédito ou tributo.

Consulta, transparência e prazos

Consulta fiscal

Novo processo de consulta sobre interpretação e aplicação da legislação. Efeito vinculante limitado ao órgão emissor — não se aplica automaticamente a casos “idênticos” de terceiros, por exigir análise individualizada.

Contraditório e duplo grau

Normas gerais de processo administrativo fiscal com contraditório e ampla defesa; duplo grau de jurisdição administrativa obrigatório em entes com mais de 100 mil habitantes.

Prazo de 90 dias

A Fazenda Pública deve agir com transparência, em até 90 dias do trânsito em julgado, quando decisão de tribunal superior beneficiar contribuintes.

DTE e adaptação federativa

Regras gerais sobre Domicílio Tributário Eletrônico (DTE). União, DF, Estados e Municípios têm 2 anos para adequar suas legislações aos novos parâmetros.

Três frentes concentram os vetos

RESPONSABILIDADE DE TERCEIROS

Vetos ao art. 124, I, e aos §§ 4º do art. 142 e 2º do art. 202 — retiram do CTN a exigência de interesse jurídico comum + atuação direta e a apuração prévia com contraditório.

PRESCRIÇÃO

Veto ao limite de interrupção única (art. 174) — mantidas as novas causas interruptivas, favoráveis à Fazenda, mas sem a regra de contenção que as equilibrava.

PENALIDADES

Vetos à vedação de multa isolada (art. 113-A, §2º), à definição de reincidência (art. 142, §11) e às nulidades automáticas (art. 208-H).

Leitura de Rafael Korff Wagner (OAB/RS): a lei sancionada é “mais processual e menos garantista” do que o texto aprovado pelo Congresso — o núcleo de consensualidade foi preservado, mas garantias do contribuinte já reconhecidas pela jurisprudência foram retiradas.

O que a sanção preservou

- Arbitragem e mediação (arts. 171-A a 171-C) — sancionados sem vetos

- Tetos de multa do art. 113-A (75% / 100% / 150%) como limites nacionais

- Duplo grau administrativo obrigatório acima de 100 mil habitantes

- Sobrestamento automático (art. 208-J) e aplicação direta do Capítulo IV após 2 anos (art. 211-B)

- Art. 151 — arbitragem, transação, mediação e seguro-garantia/fiança em execução fiscal

- Reduções e critérios de dosimetria do art. 142 (§§ 5º, 8º e 10)

- Requisitos do auto de infração (art. 208-B) e vinculação a precedentes (art. 208-G)

- Denúncia espontânea (art. 138), decadência (art. 150) e simetria na atualização de indébitos (art. 165-A)

QUAL MODELO MELHOR ATENDE AO PAÍS?

STJ já organiza os conflitos federativos (ER 48/2026), mas não resolve a divergência de mérito

CNJ propõe jurisdição compartilhada; STF (CESTF) sinaliza preferência por manter e uniformizar

Casos concretos (Ceciex) mostram que o risco é hoje, não daqui a alguns anos

LC 236/26 - métodos autocompositivos e de solução de controvérsias; alterações significativas do CTN para o processo tributário

Muito obrigada!

Cristiane da Costa Nery

@criscostanery