



A COMPETÊNCIA PARA O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO COMITÊ GESTOR DO IMPOSTO DE BENS E SERVIÇOS*

*Edilson Pereira Nobre Júnior***

I – INTRODUÇÃO.

A Emenda Constitucional nº 132, promulgada em 20 de dezembro de 2023, delineou uma ousada reforma tributária. Dentre as várias inovações, restou prevista a criação, por lei complementar da União, do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência partilhada entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, substitutivo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Assim o novo art. 156 – A da Constituição Federal (CRFB).

Quanto ao IBS, muito embora cada ente competente possa estatuir a sua alíquota por lei específica (art. 156 – A, §1º, V, CRFB), a sua cobrança sucederá pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação (art. 156 – A, §1º, VII, CRFB).

* Texto elaborado para integrar obra coletiva organizada pela Comissão de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Pernambuco, sob a coordenação da Professora Fabiana Augusta de Araújo Pereira e dos Professores Ravi de Medeiros Peixoto e Daniel Lopes Pires Xavier Torres.

** Professor Titular emérito da Faculdade de Direito do Recife – Universidade Federal de Pernambuco. Membro do Instituto Internacional de Derecho Administrativo – IIDA e do Instituto de Direito Administrativo Sancionador – IDASAN. Desembargador do Tribunal Regional Federal da Quinta Região.



O modelo, portanto, exigirá uma atividade administrativa complexa não somente quanto à fiscalização e cobrança, mas, principalmente, quanto a partilha do produto de sua arrecadação. Por essa razão, inseriu-se no texto da Constituição Federal (CRFB) o art. 156 – B¹, para permitir que tal ocorresse de forma integrada, previu a instituição do Comitê Gestor do IBS (CGIBS), nos termos de lei complementar, elaborada em atenção às diretrizes estipuladas pelo poder constituinte reformador. Daí a promulgação da Lei Complementar nº 214/2025, para traçar a regulamentação legal do próprio IBS quanto do CGIBS.

Em atenção às diversas competências atribuídas ao CGIBS, voltadas à arrecadação e partilha do IBS, à edição de regulamento único, à uniformização interpretativa, ao contencioso administrativo e à coordenação das atividades de fiscalização, lançamento e cobrança, é possível que o seu desempenho poderá lesar direito ou interesse, suscetíveis de tutela. A própria complexidade de tais competências justifica, só por só, essa afirmação.

Sendo assim, a realidade da atuação do CGIBS inevitavelmente acarretará conflitos e desinteligências, as quais podem surgir entre os próprios entes federativos, titulares da competência compartilhada, como entre o contribuinte e a Administração Tributária. Não se alcançando solução consensual, o Judiciário será o seu palco.

Conforme sucede de forma geral, o controle jurisdicional versará aspectos jurídicos, os quais poderão ou não ter repercussão política. E mais. Não se limitará à tutela de direitos subjetivos, comportando a defesa de interesses jurídicos.

Importante esclarecer, em compasso com a situação que se anteponha, qual a competência para a sua apreciação, o que será desenvolvido nos tópicos que seguem.

II – OS CONFLITOS FEDERATIVOS.

Ao discorrer sobre as características do federalismo, as quais aponta como sendo cinco, Andersen² reporta-se, por último, à existência de um árbitro ou um procedimento para a resolução dos conflitos constitucionais entre os governos dos entes federativos.

¹ Ver, a respeito, Hugo Segundo, para quem a idealização do CGIBS foi consequência da competência compartilhada e suas várias nuances (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Reforma tributária comentada e comparada*. São Paulo: Atlas, 2024, p. 107).

² ANDERSEN, George. *Una introducción al federalismo*. Madri: Marcial Pons, 2008, p. 22. Tradução de Isabel Vericat y Celorio Morayta.



Recentemente, a jurisdição constitucional vem assumindo esse papel. Assim, a Constituição italiana (artigo 134.2)³ prevê, dentre as competências da Corte Constitucional, a de julgar os conflitos de atribuição entre o Estado e as Regiões, e entre as Regiões.

Sobre o tema, Paladin expõe: “Os conflitos entre o Estado e as Regiões pressupõem, de qualquer maneira, que o recorrente impugne algum ato, ao invés de limitar-se a reivindicar ou defender uma certa competência; daí não se duvida que se tratem de **conflitos reais** e não virtuais”⁴.

