

Conselho Superior do CG-IBS sem municípios e erosão federativa

11/06/2025

Desde 2019 [1], temos sustentado que a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) compartilhado entre os entes subnacionais, nos moldes aventados pela PEC 45, continha vício federativo de origem. Demonstramos que o modelo retirava competências tributárias próprias e exclusivas dos estados e municípios e violava o núcleo intangível do pacto federativo.

Spacca



Hamilton Dias de Souza, tributarista

Prova disso, por exemplo, é o disposto no artigo 104, IV, do ADCT, que permite, em caso de não pagamento de precatórios, sejam retidos os valores de IBS pertencentes aos municípios (§§ 1º e 2º do artigo 158 da CF), conforme **alertou Caio Costa e Paula** [2]. Se o tributo fosse, verdadeiramente, de competência municipal, ainda que compartilhada com o Estados, conforme prevê o artigo 156-A da Constituição, esse tipo de “retenção” não poderia ocorrer, dado que o *conceito de “repasse”* supõe transferências financeiras oriundas de participação em tributos que *pertencem a outros entes* federativos (como a União), não a tributos próprios.

Após a promulgação da EC 132/2023 e edição da LC 214/2025, evidenciamos que os entes periféricos perdiam também capacidade tributária ativa, pois tudo o que antes cada ente federativo fazia isoladamente — arrecadar, fiscalizar, julgar, e interpretar — agora teria de fazer em grupo [3]. Isso, em razão da exigência de regulamento único e deliberação colegiada acerca de todos esses aspectos em Comitê Gestor cujo desenho institucional favorece o poder da União e fragmenta o poder dos demais. Advertimos que a exigência de unanimidade, aliada à distribuição desigual de votos e à representação indireta dos entes subnacionais, tornaria o órgão inoperante ou suscetível à captura pelo poder central [4].

Para tornar tudo ainda mais complexo, recentemente, houve a instalação do Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS sem a presença dos representantes municipais, o que também comprova, no plano fático, algumas das advertências a respeito da funcionalidade e constitucionalidade do novo sistema. A reunião de instalação, conduzida virtualmente e composta apenas por representantes estaduais e do Distrito Federal, consagra um arranjo decisório no qual mais de 5.500 municípios ficaram à margem. Ou seja, nem mesmo o que era previsto para ser realizado em grupo pôde ser feito do ponto de vista da representação dos municípios.

A ausência dos Municípios decorre de litígio entre a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), que discutem, no âmbito do TJ-DFT [5], quem pode credenciar candidatos, quais os requisitos de elegibilidade e se a eleição virtual atende ao princípio da representação paritária. Enquanto isso, o conselho inicia atividades com um vácuo deliberativo que deslegitima qualquer ato subsequente.

Se a instalação dos representantes dos municípios é condição para o funcionamento do Comitê Gestor, formá-lo sem a participação daqueles entes implica inconstitucionalidade. Qualquer ato normativo ou interpretativo emanado do conselho, enquanto estiver sem a representação adequada dos municípios, será inválido.

Mesmo em um cenário de colegialidade plena advertíamos que os entes subnacionais não teriam maioria, nem possibilidade de representação adequada de seus interesses. Afinal, enquanto a União forma um bloco monolítico, com interesses claramente alinhados e representação de 50% nos comitês de harmonização (4 representantes, todos indicados pelo ministro da Fazenda — artigo 320, III da LC 214/25), os 27 estados e DF (dois representantes — 25%) e os mais de 5.570 municípios (dois representantes — 25%), que *possuem uma pluralidade de interesses regionais/locais, inclusive antagônicos entre si* (conforme, aliás, demonstra a disputa entre CNM e FNP), respondem, juntos, pelos demais 50%. Portanto, os entes subnacionais *nem sequer possuem maioria* na representação de seus interesses nos comitês.

Agora constata-se situação ainda mais grave: os municípios nem sequer estão no grupo, já que o comitê foi criado sem eles. Mas, mesmo se os municípios vierem a participar do Comitê por meio de representação da CNM, possivelmente não haverá representação dos pequenos municípios, conforme alerta a FNP. O Comitê Gestor tornou-se, de saída, um condomínio inconstitucional em que apenas os Estados ocupam o salão de assembleias, enquanto os municípios aguardam na antessala, disputando direito de ingresso.

