

Reforma tributária: grupo de trabalho e CNJ sugerem PEC sobre contencioso judicial

02/06/2026

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, na Presidência do ministro Roberto Barroso, um grupo de trabalho (GT), pela Portaria CNJ 96/2025, que gerou como produto uma proposta de emenda constitucional (PEC) para promover o tratamento adequado do contencioso judicial da reforma tributária do consumo.

A reforma tributária do consumo (RTC), com efeito, até o presente momento, tratou muito pouco ou quase nada de inovações normativas sobre o processo judicial aplicado à solução de problemas jurídicos decorrentes dos novos CBS e IBS, e mesmo o Imposto Seletivo.

E questões sobre o tratamento judicial da reforma, ao contrário do quanto possa parecer, existem, são complexas e urgentes e envolvem múltiplos aspectos e atores institucionais.

A previsão constitucional da identidade de disciplina jurídica dos dois tributos (CBS e IBS), titularizados por entes federados distintos (artigo 149-B, Constituição [1]), traz a natural questão de como devem ser tratados os conflitos daí decorrentes, se em conjunto ou separados, e, principalmente, em que estrutura do Poder Judiciário.

Isso porque a vinculação das demandas aos entes federados titulares das respectivas capacidades tributárias ativas (União na CBS; estados, Distrito Federal e municípios, de modo compartilhado, no IBS — artigo 156-B, I-III, Constituição [2] e artigo 156-B, § 2º, V, Constituição [3]), atraem competência jurisdicional fixada constitucionalmente a ramos distintos do Poder Judiciário (Justiça Estadual — artigo 125, *caput* e § 1º, Constituição [4] — e Justiça Federal — artigo 109, I, Constituição [5]), com a dificuldade decorrente na manutenção da integridade e coerência do sistema judicial de decisões (artigo 926, Código de Processo Civil [6]).

Além disso, o exercício compartilhado de competência por estados, municípios e Distrito Federal, quanto ao IBS, ainda com a presença da figura sem paralelo no direito público brasileiro do Comitê Gestor do IBS (artigo 156-B, *caput*, Constituição[7]), torna igualmente obscuro como determinar a legitimação processual para atuação em juízo nesse tipo de demanda, gerando insegurança tanto para os órgãos e carreiras representativas da administração pública quanto para os contribuintes.

Como uma sugestão de organização das questões envolvidas, pode se propor a divisão da discussão nos seguintes eixos temáticos, sem ignorar a interpenetração dos mesmos e a necessidade de análise global:



Exercício de jurisdição e administração judiciária (court management), voltada à organização e estruturação do Poder Judiciário;

Regras processuais civis atinentes ao tratamento adequado e unitário da CBS e do IBS, relacionada ao Direito Processual Civil e suas técnicas e experimentações, com um papel central do Conselho Nacional de Justiça;

Legitimação processual e representação judicial do IBS, tema de capital importância para a advocacia pública e privada, bem como aos agentes econômicos que necessitem litigar em face de regras deste tributo (sem esquecer, ainda, a necessidade de definir o papel do CG-IBS nesse desenho institucional);

Focos de origem de litígios e reflexos na estruturação da tutela adequada, como, por exemplo, a sistemática do split payment e da declaração assistida, que desloca o ônus do tempo processual da cobrança por inadimplência para a busca, pelo contribuinte, de impedimentos da cobrança e recolhimento em tempo real;

Orçamento, máquina judiciária, e cumprimento de obrigações orçamentário-financeiras, englobando as questões

de financiamento das estruturas do Poder Judiciário, restituição judicial de tributos, precatórios, depósitos judiciais e gestão financeira em geral.

Atento a essa multiplicidade de fatos e interesses, vinculados aos mais diversos agentes, o GT constituído pelo CNJ foi integrado por representantes do Poder Judiciário (STF, STJ, CNJ, TRF's, AMB e Ajufe), de entidades ligadas à advocacia pública (PGFN, Conpeg, ANPM) e privada (OAB), e do Senado.

Resultado dos trabalhos da comissão

O GT traz como conclusão, como dito, uma proposta de emenda constitucional sobre o tema, cujas principais diretrizes, resumidamente, são:

Criação de órgãos de jurisdição tributária compartilhada em primeira e segunda instância, compostos, com paridade de membros, por juízes federais e juízes estaduais, a exemplo do que ocorre no regime de cooperação transjudiciária por concertação, previsto na Resolução CNJ 350/2020;
Exercício da jurisdição, por esses órgãos, de modo desterritorializado e virtual, nos moldes do que já ocorre com os Núcleos de Justiça 4.0, instituídos de acordo com a Resolução CNJ 385/2021;
Alteração constitucional das regras de conexão processual para os processos que envolvam a CBS e o IBS, assegurando a reunião das demandas para julgamento conjunto, desde que referentes às mesmas operações;
Competência da Justiça Tributária Compartilhada para julgamento de questões correlatas como ações rescisórias, mandados de segurança e conflitos de competência, mas não matéria penal.

Efetuada esse breve resumo, podem ser traçadas algumas ponderações. A primeira é que, dos problemas apontados, a PEC se ocupa da construção do melhor modelo de administração judiciária e estruturação do Poder Judiciário, além da alteração de regras do processo civil para permitir o tratamento racional, integrado e uniforme dos problemas jurídicos da reforma.