No sistema jurídico espanhol instituído pela Constituição de 1978, no qual o Estado se organiza em municípios, províncias e comunidades autônomas, todos com autonomia de gestão de seus interesses (artigo 137)⁵, aquele diploma prevê como integrante da competência do Tribunal Constitucional o controle da atuação dos órgãos das Comunidades Autônomas no que concerne à constitucionalidade de suas disposições que possuam força de lei (Artigo 153, a)⁶.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Tribunal Constitucional - LOTC (*Ley* 7, de 21 de abril de 1999), nos seus artigos 59⁷ e seguintes, minudencia o procedimento de tais

³ “A Corte constitucional julga: (...) os conflitos de atribuição entre os poderes do Estado e aqueles entre o Estado e as Regiões, e entre as Regiões” (Articolo 134 La Corte costituzionale giudica: (...) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; (...). Disponível em: www.senato.it).

⁴ “I conflitti tra lo Stato e le Regioni presuppongono, comunque, che il recorrente impugni un qualche atto, anziché limitarsi a rivendicare o difendere una certa competenza; sicché nessuno dubita che si tratti di **conflitti reali** e non virtual” (*Diritto costituzionale*. 3ª ed. Milão: CEDAM, 1998, p. 800).

⁵ “Artigo 137 O Estado se organiza territorialmente em municípios, em províncias e nas Comunidades Autônomas que se constituam. Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses” (Artículo 137 El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Disponível em: <https://app.congreso.es>).

⁶ “Artigo 153 O controle da atividade dos órgãos das Comunidades Autônomas se exercerá: a) pelo Tribunal Constitucional, o relativo à constitucionalidade de suas disposições normativas com força de lei” (Artículo 153 El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. Disponível em: <https://app.congreso.es>).

⁷ “Artigo cinquenta e nove 1 – O Tribunal Constitucional conhecerá dos conflitos que se suscitem sobre as competências ou atribuições deferidas diretamente pela Constituição, pelos Estatutos de Autonomia ou pelas leis orgânicas ou ordinárias promulgadas para delimitar os âmbitos próprios do Estado e das Comunidades Autônomas e que oponha: a) ao Estado uma ou mais Comunidades Autônomas. B) a duas Comunidades Autônomas entre si. (...) 2. O Tribunal Constitucional também julgará os conflitos em defesa da autonomia local que lhes submetam os municípios e províncias contra o Estado ou uma Comunidade Autônoma” (1. El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan: a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas. b) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí. (...) 2. El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos

conflitos, os quais poderiam dizer respeito a desinteligências entre o Estado espanhol e uma ou mais Comunidades Autônomas, entre duas Comunidades Autônomas e ainda na defesa da autonomia local dos municípios e províncias frente ao próprio Estado ou Comunidade Autônoma.

Nos termos do artigo 62⁸, tais conflitos podem ser positivos, à medida que o Governo considere que uma disposição ou resolução de uma Comunidade Autônoma não observa a distribuição de competência estatuída na constituição, nos estatutos de autonomia ou nas leis orgânicas correspondentes, podendo formalizar diretamente ao Tribunal Constitucional, dentro do prazo de dois meses, o conflito.

Mais à frente, a LOTC, no seu artigo 68.1⁹, dispõe que, na hipótese de um órgão da Administração do Estado declinar sua competência para resolver uma pretensão formulada por pessoa física ou jurídica, por entender que a sua apreciação compete à Comunidade Autônoma, o interessado, após o esgotamento da via administrativa, poderá reproduzi-la perante o órgão executivo colegiado desta, para que se declare competente. De maneira semelhante se procederá quando o requerimento se apresentar à Comunidade

em defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma. Disponível: www.boe.es).

⁸ “Artigo sessenta e dois Quando o Governo considere que uma disposição ou resolução de uma Comunidade Autônoma não respeita a ordem de competência estabelecida na Constituição, nos Estatutos de Autonomia ou nas leis orgânicas correspondentes, poderá formalizar diretamente perante o Tribunal Constitucional, no prazo de dois meses, o conflito de competência, ou fazer uso do prévio requerimento disciplinado pelo artigo seguinte, sem prejuízo de que o Governo possa invocar o artigo cento e sessenta e um, dois, da Constituição, com os efeitos correspondentes” (Artículo sesenta y dos Cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes, podrá formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución, con los efectos correspondientes. Disponível em: www.boe.es).

