

Atos nulos do CGIBS: a fragilidade da reforma tributária

09/12/2025

A reforma tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, representa um divisor de águas no cenário fiscal brasileiro. A instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), um tributo de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, trouxe consigo a criação do Comitê Gestor do IBS, um órgão central para a administração integrada desse novo sistema. Contudo, a forma como o CGIBS foi instalado e tem atuado, especialmente na emissão de atos como o “Comunicado Conjunto CGIBS/RFB 01/2025”, levanta sérias questões sobre a validade de suas deliberações, configurando um potencial desafio aos princípios basilares do Direito Administrativo e Tributário, bem como ao próprio Pacto Federativo.

A ausência de representação municipal na instância máxima de deliberação do CGIBS, aliada ao seu caráter provisório, configura vícios de legalidade e constitucionalidade que podem comprometer a segurança jurídica e afrontar o Pacto Federativo, abrindo margem para questionamentos judiciais por parte dos contribuintes.

Mandato constitucional e legal do CGIBS: pilar do federalismo cooperativo

A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao introduzir o IBS, delineou um modelo de gestão que exige a cooperação entre os entes federativos. O artigo 156-B da Constituição estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios exercerão suas competências administrativas relativas ao IBS “exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços”.

A Lei Complementar nº 214/2025, que regulamenta a matéria, define o CGIBS como uma entidade pública sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, com sede e foro no Distrito Federal (*Lei – Federal – Lei Complementar 214.pdf, artigo 480*). Suas competências são vastas e essenciais para a uniformidade do novo sistema, incluindo:



*Editar regulamento único e uniformizar a interpretação e aplicação da legislação do IBS.
Arrecadar o imposto, efetuar compensações e distribuir o produto da arrecadação.
Decidir o contencioso administrativo.
Coordenar a fiscalização, lançamento, cobrança e representação administrativa e judicial.*

O ponto crucial para a validade das deliberações do CGIBS reside na composição de sua instância máxima, o conselho superior. A Constituição e a Lei Complementar são inequívocas ao exigir uma representação paritária:

*27 membros e respectivos suplentes, representando cada estado e o Distrito Federal.
27 membros e respectivos suplentes, representando o conjunto dos municípios e do Distrito Federal.*

Além da composição, a aprovação das deliberações do Conselho Superior está sujeita a um quórum qualificado e cumulativo, conforme o artigo 156-B, § 4º, da Constituição: exige-se a maioria absoluta dos representantes dos estados e do Distrito Federal, que correspondam a mais de 50% da população do país, e a maioria absoluta dos representantes dos municípios e do Distrito Federal. Essa complexa exigência visa a assegurar que as decisões sobre o IBS reflitam um

consenso federativo amplo, equilibrando a representação dos entes e a representatividade populacional.

A instalação falha e o ‘pseudocomitê gestor’

Apesar do claro mandamento constitucional e legal, a instalação do Conselho Superior do CGIBS, em 16 de maio de 2025, ocorreu de forma incompleta. Conforme noticiado pelo Comsefaz:

Reforma tributária: Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS é instalado e membros indicados pelos Estados tomam posse – Comsefaz

“Por enquanto, o Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS passa a ser composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal. Essa formação incompleta decorre de uma discussão no âmbito jurídico entre as entidades representativas dos municípios que, até o momento, suspende as eleições e, conseqüentemente, as indicações dos 27 membros titulares e suplentes dos entes municipais.”



Essa “formação incompleta” significa que, desde sua gênese, o CGIBS não atendeu à sua composição constitucionalmente exigida. A ausência dos representantes municipais torna impossível o cumprimento do quórum cumulativo para qualquer deliberação formal.

Adicionalmente, a Lei Complementar nº 214/2025 instituiu o CGIBS com um prazo de vigência provisório, “até 31 de dezembro de 2025” (*Lei – Federal – Lei Complementar 214.pdf, artigo 480*). A instituição definitiva do Comitê depende da aprovação de um Projeto de Lei Complementar (PLP), como o PLP 108/2024, que ainda está em tramitação no Congresso Nacional. Esse cenário de provisoriedade e incompletude agrava a fragilidade jurídica dos atos praticados.

Vícios de legalidade e constitucionalidade: análise doutrinária

A atuação de um CGIBS com composição incompleta e, portanto, incapaz de deliberar validamente, gera vícios insanáveis nos atos por ele praticados. O “Comunicado Conjunto CGIBS/RFB 01/2025”, que estabelece obrigações acessórias para o IBS e a CBS a partir de 2026, é um exemplo concreto dessa problemática.

Vício de competência e forma: a doutrina do Direito Administrativo exige que os atos administrativos observem os requisitos de competência e forma para sua validade. Um órgão colegiado, como o Conselho Superior do CGIBS, só pode deliberar validamente se sua composição estiver completa e se os quóruns estabelecidos forem atingidos. A ausência dos representantes municipais no Conselho Superior impede o atingimento do quórum constitucionalmente exigido, configurando um vício de forma e competência.

Um ato administrativo que não é produzido pelo órgão competente ou que não segue o procedimento legalmente exigido para sua formação padece de um vício de origem. Ele pode ser considerado um ato “perfeito” (no sentido de ter sido exteriorizado), mas “inválido” ou “nulo” por não ter sido produzido pelo órgão competente ou segundo as condições exigidas pela Constituição.

