MESTRADO PROFISSIONAL · FACULDADE BAIANA DE DIREITO
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E JUSTIÇA MULTIPORTAS
Salvador · v. 1 · Ano 2026
ISSN [XXXX-XXXX]

Integração sem concentração no contencioso judicial do IBS e da CBS

Fredie Didier Jr.[1]
Leandro Fernandez[2]
Anissara Toscan[3]

Como citar: DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro; TOSCAN, Anissara. Integração sem concentração no contencioso judicial do IBS e da CBS. **Revista de Administração Judiciária e Justiça Multiportas**, Salvador, v. 1, 2026.
Recebido em: 06/10/2026 · **Aprovado em:** 11/11/2026

A Lei Complementar n. 227/2026, ao inserir na Lei Complementar n. 214/2025 mecanismos de integração do contencioso administrativo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) com o da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), adotou uma solução institucional sofisticada: preservou a separação entre as estruturas responsáveis pelo IBS e pela CBS, mas criou instrumentos de integração, coordenação e harmonização entre elas.

O desenho revela uma escolha política que pode ser sintetizada na ideia de *integração sem concentração*, oferecendo um referencial importante para a atual discussão envolvendo a (re)organização do contencioso judicial desses tributos.

Essa solução está em harmonia com o desenho constitucional dos novos tributos. Embora os diferencie quanto à natureza (imposto e contribuição social, respectivamente) e à titularidade (Estados, Distrito Federal e Municípios, para o

[1]Professor Titular da Universidade Federal da Bahia, nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado. Professor do Mestrado Profissional da Faculdade Baiana de Direito. Advogado. Pós-Doutorado pela Universidade de Lisboa. Livre-Docente pela USP. Doutor em Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito pela UFBA. Membro da Associação Internacional de Direito Processual, do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, do Instituto Brasileiro de Direito Processual e da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo. frediedidier@gmail.com.

[2]Professor do Mestrado Profissional da Faculdade Baiana de Direito. Juiz do Trabalho no TRT-6. Doutor e Mestre em Direito pela UFBA. Membro da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo e do Instituto Brasileiro de Direito Processual. fernandez.leandro@hotmail.com.

[3]Professora do Mestrado Profissional da Faculdade Baiana de Direito. Advogada. Pós-Doutora pela UFBA. Doutora e Mestra em Direito pela UFPR. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual e da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo. anissaratoscan@gmail.com.

Artigo publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

primeiro; União, quanto à segunda), a Constituição Federal confere ao IBS e à CBS o mesmo regime normativo quanto aos principais aspectos da tributação (CF/1988, art. 149-B, I a IV), cabendo aos entes federativos a fixação das respectivas alíquotas (arts. 156-A, § 1º, V, e 195, § 15).

Existe, portanto, desde o plano constitucional, uma integração normativa que não exclui as particularidades de cada tributo, o que foi observado também pelo legislador complementar.

Importa dizer que a exigência de uma disciplina comum para o IBS e a CBS não conduziu à conclusão de que seria necessário entregar a interpretação e a aplicação de ambos os tributos a uma única administração tributária. Ao contrário: preservaram-se os âmbitos de atuação próprios do Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e da Receita Federal do Brasil (RFB), estabelecendo-se, paralelamente, mecanismos destinados a promover coerência na interpretação da legislação comum.

O procedimento de consulta é uma clara manifestação dessa opção.

Nos termos dos arts. 323-A a 323-F da LC n. 214/2025, incluídos pela LC n. 227/2026, o sujeito passivo pode formular consulta escrita acerca da aplicação da legislação tributária do IBS e da CBS em relação a fato determinado de seu interesse (art. 323-A). A solução da consulta, entretanto, não é concentrada em um único órgão, mas será emitida por órgãos integrantes, respectivamente, do Conselho Gestor do IBS (CGIBS) e da Receita Federal do Brasil (RFB) (LC n. 214/2025, art. 323-B).

