

TAUIL | CHEQUER
MAYER | BROWN

DIREITO TRIBUTÁRIO EM DESTAQUE

O Impacto da Reforma Tributária no Contencioso Administrativo e Judicial

ASSOCIADA

HELOISA DANNO

SÃO PAULO +55 11 2504 4262
HDANNO@MAYERBROWN.COM

ASSOCIADO

HALEF ROCHA

SÃO PAULO +55 11 2504 4281
HGROCHA@MAYERBROWN.COM

ATUALIZAÇÕES EM EVIDÊNCIA

- Introdução
- Cenário Tributário
- Repercussões e Mudanças
 - a) Contencioso Administrativo
 - b) Contencioso Judicial
- O Que Podemos Concluir?

An aerial, high-angle photograph of a dense urban skyline at night. The buildings are dark, with their windows glowing with warm yellow and orange light. The perspective is looking down from a high vantage point, showing the tops of several skyscrapers. The lighting creates a strong contrast between the dark silhouettes and the bright windows.

01

INTRODUÇÃO



INTRODUÇÃO

Este documento tem por objetivo examinar os efeitos da Reforma Tributária sobre o contencioso administrativo e judicial, com foco nas potenciais fontes de litigiosidade decorrentes da implementação do IBS e da CBS.

Serão analisados temas como o funcionamento da fiscalização, a estrutura do Comitê Gestor do IBS, as alterações no CARF, os impactos do modelo do IVA Dual, a expectativa de novas ações no STJ, além dos principais pontos do relatório recente da Corte.

Por fim, serão apresentadas possíveis soluções para reduzir conflitos e fortalecer a segurança jurídica no novo sistema tributário.



02

CENÁRIO TRIBUTÁRIO

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O POSSÍVEL AUMENTO DA LITIGIOSIDADE

A reforma tributária, com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), representa uma das maiores mudanças no sistema tributário nacional em décadas.

Apesar da pretensão de simplificar o sistema e reduzir a litigiosidade, alguns elementos apontam para um cenário de aumento do contencioso. São eles:

- A adoção do modelo de IVA Dual;
- O histórico brasileiro de alta litigiosidade tributária;
- A convivência de regimes e a ausência de um contencioso administrativo unificado; e
- A possível necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário em ações envolvendo o IBS.

Tais fatores podem prolongar litígios e forçar a judicialização de controvérsias, contudo:



A apuração assistida, o *split payment* e a própria simplificação das obrigações acessórias, ao contribuírem para a “conformidade por design”, podem evitar o aumento da litigiosidade fiscal.



03

REPERCUSSÕES E MUDANÇAS:
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



FUNCIONAMENTO DA FISCALIZAÇÃO DO IBS: COMPETÊNCIA COMPARTILHADA

O IBS é um tributo de competência compartilhada entre os estados, o Distrito Federal e os municípios, que deverão atuar de forma integrada por meio do **Comitê Gestor do IBS** (CG-IBS).

No entanto, as atividades de fiscalização, lançamento, cobrança e representação judicial permanecem sob responsabilidade das administrações tributárias e das procuradorias de cada ente federativo.

O que isso significa na prática?

- A fiscalização será coordenada pelo CG-IBS, mas executada por servidores das administrações tributárias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- O CG-IBS editará um regulamento único para padronizar procedimentos, mas cada ente federativo manterá sua autonomia operacional;
- Para evitar múltiplas fiscalizações e exigências distintas para o mesmo contribuinte, os entes federativos podem delegar ou compartilhar competências entre si, cabendo ao CG-IBS a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os entes federativos; e
- Em caso de fiscalização conjunta, o CG-IBS disciplinará a organização, o rateio de custos e a distribuição do produto da arrecadação.