Reforma ameaça converter estados e municípios em autarquias da União

Por outro lado, a União, que já detém metade dos assentos nos fóruns e comitês de harmonização e exerce papel central na definição das normas e procedimentos do IBS e da CBS, vê seu poder amplificado. Sem a participação efetiva dos municípios, a representatividade da União, que já era dominante, torna-se mais preponderante, reduzindo substancialmente o poder de influência dos entes subnacionais e tornando o sistema decisório ainda mais centralizado, o que compromete o equilíbrio federativo que deveria nortear a gestão do novo tributo.

Esse déficit de representatividade viola frontalmente o artigo 156-B da Constituição, que exige atuação integrada e paritária de estados, Distrito Federal e municípios na administração do IBS. Viola também a *ratio decidendi* dos precedentes do Supremo Tribunal Federal que qualificam a repartição de competências e de receitas como pilar da autonomia dos entes e não permitem a criação de estruturas administrativas que esvaziem o poder decisório dos entes federados (ADIs 2.024, 4.228 e RE 591.033). Se, por emenda constitucional, já era duvidoso reduzir a capacidade de autodefinição dos entes, mais temerário é prosseguir na implementação prática quando um dos pilares da tríplice engrenagem federativa está ausente.

A comparação internacional confirma a inconstitucionalidade do modelo [6]. No Canadá, a harmonização do GST/HST foi voluntária e gradativa: províncias aderiram por negociação bilateral, mantendo competência plena sobre alíquotas e fiscalização local. Na Índia, o conselho atribuiu 2/3 dos votos aos Estados, exigindo maioria qualificada de 75 %. No Brasil, a União não apenas participa de fóruns de harmonização com metade dos assentos, como estes já funcionam mesmo quando a cadeira municipal permanece vazia.

Tudo, em síntese, vem a confirmar nossa hipótese: o desenho adotado para o novo sistema tributário reduziu competência tributária, capacidade ativa e, agora, possibilidade de efetiva representação dos interesses subnacionais, mesmo em grupo. Se já era difícil conceber um órgão que exigisse unanimidade entre quase 6 mil entes, mais impraticável é fazê-lo funcionar sem a representação dos municípios. O resultado previsível é a prevalência dos interesses da União — bloco monolítico dotado de iniciativa legislativa e poder de fato — sobre uma federação enfraquecida e desarticulada. A reforma tributária ameaça converter estados e municípios em meras autarquias administrativas da União, conforme **bem observado por Fernando Facury Scaff** [7], fato que desfigura a forma de Estado federal, cláusula pétrea na Constituição.

[1] SOUZA, Hamilton Dias; CARRAZZA, Roque Antonio & ÁVILA, Humberto. *A reforma tributária de que o Brasil precisa*. In: Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito, n. 3., p. 284-305. Disponível [aqui](#).

MARTINS, Ives Gandra da Silva; SOUZA, Hamilton Dias de; ÁVILA, Humberto & CARRAZZA, Roque Antônio. *Relatório sobre as propostas da Câmara para a reforma tributária – Partes I e II*. Portal Consultor Jurídico. Disponível [aqui](#) e [aqui](#)

SOUZA, Hamilton Dias de. *A falsa dualidade da PEC 45/2019*. Portal Consultor Jurídico. Disponível [aqui](#)

[2] PAULA, Caio Costa e. Encruzilhada federativa: municípios superendividados e a ameaça da reforma tributária. Revisa Consultor Jurídico. Disponível [aqui](#)

[3] SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Comitê gestor do IBS, harmonização e Federação – parte 1. JOTA. 14 de março de 2024. [Aqui](#)

[4] SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACIKOWSKI. Reforma Tributária e federação, um diálogo com Fernando Scaff. Portal Consultor Jurídico. Disponível [aqui](#)

[5] Processo n.º 0714569-22.2025.8.07.0000.



[6] SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. *Reforma, harmonização e federação: o não adotado modelo indiano*. São Paulo: JOTA, 2 de fevereiro de 2025. Disponível [aqui?](#).

SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. *Reforma, harmonização e federação: o não adotado modelo canadense*. JOTA. 12 de março de 2025. [Aqui](#)

[7] SCAFF, Fernando Facury. *A Federação da União e suas autarquias: diálogo com Hamilton Dias de Souza*. [Aqui](#)

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jun-11/comite-gestor-sem-municipios-e-crosao-federativa/>