⁹ Artigo sessenta e oito Um. No caso de um órgão da Administração do Estado declinar sua competência para resolver qualquer pretensão deduzida perante o mesmo por pessoa física ou jurídica, por entender que aquela corresponde a uma Comunidade Autônoma, o interessado, após haver esgotado a via administrativa mediante a interposição de recurso perante o Ministério correspondente, poderá reproduzir sua pretensão perante o órgão executivo colegiado da Comunidade Autônoma que se declare competente. De modo semelhante, proceder-se-á se o requerimento é promovido perante uma Comunidade Autônoma, e esta deixa de atuar por entender competente o Estado ou outra Comunidade Autônoma” (Artículo sessenta y ocho Uno. En el caso de que un órgano de la Administración del Estado declinar su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante el mismo por persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma, el interesado, tras haber agotado la vía administrativa mediante recurso ante el Ministerio correspondiente, podrá reproducir su pretensión ante el órgano ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma que la resolución declare competente. De análogo modo se procederá si la solicitud se promueve ante una Comunidad Autónoma y ésta se inhibe por entender competente al Estado o a otra Comunidad Autónoma. Disponível e: www.boe.es).



Autônoma, sobrevivendo, igualmente, declinação de competência, sob o fundamento de que a matéria haverá de ser decidida pelo Estado ou por outra Comunidade Autônoma.

À luz desses preceitos da legislação espanhola, Gonzalez Rivas traz a lume uma classificação quadripartite de tais conflitos, segundo a qual estes podem ser de competência legislativa, de atribuição positiva, de atribuição negativa e, finalmente, uma última categoria, qual seja que se pode “presentar entre as autoridades do Estado ou de uma Região Autônoma, e, para resolvê-lo o Ministro do segmento ou o órgão executivo da Região Autônoma pode submeter o assunto perante o Tribunal de Garantías”¹⁰.

No direito brasileiro, a Constituição de 1891, à medida que institucionalizou o federalismo, previu como da competência do Supremo Tribunal Federal (STF) a de decidir as causas e os conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes, uns com os outros¹¹. A matéria se repetiu, com pequena alteração de texto, nas constituições seguintes¹².

À doutrina, elaborada durante os diversos regimes constitucionais, não escapou o comentário sobre o instituto. Quando do constitucionalismo de 1967-69, Pontes de Miranda observou que o texto constitucional correspondente¹³ consagrou uma competência ampla, prescindindo da existência de um litígio concreto, nos termos do direito processual, revelando-se bastante a existência de uma questão controvertida.

Assim expôs: “Note-se, de início, que se não falou apenas de litígios, lides, como no art. 119, I, c), mas, em termos larguíssimos, de *causas e conflitos*. Não é preciso que haja ação e a ela corresponda remédio jurídico processual (direito público processual), para que a União, ou qualquer dos Estados-membros, possa ir a juízo e pedir ao Supremo Tribunal Federal que resolva a lide, a questão, o litígio, a causa. Basta isso, ou que haja dúvida, controvérsia, mesmo teórica, ainda não caracterizada em violação de direito,

¹⁰ “presentar entre las autoridades del Estado o de una Región Autónoma, y para resolverlo el Ministro del ramo o el órgano ejecutivo de la Región Autónoma puede plantear el asunto ante el Tribunal de Garantías” (RIVAS, Juan Jose Gonzalez. *La justicia constitucional: derecho comparado y español*. Madri: Editorial Revista de Derecho Privado, 1985, p. 108-109).

¹¹ Art 59 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - processar e julgar originária e privativamente: (...) c) as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros; (...). Disponível em: www.planalto.gov.br.

¹² Ver a Constituição de 1934 (art. 76, 10, d), a Lei Constitucional de 1937 (art. 101, I, c) e as Constituições de 1946 (art. 101, I, e), de 1967-69 (art. 119, I, d) e a CRFB (art. 102, I, f).

¹³ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. I, de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo IV, p. 25-26.



sobre competência da União e dos Estados-membros, ou Territórios, ou dos Estados-membros ou Territórios entre si, para que se possa aforar o feito”¹⁴.

A apreciação de tais conflitos – diz o autor¹⁵ – que podem ser de competência legislativa, executiva ou judiciária, revelam uma singularidade interessante do direito constitucional brasileiro, permitindo ao STF uma certa incursão no terreno da competência para julgar de forma abstrata.