ESTRUTURA DO COMITÊ GESTOR DO IBS: COMPETÊNCIA, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

O **CG-IBS** é o órgão central da administração do IBS, com amplas competências administrativas, normativas e de julgamento. Suas principais atribuições, conforme o **Projeto de Lei Complementar (PLP) 108/2024**, incluem:

- Editar um regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do IBS;
- Arrecadar o imposto, efetuar compensações, realizar retenções e distribuir o produto da arrecadação;
- Coordenar a fiscalização, o lançamento, a cobrança e a representação administrativa e judicial;
- **Decidir o contencioso administrativo tributário do IBS em todas as instâncias;**
- Promover a inscrição em dívida ativa, coordenar métodos de solução de conflitos e harmonizar procedimentos com a Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Composição e Funcionamento

- O CG-IBS é composto por um Conselho Superior, formado por representantes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, escolhidos entre secretários de Fazenda ou cargos equivalentes.
- Ele possui diretorias técnicas especializadas (Fiscalização, Arrecadação e Cobrança, Tributação, Informações Econômico-Fiscais, Tecnologia da Informação, Revisão do Crédito Tributário, Procuradorias, Tesouraria e Administração).
- O contencioso administrativo do IBS é estruturado em três instâncias: primeira instância (Câmaras de Julgamento Estaduais/Distrital), segunda instância (Câmaras Recursais) e instância de uniformização (Câmara Superior do IBS).
- As decisões administrativas são vinculadas a súmulas e provimentos do CG-IBS, e o processo tramita preferencialmente em meio eletrônico, com sessões virtuais e possibilidade de sustentação oral.

ÓRGÃOS DE JULGAMENTO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DO IBS: ESTRUTURA SEGUNDO O PLP 108/2024

Primeira Instância

- 27 Câmaras de Julgamento (por Estado/Distrito Federal)
 - Turmas de Julgamento (conforme demanda).
 - Composição: 2 representantes do Estado em cujo favor o lançamento foi realizado; 2 dos Municípios; 1 Presidente (com voto de desempate), com alternância anual entre representantes do Estado e dos Municípios.

Segunda Instância

- 27 Câmaras Recursais (por Estado/Distrito Federal)
 - Turmas de Julgamento (conforme demanda)
 - Composição: 2 representantes do Estado; 2 dos Municípios; **4 representantes dos contribuintes**; 1 Presidente (com voto de desempate), com alternância anual.

Instância de Uniformização da Jurisprudência do IBS

- Câmara Superior do IBS
 - Composição: 4 representantes dos Estados; 4 dos Municípios; 8 representantes dos contribuintes; 1 Presidente (com voto de desempate), com alternância;
 - Os integrantes devem ter experiência prévia em câmaras de segunda instância por pelo menos dois mandatos;
 - Competências: **i.** Julgar recursos de uniformização contra decisões de segunda instância que apresentem divergência de interpretação da legislação tributária; **ii.** Julgar incidentes de uniformização de matérias repetitivas; Julgar pedidos de retificação das próprias decisões; **iii.** Deliberar sobre edição, revisão e cancelamento de provimentos vinculantes de sua competência.

ASPECTOS DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO DA CBS E ALTERAÇÕES NO CARF

A CBS, de competência federal, terá seu contencioso administrativo mantido no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

Contudo, a reforma prevê a necessidade de harmonização entre o contencioso da CBS e do IBS, em razão da quase identidade dos regimes jurídicos, dos fatos geradores, das bases de cálculo e dos sujeitos passivos.