Elaborada a proposta pelo órgão consultado, a minuta será disponibilizada ao outro órgão em *ambiente virtual compartilhado*, que poderá: (i) acolher a minuta e emitir solução conjunta; (ii) encaminhá-la ao Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias, em caso de divergência; ou (iii) manifestar-se pela inexistência de matéria comum ao IBS e à CBS (art. 323-B, § 1º). O silêncio do outro órgão no prazo legal importa aceitação tácita e conduz igualmente à publicação de solução conjunta (art. 323-B, § 3º).

O procedimento produz efeitos jurídicos relevantes. A consulta, observados os requisitos legais, impede a promoção de procedimento fiscal relativo à espécie consultada entre a protocolização e a ciência da resposta e, uma vez solucionada,

vincula as administrações tributárias e o sujeito passivo consulente nos limites do fato determinado submetido à análise (LC n. 214/2025, art. 323-C).

Como se nota, a sobreposição normativa não serve como fundamento para a absorção de qualquer dessas estruturas pela outra. Foram preservados os espaços decisórios próprios ao CGIBS e à RFB e criada uma instância de comunicação e harmonização precisamente para os casos em que a separação possa produzir divergências.

Essa lógica também se manifesta no art. 323 da LC n. 214/2025, que prevê que ato conjunto do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias e do Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias deverá ser observado nos atos administrativos, normativos e decisórios das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como nos atos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e das Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

E enfim, esse raciocínio aparece na disciplina do contencioso administrativo, que a princípio tramitará, separadamente, perante o CGIBS e perante a Receita Federal, inclusive com órgãos recursais próprios a cada estrutura (as Câmaras Recursais de Julgamento do CGIBS e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Carf). A integração ocorrerá quando esses órgãos divergirem quanto a uma solução que, devido à disciplina normativa comum, deveria ser uniforme para os dois tributos.

É para esse caso que o art. 323-G da LC n. 214/2025 prevê o denominado "recurso especial", cabível contra decisão do CGIBS proferida por Câmara Recursal de Julgamento ou por Câmara de Julgamento de primeira instância no rito sumário, ou contra decisão de Câmara, turma de Câmara, turma extraordinária ou turma especial do Carf, quando a decisão conferir à legislação comum do IBS e da CBS interpretação jurídica divergente daquela adotada por outro desses órgãos de julgamento (art. 323-G, caput).

Esse "recurso especial" será dirigido à Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS e da CBS, órgão de composição híbrida, integrado por conselheiros representantes da Fazenda Nacional na Câmara Superior de Recursos Fiscais do Carf, membros da Câmara Superior do CGIBS, representantes dos

contribuintes e pelo Presidente, que votará em caso de empate (LC n. 214/2025, art. 323-G, § 1º). A presidência será exercida alternadamente por representante da Fazenda Nacional e do CGIBS (art. 323-G, § 8º).

O art. 323-H ainda prevê incidente de uniformização perante a Câmara Nacional de Integração tanto para matérias repetitivas, quando houver julgamentos reiterados sobre a mesma questão de direito (art. 323-H, I, c/c arts. 323-I e 323-J), quanto para decisões de segunda instância que deixem de aplicar provimento vinculante (art. 323-H, II, c/c arts. 323-K e 323-L). No primeiro caso, o julgamento fixa tese sobre a matéria, cabendo à Câmara editar súmula com caráter de provimento vinculante (art. 323-H, § 1º).

O formato adotado para o contencioso administrativo (de integração sem concentração) parece ser a única forma de se preservar o pacto federativo, tanto pela perspectiva do federalismo judiciário como pela do federalismo tributário.

Transpondo essas ideias para o contencioso judicial, devemos considerar que, no debate sobre a reforma tributária, há propostas de concentração das demandas relativas ao IBS e à CBS em apenas um dos ramos do Poder Judiciário.