E, finalizando, afirma ser imprescindível que haja uma questão jurídica, fundada em texto constitucional ou sua interpretação, mesmo que mesclada a discussão de natureza política. Porém, se o conflito for exclusivamente de argumentos políticos, escapa ao conhecimento do Judiciário¹⁶.

Por sua vez, o STF, apreciando a matéria sob a vigência da CRFB, vem assentando que a caracterização da hipótese prevista no art. 101, I, *f*, pressupõe conflito capaz de abalar o pacto federativo, tal como a invasão, por órgão de ente federativo, da competência constitucionalmente reservada a outra entidade integrante da federação¹⁷. Da mesma forma, a imposição de sanção por um dos entes, capaz de afetar substancialmente a atividade daquele que sofreu a restrição de direitos¹⁸.

No entanto, mero conflito de colorido patrimonial, por não se qualificar com potencialidade suficiente para desequilibrar o estado federal, não se enquadra na espécie delineada pelo constituinte¹⁹.

¹⁴ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. I, de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo IV, p. 25-26.

¹⁵ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. I, de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo IV, p. 26.

¹⁶ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. I, de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo IV, p. 27. A mesma constatação já se encontrava em João Barbalho Uchoa Cavalcanti (*Constituição Federal brasileira, 1891, comentada*. Ed. Fac-similar. Brasília, Senado Federal, 2002, p. 237).

¹⁷ Pleno, ACO 622, maioria, rel. Min. Ilmar Galvão, DJe de 14-12-2018. Tratou-se do ajuizamento de ação popular contra resolução da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro que aprovou a instalação de comissão parlamentar de inquérito para apurar acidente com a Plataforma P – 36 da Petrobras, localizada na Bacia de Campos, por avançar sobre a competência da União Federal, decorrente da propriedade desta quanto ao mar territorial, ameaçando, assim, o pacto federativo.

¹⁸ Pleno, ACO 3476, unânime, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 05-08-2022. Aqui o Estado da Bahia se insurgiu contra a inscrição em cadastro de inadimplentes realizada pela União sem a observância do devido processo legal, obstando o recebimento de repasses de verbas federais, de modo a afetar substancialmente a prestação dos serviços públicos a cargo do ente federado.

¹⁹ Primeira Turma, ACO 1091, unânime, rel. Min. Luiz Fux, DJe de 10-09-2014. Os fatos do julgado versaram sobre ação civil pública ajuizada pelo Estado do Paraná contra a União Federal, a Agência Nacional de Transporte Público e o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, visando à invalidação de editais de licitação para a outorga da prestação de serviços públicos.



A Emenda Constitucional nº 132/2023, alterando a natureza das competências do Superior Tribunal de Justiça (STJ), inseriu alínea *j* no item I do art. 105 da CRFB, instituindo competência originária para o processo e julgamento dos conflitos entre os entes federativos, ou entre estes e o CGIBS, relacionados ao IBS e à CBS.

Cuida-se de norma específica atributiva de competência, excepcionando a constante do art. 102, I, *f*, outorgada ao STF. De qualquer maneira, para a sua interpretação, vale – e muito – o anterior contributo da doutrina e jurisprudência quanto ao instituto já previsto em sede constitucional.

Sendo assim, não comportam a ativação do mecanismo jurisdicional, as meras desinteligências patrimoniais entre os entes políticos. Imprescindível se faz que das medidas ou atuações impugnados resvalam impacto ao equilíbrio federativo. Especialmente quanto ao CGIBS, despertará atenção atos que quebrem o sistema de competência ou que sejam capazes de interferir, densamente, na distribuição dos recursos ao ente interessado, de sorte a prejudicar a sua atividade de prestação de serviços à comunidade.

Em tese, será cabível a interposição de recurso extraordinário, desde que evidenciada a possibilidade de ofensa direta – e não reflexa – à constituição e ainda haja a demonstração de repercussão geral, com fundamento na existência de questão relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassando os interesses subjetivos do processo.

III – AS PRETENSÕES DO CONTRIBUINTE.

O desempenho das competências das Administrações Tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, voltadas à fiscalização e arrecadação do IBS, ensejará, sem sombra de dúvidas, pretensões adversas do contribuinte, cuja rejeição é apta para implicar a procura do Judiciário.