Vício de finalidade (desvio de poder): o CGIBS foi concebido para ser o “*locus institucional*” onde os entes federativos exerceriam, de forma integrada, as competências administrativas do IBS. A atuação de um Comitê incompleto, impondo obrigações sem a participação e o consenso dos municípios, desvirtua essa finalidade. Em vez de promover a gestão compartilhada, a ação pode ser interpretada como uma imposição unilateral de uma esfera federativa sobre outra, o que configura um desvio de poder, tornando o ato nulo.

Afronta ao princípio da legalidade tributária: o princípio da legalidade é ainda mais rigoroso, exigindo que a instituição e a exigência de tributos e obrigações acessórias sejam feitas por lei e por atos administrativos que sigam estritamente o devido processo legal. A atividade administrativa de cobrança e regulamentação tributária deve ser

plenamente vinculada à lei.

O “comunicado conjunto”, ao definir obrigações acessórias para os contribuintes, sem a chancela de um CGIBS validamente constituído e deliberando, falha no teste da legalidade tributária. A violação de um princípio constitucional é a forma mais grave de ilegalidade.

Afronta ao pacto federativo: a questão transcende a mera legalidade formal, atingindo o cerne do Pacto Federativo. O CGIBS é a expressão do Pacto Federativo na administração do IBS. A ausência de representação municipal quebra a paridade federativa e desrespeita a autonomia dos Municípios, que são entes federativos com autonomia constitucional. Decisões tomadas nessas condições podem ser vistas como uma invasão de competência, minando o equilíbrio federativo que a reforma buscou construir.

Afronta ao princípio da segurança jurídica: a segurança jurídica é um pilar fundamental do Direito, exigindo que o ordenamento jurídico seja confiável, previsível e que garanta a certeza dos direitos e deveres. A imposição de obrigações, especialmente acessórias (cujo descumprimento pode gerar multas e sanções), por um órgão com legitimidade decisória comprometida, gera profunda insegurança jurídica para os contribuintes.

A fragilidade da base normativa de tais obrigações expõe os contribuintes a incertezas e a potenciais penalidades baseadas em atos que podem ser declarados nulos. Isso mina a previsibilidade e a estabilidade nas relações Fisco-contribuinte, indo de encontro aos objetivos de simplificação e eficiência da própria reforma tributária.

Desafio dos contribuintes: submissão a mandatos de um órgão incompetente

Diante de todo o exposto, os contribuintes se veem na posição de serem compelidos a cumprir obrigações e diretrizes emanadas de um Comitê Gestor cuja competência para deliberar formalmente está fundamentalmente comprometida. A ausência de representação municipal no Conselho Superior do CGIBS, conforme exigido pela Constituição e pela lei complementar, significa que as decisões tomadas por esse órgão carecem da legitimidade necessária para vincular os administrados.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV, da Constituição) garante que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. Assim, os contribuintes que se sentirem lesados ou ameaçados por obrigações impostas por um órgão cuja capacidade deliberativa é viciada têm o direito de buscar a tutela judicial. A presunção de legitimidade dos atos administrativos é relativa (*juris tantum*) e pode ser afastada mediante prova de ilegalidade, que, neste caso, se manifesta na inobservância do quórum deliberativo constitucional. A anulação de atos viciados é um dever da administração, mas o Judiciário tem competência para decretar essa anulação.

Ser submetido a mandatos de um órgão que não possui a competência legal para emití-los é uma situação que gera não apenas insegurança jurídica, mas também um desequilíbrio na relação entre o Estado e o contribuinte. A exigência de cumprimento de obrigações, como a emissão de documentos fiscais eletrônicos com novos leiautes, sem que a instância deliberativa que as estabeleceu esteja plenamente constituída e atuando conforme o devido processo legal, impõe um ônus indevido e potencialmente nulo aos contribuintes.

Conclusão

A instalação do Comitê Gestor do IBS com representação municipal incompleta e sua atuação em caráter provisório, enquanto o PLP 108/2024 aguarda aprovação para sua instituição definitiva, cria um cenário de profunda fragilidade jurídica. Os atos emanados por este “pseudo-Comitê Gestor”, como o comunicado sobre obrigações acessórias, são passíveis de nulidade por vício de competência, forma e finalidade, além de afrontarem princípios constitucionais basilares como a legalidade, o pacto federativo e a segurança jurídica.

É imperativo que a composição do CGIBS seja regularizada e que seu arcabouço legal definitivo seja aprovado com urgência. Caso contrário, a reforma tributária, que promete simplificação e eficiência, poderá nascer sob a sombra da insegurança jurídica e de um contencioso judicial massivo, comprometendo seus objetivos e a estabilidade das relações fiscais no país.



Referências bibliográficas

- ALEXANDRE, Marcelo. Direito administrativo descomplicado. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008.
- ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.
- Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.
- MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- Reforma tributária: Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS é instalado e membros indicados pelos Estados tomam posse. Publicado em 19/05/2025.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL; COMITÊ GESTOR DO IBS. Comunicado Conjunto CGIBS/RFB 01/2025. Brasília-DF, 02 de dezembro de 2025.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-09/atos-nulos-do-cgibs-a-fragilidade-da-reforma-tributaria/>