De um lado, sustenta-se a concentração na Justiça Federal, com base no art. 109, I, da CF/1988, segundo o qual compete aos juízes federais processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal figure como autora, ré, assistente ou oponente, ressalvadas as exceções constitucionais. A esse argumento soma-se o de que a estrutura federal estaria mais bem aparelhada para lidar com o novo contencioso. De outro lado, defende-se a concentração na Justiça Estadual, invocando-se, entre outros fundamentos, sua maior capilaridade territorial, que facilitaria o acesso à justiça.

O problema de ambas as respostas está em presumir que uniformidade normativa exigiria concentração decisória. *Não exige.*

Como visto, a arquitetura concebida pelo legislador complementar para a administração tributária e para o contencioso administrativo já encampou uma lógica diversa, com instrumentos mais sofisticados de articulação institucional. Se, no âmbito administrativo, foi possível preservar as atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e construir mecanismos de integração entre eles, não parece

adequado que, no âmbito judicial, a solução seja concentrar todo o contencioso em qualquer das Justiças.

Nesse contexto é que ganha relevância uma terceira via aventada para equacionar o problema: *preservar a separação do contencioso judicial e construir mecanismos específicos de integração e harmonização.*

Nossa ideia a respeito, que foi objeto de proposta protocolada junto ao Conselho Nacional de Justiça, consiste em preservar, como regra, o processamento das demandas nos seus respectivos ramos da Justiça. Assim, os casos referentes à CBS permaneceriam na Justiça Federal, observada a regra do art. 109, I, da CF/1988, enquanto aqueles relativos ao IBS seriam mantidos na Justiça Estadual. A existência de questão comum aos dois tributos acionaria uma estrutura de apoio no formato de Núcleo de Justiça 4.0, formada por magistrados dos dois ramos e com atuação pautada em instrumentos de cooperação judiciária[4].

A esse problema soma-se outra dimensão da fragmentação do contencioso judicial, relacionada ao princípio do destino, que orienta o critério territorial do IBS. A circunstância de o IBS alcançar operações destinadas a diferentes Estados suscita a possibilidade de que contribuintes com atuação nacional se vejam envolvidos em controvérsias distribuídas entre diferentes jurisdições estaduais. Logo, a fragmentação do contencioso apresenta, além da dimensão resultante da separação entre as Justiças competentes para o IBS e a CBS, uma dimensão interna ao próprio IBS.

Essa percepção torna ainda mais relevante a construção de mecanismos de coordenação capazes de operar nesse ambiente descentralizado. A solução deve considerar não apenas a necessária interação entre Justiça Federal e Justiça Estadual, mas também a articulação entre diferentes tribunais estaduais sobre questões comuns relativas ao IBS. A estrutura dos Núcleos de Justiça 4.0 poderia servir para operacionalizar a cooperação judiciária em ambas as dimensões.

O formato do Núcleo de Justiça 4.0 permitiria, portanto, transportar para o plano judicial uma lógica institucional semelhante àquela adotada no plano

[4]Confira-se, a propósito: DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro; TOSCAN, Anissara. "CNJ e o contencioso judicial de CBS/IBS". *Migalhas de peso.* Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/461675/cnj-e-o-contencioso-judicial-de-cbs-ibs>. Publicado em agosto/2026.

administrativo*: competências separadas, ambiente integrado e instância de harmonização*. O processo continuaria pertencendo ao juízo federal ou estadual constitucionalmente competente; apenas o tratamento das matérias comuns seria compartilhado.

Essa solução, além de encontrar embasamento nas Resoluções n. 385/2021 e 398/2021 do CNJ, apresenta uma vantagem adicional. Ela permitiria experimentar formas de cooperação judiciária adequadas ao contencioso tributário antes de se promover uma alteração constitucional do sistema judiciário. Como vimos defendendo, a reorganização judiciária decorrente da reforma tributária envolve consequências ainda difíceis de dimensionar, de modo que a experimentação institucional constitui uma etapa prévia fundamental a uma reforma dessa amplitude.