Disso decorre que o contribuinte, uma vez pretenda afastar a incidência de lançamento, ou ato administrativo que lhe denegue ou restrinja pretensão, terá à sua disposição a possibilidade de se valer do procedimento comum, com ou sem tutela provisória de urgência ou evidência antecedente, embargos à execução ou ainda a impetração de mandado de segurança.

A primeira indagação surge diante da circunstância do CGIBS ser ente resultante de descentralização, sob a forma autárquica, instituída pela União, nos termos de lei complementar (Lei Complementar nº 214/2025), e é a de saber qual a competência para conhecer do seu pleito originariamente, a Justiça Federal ou a Justiça dos Estados.

Já é possível visualizar vários autores se manifestando favoravelmente à competência da Justiça Federal para a revisão das decisões do CGIBS, no exercício da sua competência jurisdicional no contencioso administrativo, desfavoráveis ao contribuinte.

Nessa linha, Fernanda Yamamoto e Danielle Fratini²⁰ afirmam que é justamente a natureza nacional do imposto que respalda a competência da Justiça Federal, cujos integrantes, bem como sua estruturação física, financeira e orçamentária (recursos da União) favorece que seus órgãos julgadores estejam mais afastados dos interesses econômicos locais, em atenção aos interesses nacionais.

Já Leandro Tripodi sustenta a aplicação ao CGIBS do disposto no art. 109, I, da CRFB, tocando o seu foro à Justiça Federal, frisando que “entendimento em sentido contrário poderia inclusive resultar em grande inconveniência para a gestão do contencioso judicial do Comitê, caso este viesse a se espalhar por todos os judiciários estaduais, devido ao muito superior de varas e tribunais envolvidos”²¹.

Do argumento da identidade do IBS com a CBS, bem assim pelo fato das decisões do CGIBS deverem se orientar no sentido das tomadas para a CBS, decorre, para Bianor Arruda Bezerra Neto, a mais relevante conclusão, qual seja a de que “a competência jurisdicional para processar e julgar qualquer demanda envolvendo contribuinte e ato do Comitê Gestor será da Justiça Federal, pois, a rigor, além de ser órgão do Estado federal e, portanto, da União, o tributo é um só, não podendo ser interpretado por esta e por mais 27 tribunais estaduais de forma concorrente”²².

²⁰ 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*, nº 93, p. 48-49, 2021.

²¹ Entidade pública sob regime especial: natureza do Comitê Gestor criado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, *Revista de Informação Legislativa*, v. 61, nº 243p. 90, julho/setembro de 2024.

²² O papel dual da União na federação: Comitê Gestor e competência jurisdicional. In: *Nossa reforma tributária. Análise da EC 132/23, do PLP 68/2024 (CBS/IBS) e do PLP 108/2024 (Comitê Gestor, contencioso do IBS, ITCMD e ITBI)*. São Paulo: Max Limonad, 2024, p. 427-428). DE SANTI, Eurico Marcos Diniz; REBOUÇAS, Rodolfo Gil Moura; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPEDELLI, Laura Romano; TORNINCASA, Caio Leonardo Corralo; DA CUNHA, Bruna Menelau Bezerra.



Não desconheço que tais opiniões são defensáveis e bem desenvolvidas e, por isso, impressionam. A meu sentir, a questão deve ser resolvida sem que se esqueça a energia do passado quanto à delimitação da Justiça Federal.

E, nesse particular, ganham relevo os métodos sistemático e finalístico de interpretação. Ora, não se pode esquecer que a competência da Justiça Federal constitui exceção às hipóteses que não se comportam naquela da Justiça dos Estados, a qual engloba a generalidade das causas.

Preciso, Carlos Maximiliano²³ já acentuara que o Direito é primariamente uma ciência normativa ou finalística e, por isso, a sua compreensão há que ser, essencialmente, teleológica. Por essa razão, o hermenauta há que sempre ter em consideração o fim da lei, isto é, o resultado que há de se alcançar em sua aplicação prática.

Assim, tal como asseverara o autor, toda regra legal possui um escopo, que lhe pretenderam os seus elaboradores alcançar, razão pela qual razão deve ser compreendida da melhor maneira que satisfaça a tal propósito.

Não sucede diferente quanto ao art. 109, I, da CRFB, ao explicitar competir à Justiça Federal processar e julgar “as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes”.

Observe-se – e não poderia ser diferente – que a razão que, segundo o texto constitucional, justifica a competência da Justiça Federal, é o interesse da União, ou de seus entes administrativos, diante do objeto da causa.