- O CARF julgará os litígios da CBS, mas há previsão de convênios entre o Ministério da Fazenda e o CG-IBS para delegação recíproca de julgamento do contencioso administrativo relativo ao lançamento de ofício do IBS e da CBS de pequeno valor.
- O PLP 108/2024 prevê a criação de um **Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias**, que terá a função de uniformizar a jurisprudência administrativa do IBS e da CBS, buscando evitar decisões contraditórias entre o CARF e o CG-IBS.
- O risco de decisões divergentes permanece, pois, apesar da harmonização normativa, os processos tramitarão em órgãos distintos, com ritos processuais próprios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O IMPACTO NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A reforma tributária representa um avanço na busca por simplificação e modernização do sistema tributário, mas, no campo do contencioso administrativo, pode trazer desafios significativos:

- A fragmentação federativa e a autonomia operacional dos entes mantêm a pluralidade de interpretações e exigências, o que potencializa a litigiosidade.
- O modelo de integração via CG-IBS, não obstante inovador, terá sua eficácia condicionada à capacidade de harmonizar interesses de diversos entes federativos e de garantir decisões administrativas uniformes e céleres; e
- A coexistência de sistemas antigos e novos durante a transição exigirá atenção redobrada.



The background features a complex financial chart with multiple data series. A prominent yellow line graph trends upwards from the left, while a teal line graph trends downwards from the left. A large, semi-transparent teal circle is centered on the page, partially overlapping the text. The overall color palette is dark teal and blue, with a grid of faint white lines.

04

REPERCUSSÕES E MUDANÇAS:
CONTENCIOSO JUDICIAL



IMPACTOS NO CONTENCIOSO JUDICIAL

- A adoção do modelo do **IVA Dual**, com a instituição de tributos gêmeos, visou simplificar o direito material, mas trouxe novos desafios para o contencioso judicial tributário.
- **Pluralidade de sujeitos passivos:**
 - i. competência compartilhada do IBS entre estados e municípios com possibilidade de definição de alíquotas por cada ente;
 - ii. princípio da destinação - o tributo é devido no local de destinação do bem ou serviço; e
 - iii. fiscalizações descoordenadas – autuações diferentes de cada ente federativo ocasionarão múltiplos processos judiciais sobre a mesma controvérsia.
- **Resultado:** ações judiciais propostas contra a União, o Distrito Federal, os 26 Estados e os 5.570 municípios.
 - **Custos Processuais Elevados:** honorários advocatícios, custas judiciais e despesas com deslocamento para audiências em diferentes jurisdições;
 - **Sobrecarga do Judiciário:** a multiplicidade de sujeitos passivos contribui para o aumento do volume de ações judiciais.
 - **Divergências de interpretação entre Justiça Federal (CBS) e Estadual (IBS).**

NOVAS (POSSÍVEIS) AÇÕES JUDICIAIS NO STJ

- **Ação de Conflitos entre Entes Federativos e o Comitê Gestor do IBS:** a EC 132/2023 estabelece que o STJ é competente para processar e julgar conflitos entre entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) ou entre esses e o Comitê Gestor do IBS. O Comitê Gestor, responsável pela administração do IBS, pode gerar disputas sobre a distribuição de arrecadação, a interpretação de normas e sobre a competência de fiscalização do IBS.
- **Ação Declaratória de Legalidade (ADL) e de Ilegalidade (ADIL):** a AGU e a PGFN discutem a propositura de uma PEC autorizando os legitimados das ADC e ADIs a proporem ações diretamente no STJ para resolver disputas sobre IBS e CBS, bem como para analisar a legalidade ou ilegalidade de atos normativos sem passar por instâncias inferiores.

PRÓS	CONTRAS
Rapidez da decisão	Eliminação do debate e da maturação da decisão nas instâncias ordinárias e do direito ao recurso (art. 5º, LV, da CF)
Concentração da decisão	Eliminação do direito dos contribuintes à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV), ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV)
Prevenção a desequilíbrios na competição, decorrentes de tutelas de urgência	Redução do direito dos contribuintes de buscar a tutela de urgência
Alívio das instâncias ordinárias	Sobrecarga do STJ

PRINCIPAIS PONTOS DO RELATÓRIO DO STJ

- Um mesmo fato gerador poderá ocasionar a propositura de 3 ações de Execuções Fiscais para a cobrança de um crédito tributário por esfera federativa:

DADOS NUMÉRICOS SOBRE O NÚMERO DE CASOS NOVOS POR ANO



- Previsão no artigo 5º da PLP 108 de delegação da representação judicial em processos de cobrança entre Estados e Municípios, mas não entre a União Federal;
- Ações antiexacionais também dependerão de litígio contra cada um dos entes credores.