Não por outra razão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar o art. 125, I, da Constituição de 1967-69, substancialmente idêntico ao art. 109, I, da CRFB, enfatizava que o primeiro critério atributivo de competência era o *ratione personae*, mas sem deixar escapar que “cabe aos juízes federais processar e julgar as causas em que houver interesse da União”²⁴.

Durante a vigência da CRFB, Vladimir Carvalho não poderia ser mais explícito, ao afirmar: “A competência cível geral repousa no interesse da União, fórmula que marca

²³ SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 151.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 493.



o início da ação da Justiça Federal ou/e o seu deslocamento de outro juízo para a Justiça Federal”²⁵.

A competência da Justiça Federal decorre, exclusivamente, da CRFB, havendo esta, no que concerne à jurisdição cível, que engloba as lides tributárias, exigido, de modo irrenunciável, a presença do interesse da União Federal.

A inclusão do CGIBS como ente descentralizado no âmbito da Administração Tributária do Estado federal foi um arranjo constitucional *sui generis*, elaborado pela circunstância de que a gestão do IBS não poderia tocar, ainda que de maneira transitória, a um dos vinte seis Estados e o Distrito Federal, ou, alternadamente, a um dos aproximadamente cinco mil municípios brasileiros.

Mas a União está perante o CGIBS como “Pilatos no Credo”. Os seus representantes lhe são estranhos e nenhum poder possui para a sua designação. O mesmo se dá quanto à sua manutenção, realizada com base em percentual da arrecadação do IBS. Os agentes públicos incumbidos do exercício de suas competências não atuam no interesse da União, mas sim dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na qualidade de pessoa política de direito público, a União, representada pelo CGIBS, age somente como ente de coordenação, relacionado ao bom desempenho da competência compartilhada prevista no art. 156 – A da CRFB, do que ressaí, dentre os seus objetivos, o de implantar contencioso administrativo-tributário, cujos julgadores sequer são servidores federais, mas servidores recrutados das Administrações Tributárias dos demais entes federativos.

Com razão, Luciana Grassano, para quem, “sob pena deferir de morte o federalismo brasileiro, a União federal não pode ter qualquer ingerência em relação ao Comitê Gestor”²⁶.

Olvida-se, ao se pretender atribuir competência jurisdicional à Justiça Federal, no sentido de rever as decisões do CGIBS em sede de contencioso administrativo-tributário, regra comezinha em processo civil, de acordo com a qual o polo passivo de um litígio é de ser ocupado por aquele que resiste à pretensão formulada pelo autor.

De conseguinte, a pretensão do contribuinte, na qualidade de sujeito passivo da obrigação tributária, visando à impugnação do lançamento de um tributo, há que se dirigir

²⁵ CARVALHO, Vladimir de Souza. *Competência da Justiça Federal*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 1995, p. 34.

²⁶ MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Comitê Gestor do IBS: órgão constitucional do federalismo brasileiro. In: Debates sobre federalismo fiscal à luz da reforma tributária do consumo no Brasil. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024, p. 21. Coord.: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa.

contra o respectivo sujeito ativo, que é o ente que está a exigir o tributo, consistindo, nos termos do art. 119 do Código Tributário Nacional (CTN), na “pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento”.

De acordo com o art. 324, II, da Lei Complementar nº 214/2025, a fiscalização do cumprimento das obrigações principais e acessórias quanto ao IBS, bem assim a constituição do correspondente crédito tributário, compete às autoridades integrantes das Administrações Tributárias Estadual, Distrital ou Municipal.

Por isso, quando o CGIBS, pelo órgão fracionário competente, vier a rejeitar impugnação formulada pelo contribuinte, estará reconhecendo como subsistente crédito tributário exigido pelo Estado, Distrito Federal ou Município, os quais, conforme o caso, deverão integrar o polo passivo da demanda judicial. O crédito cujo reconhecimento se tornou definitivo na via administrativa não pertence ao CGIBS, porém é indiscutivelmente integrativo do patrimônio do ente federativo.

Ademais, o ponto de vista que sustenta a competência da Justiça Federal, visto sob o ângulo da prática, desafia a lógica, sendo capaz de produzir resultados inexplicáveis.

Vejamos.

Suponha-se que Administração Tributária de um determinado Estado venha a lavrar dois autos de infração contra um determinado contribuinte, visando à exigibilidade do IBS, abrangendo fatos geradores idênticos, porém realizados em momentos distintos.

Quanto a um deles, o contribuinte vem a formular impugnação, instauradora da fase contenciosa, a ter o seu termo com a decisão proferida no âmbito do CGIBS, a qual vem a rejeitar a insurgência. Com relação ao outro, o contribuinte permitiu que escoasse em manifestação o prazo para impugnar a exigência.

Na senda da compreensão de que, na primeira hipótese, em havendo a intervenção do CGIBS, no sentido de confirmar o lançamento, a competência, seria da Justiça Federal, teríamos idênticas relações jurídicas, envolvendo as mesmas partes, somente diferenciadas pela sua manifestação no tempo, a serem apreciada por órgãos jurisdicionais distintos²⁷.

²⁷ Também, na hipótese na qual sobrevir decisão do CGIBS, rejeitando a impugnação do contribuinte, o executivo fiscal superveniente será ajuizado pelo Estado, Distrito Federal, ou Município, de modo que se admitir que a oposição de embargos à execução implique remessa dos autos à Justiça Federal, ter-se-á, igualmente, o desenho de situação de difícil compreensão. Não menos surpreendente que se conceba o ajuizamento de ação anulatória ou a impetração de mandado de segurança perante a Justiça Federal,



Isso porque, quanto ao lançamento que restou sem impugnação, a cobrança do respectivo crédito, uma vez transformado em dívida ativa, ensejará o ajuizamento de executivo fiscal pelo Estado-membro perante a vara de fazenda pública competente. A resistência do contribuinte, por sua vez, dar-se-á mediante a oposição de embargos à execução no mesmo juízo, ou ainda, se assim preferir, mediante o ajuizamento de ação de procedimento comum para a sua desconstituição, cuja competência será do Juiz de Direito, haja vista a parte demandada ser o ente estadual.

Vê-se, portanto, que esse raciocínio implica divisão da competência jurisdicional, sem respaldo constitucional, para a apreciação de lides substancialmente iguais, em contrariedade à segurança jurídica, no que abala a certeza jurídica, e à igualdade, fragilizando, assim, o elemento sistemático reclamado na interpretação das situações fáticas.

Se as razões já expostas se impõem quanto às ações submetidas ao procedimento comum ou aos embargos opostos à execução fiscal, igualmente a intervenção do CGIBS para apreciar a impugnação do contribuinte nenhuma alteração é capaz de acarretar quanto à competência se o contribuinte preferir se valer do mandado de segurança.

Ainda que intervenha como impetrado órgão do CGIBS, não se poderá cogitar de autoridade federal. E isto se afirme com base em texto expresso de lei, mais precisamente o art. 2º da Lei nº 12.016/2009, ao proclamar: “Art. 2º Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União ou entidade por ela controlada”.

Ora, as consequências patrimoniais em disputa, caso o contribuinte consiga afastar a exigibilidade do crédito tributário, não serão suportadas pela União nem igualmente pelo CGIBS, o qual – insista-se – não pode ser considerado como ente controlado por aquela, especialmente diante da eloquência do §1º do art. 156 – B da CRFB.

Não esquecer que em algumas das razões invocadas para justificar a competência da Justiça Federal preponderam elementos extrajurídicos. Mas, mesmo que assim não fossem, padecem de equívocos.

Por exemplo, a estruturação física e financeira-orçamentária da Justiça Federal frente a dos Estados, além de não ser argumento jurídico, não é realidade. A Justiça

enquanto o crédito, em não tendo a sua exigibilidade suspensa, prossiga sendo cobrado perante a Justiça do Estado.



Federal – cujas custas são de expressão monetária bem menor do que as arrecadadas pela Justiça dos Estados, sem contar o grande percentual de justiça gratuita, não é destinatária desses poucos recursos – sobrevive com base no orçamento da União, vinculado a teto de gastos e sob forte contingenciamento. Contrariamente, os fundos de custas das Justiças dos Estados, atualmente, são assaz representativos.

A afirmação de que a Justiça dos Estados estaria comprometida com interesses locais não merece nem ser discutida. É desconhecer que os seus integrantes se encontram tutelados pelas garantias e vedações constitucionais e legais indispensáveis à independência judicial.

Ao depois, a pretensão de uniformidade interpretativa não passa de uma quimera de adolescentes. Toda a norma, mesmo quando redigida de forma clara e objetiva, necessita ser interpretada²⁸, bastando que se tenha o mínimo de dois intérpretes para que esteja presente o risco de mais uma maneira de compreendê-la.