DADOS NUMÉRICOS SOBRE O NÚMERO DE CASOS NOVOS POR ANO



POSSÍVEIS SOLUÇÕES

- **Unificação do Contencioso:** criar uma Justiça Especializada para o contencioso judicial do IBS e da CBS, via Emenda Constitucional (magistrados federais e estaduais); colegiados virtuais específicos sobre a matéria com composição mista; e definição da competência na Justiça Federal, na forma do artigo 109, I, da Constituição Federal.
- **Comitê Gestor:** legitimidade processual do Comitê Gestor para atuar em nome dos Estados e dos Municípios, dispensando-se o litisconsórcio passivo necessário entre os entes federativos. Na redação da PLP 108/2024, a atuação do Comitê Gestor é apenas de coordenação das procuradorias.
- **Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias (LC 214/2025):** analisar relevantes e disseminadas controvérsias jurídicas relativas ao IBS e à CBS e atuar como órgão consultor do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias. As matérias deverão ser escolhidas pelo Presidente do Comitê Gestor do IBS e pela ~~a~~ autoridade máxima do Ministério da Fazenda.
- **Estabelecimentos de alçadas:** créditos de pequeno valor seriam litigados pelo município, na Justiça Estadual. Créditos de valor médio, pelo Estado, também na Justiça Estadual. Créditos maiores, pela União, na Justiça Federal. A cobrança e, eventualmente, a impugnação abrangeriam o IBS e a CBS, mas apenas um dos entes representaria os demais.
- **Prévio requerimento administrativo:** obrigatoriedade da provocação administrativa antes da instauração da discussão judicial (eventual violação ao direito da inafastabilidade da jurisdição).

The background features a complex financial chart with multiple data series. A prominent yellow line graph trends upwards from the left. A teal line graph trends downwards from the left. A green line graph trends upwards from the bottom left. A bar chart with teal bars is visible in the center. The overall color palette is dark teal and blue with yellow and green highlights.

05

O QUE PODEMOS CONCLUIR?



O QUE PODEMOS CONCLUIR?

Sendo assim, entendemos que a Reforma Tributária trará profundas mudanças na dinâmica do contencioso tributário. Contribuintes devem estar atentos à nova estrutura fiscalizatória, ao papel do Comitê Gestor, às alterações no CARF e à evolução da jurisprudência, especialmente no STJ.

Antecipar riscos, revisar processos e buscar segurança jurídica serão fundamentais para uma adaptação eficiente ao novo modelo.

AUTORES



ASSOCIADA
TRIBUTÁRIO

HELOISA DANNO

SÃO PAULO +55 +55 11 2504 4262
HDANNO@MAYERBROWN.COM



ASSOCIADO
TRIBUTÁRIO

HALEF ROCHA

SÃO PAULO +55 11 2504 4281
HGROCHA@MAYERBROWN.COM

DISCLAIMER

These materials are provided by Tauil & Chequer and reflect information as of the date of presentation.

The contents are intended to provide a general guide to the subject matter only and should not be treated as a substitute for specific advice concerning individual situations.

You may not copy or modify the materials or use them for any purpose without our express prior written permission.





TAUIL | CHEQUER

MAYER | BROWN

© Copyright Tauil & Chequer Advogados, a Brazilian law partnership associated with Mayer Brown, a global services provider comprising an association of legal practices that are separate entities including Mayer Brown LLP (Illinois, USA), Mayer Brown International LLP (England and Wales), Mayer Brown Hong Kong LLP (a Hong Kong limited liability partnership which operates in temporary association with Hong Kong partnership Johnson Stokes & Master). All rights reserved.