Sendo assim pouco importa se, em grau de recursos ordinários, hajam vinte e sete ou seis tribunais, até porque a interpretação da lei federal é da alçada final do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, III, CRFB), missão à qual se vem desincumbindo a contento e com presteza.

Por outro lado, prevalecendo a ideia da competência da Justiça Federal, ter-se-á o inchaço desta, considerando-se que os seus juízes, especialmente os dos juizados federais, já enfrentam sobrecarga de trabalho sobre-humana, enquanto que restarão esvaziados de grande parte de seu trabalho os juízes das varas de fazenda pública.

IV – SÍNTESE CONCLUSIVA.

A Emenda Constitucional nº 132/2023, como é peculiar às inovações, é suscetível de ensejar dissensos interpretativos, muitos dos quais capazes de se converterem em litígios a serem submetidos ao Poder Judiciário.

Uma parcela relevante dessas questões poderá resultar do desempenho da coordenação das atividades de fiscalização, arrecadação e partilha do IBS, imposto cuja competência é compartilhada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, muito embora

²⁸ ASCENSÃO, José de Oliveira. *Introdução à ciência do Direito*. 3ª ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2005, p. 371.

a sua disciplina legislativa seja da alçada da União, tendo sido instituída com a Lei Complementar nº 214/2025.

A incidência do IBS poderá ensejar conflitos entre os entes federativos e insurgências dos contribuintes.

Quanto aos primeiros, a Emenda Constitucional nº 132/2023, a exemplo do art. 102, I, *f*, quanto ao STF, acresceu *j* ao inciso I do art. 105 da CRFB, atribuindo ao STJ o julgamento dos conflitos entre os entes federativos, ou entre estes e o CGIBS, que tenham pertinência com matérias relativas ao IBS e à CBS.

Quanto às desinteligências entre a Administração Tributária dos entes federativos, cujos lançamentos tenham sido ratificados pelo CGIBS, afigura-se inadequada a atribuição de competência para a Justiça Federal.

De natureza excepcional, a competência da Justiça Federal emana da interpretação do texto constitucional, sendo de especial realce o art. 109, I, da CRFB.

A compreensão do preceito constitucional, além de sua literalidade, por força dos métodos sistemático e finalísticos, evidencia inteligência em sentido contrário, sem contar as consequências não satisfatórias que uma exegese por fatores extrajurídicos poderá provocar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSEN, George. *Una introducción al federalismo*. Madri: Marcial Pons, 2008. Tradução de Isabel Vericat y Celorio Morayta.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Introdução à ciência do Direito*. 3ª ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2005.

BEZERRA NETO, Bianor Arruda. O papel dual da União na federação: Comitê Gestor e competência jurisdicional. In: *Nossa reforma tributária. Análise da EC 132/23, do PLP 68/2024 (CBS/IBS) e do PLP 108/2024 (Comitê Gestor, contencioso do IBS, ITCMD e ITBI)*. São Paulo: Max Limonad, 2024). DE SANTI, Eurico Marcos Diniz; REBOUÇAS, Rodolfo Gil Moura; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPEDELLI, Laura Romano; TORNINCASA, Caio Leonardo Corralo; DA CUNHA, Bruna Menelau Bezerra.



CARVALHO, Vladimir de Souza. *Competência da Justiça Federal*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 1995.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa (*Constituição Federal brasileira, 1891, comentada*). Ed. Fac-similar. Brasília, Senado Federal, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Reforma tributária comentada e comparada*. São Paulo: Atlas, 2024.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Comitê Gestor do IBS: órgão constitucional do federalismo brasileiro. *In: Debates sobre federalismo fiscal à luz da reforma tributária do consumo no Brasil*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024. Coord.: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. I, de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo IV

PALADIN, Livio. *Diritto costituzionale*. 3ª ed. Milão: CEDAM, 1998.

RIVAS, Juan Jose Gonzalez. *La justicia constitucional: derecho comparado y español*. Madri: Editorial Revista de Derecho Privado, 1985.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

TRIPODI, Leandro. Entidade pública sob regime especial: natureza do Comitê Gestor criado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, *Revista de Informação Legislativa*, v. 61, nº 243p. 90, julho/setembro de 2024.

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*, nº 93, 2021.