Neste momento, apenas tangencia questões relacionadas aos aspectos orçamentário e de carreira decorrentes da criação da justiça virtual compartilhada, o que deve ser objeto de novos debates, críticas, contribuições e construções.

Do mesmo modo, não se ocupa da questão da legitimidade processual e representação judicial do IBS, tema a ser debatido, provavelmente, em outros foros, e, seguramente, a ser submetido ao Centro de Estudos Constitucionais do Supremo Tribunal Federal (Cestf).

Este órgão, recém-criado na Presidência do ministro Fachin, abriu, pelo edital 05/2026, consulta prévia para coleta de subsídios sobre o tema, o que foi feito até 30 de maio de 2026 sob a forma de perguntas a serem encaminhadas por entidades representativas, no que deve se seguir a criação de um novo grupo de trabalho para tratamento do tema e oferecimento de soluções adequadas.

Necessidade de alteração constitucional

Retornando, entretanto, à PEC elaborada pelo GT do CNJ em 2025, uma primeira pergunta natural sobre esse conteúdo mínimo é se existe mesmo a necessidade de alteração constitucional, ou se toda a questão poderia ser tratada com base no quadro normativo vigente, mediante arranjos institucionais e medidas de administração judiciária ou *court management*.

Spacca

De início, entretanto, já se pode constatar a impossibilidade de aplicação da regra usual de conexão, prevista no Código de Processo Civil, para reunião de processos no caso da CBS e do IBS, porque esta constitui hipótese de alteração apenas de competência relativa (artigo 54, CPC [8]), e as discussões sobre CBS e IBS envolvem diferentes competências em razão da pessoa (União, estados, Distrito Federal e municípios), caracterizando competência absoluta (artigo 62, CPC [9]).

Além deste óbice inicial, é ainda questionável a efetiva existência de conexão a justificar a reunião dos processos, ao menos de acordo com as regras processuais do CPC.

Isso porque tanto o pedido quanto a causa de pedir, nas discussões sobre a CBS e o IBS, se relacionam, em última instância, a um substrato de fato jurídico, que, no presente caso, não é o mesmo; apesar de incidirem do mesmo modo sobre a mesma realidade econômica, a CBS e o IBS representam duas incidências distintas baseadas em fundamentos de validade distintos, e, por isso, têm por fatos geradores dois fatos jurídicos distintos.

As questões controvertidas sobre a CBS e o IBS se referem a relações jurídicas distintas entre partes distintas, e a cumulação subjetiva de pedidos exigiria a identidade de competência absoluta para conhecer das demandas cumuladas (artigo 327, § 1º, II, CPC [10]), o que, como visto, não ocorre no caso [11].

Restaria a hipótese de reunião por prejudicialidade, que, entretanto, além de extremamente casuística e subjetiva, também é afastada pela impossibilidade de deslocamento da competência absoluta de foro constitucional, à ausência de exceção expressa na Constituição [12].

Sem mudança, faltaria harmonia ao contencioso

A conclusão, nestes termos, é que, sem uma alteração no quadro constitucional da partilha federativa de jurisdição e das regras de reunião de processos por conexão, ao menos para a CBS e o IBS, a análise e decisão do contencioso judicial da reforma tributária ocorrerá de modo absolutamente fragmentado e não harmonizado, com evidentes prejuízos para a integridade e inteligibilidade do sistema.

Outro ponto é que, ainda que admitida a reunião dos processos, restaria a questão de definição de qual o foro de reunião dos processos. A aplicação do artigo 109, I, da Constituição, regra expressa de fixação constitucional de competência para exercício da jurisdição, sem uma alteração constitucional, deixaria pouco espaço para dúvidas quanto à concentração dos processos na Justiça Federal, caso ocorra a reunião dos processos sobre a CBS e o IBS.

Isso provocaria, do ponto de vista institucional, um esvaziamento da Justiça Estadual, com a perda da *expertise* dos juízes que, durante décadas, trataram do contencioso judicial do ICMS e do ISS, dois dos tributos centrais no antigo regime de tributação do consumo, e que, por isso, guardam maior aderência às discussões que podem surgir na dinâmica da CBS e do IBS, como a questão da não-cumulatividade e do local da prestação de serviços.

Além disso, desprezaria por completo não só a formação técnico-cognitiva do corpo de juízes estaduais, mas, também, a estrutura e experiência de *court management* em causas dessa natureza.

Debate e aprimoramento da PEC

Sob outro prisma, também pode ter impacto negativo no aumento do volume de processos na Justiça Federal, em possível desconexão com o seu quadro de pessoal, infraestrutura tecnológica e material e regime orçamentário-financeiro.

A eliminação ou mitigação desses riscos e problemas, portanto, efetivamente só pode ser alcançada por alterações no texto constitucional, daí o acerto do GT do CNJ em apresentar, como produto, uma PEC.



Espera-se que a PEC, fruto de trabalho tão cuidadoso e coletivo, seja debatida e aprimorada, servindo como um dos subsídios para a implantação das mudanças institucionais e processuais necessárias.

E que isso seja feito logo. Já começam a proliferar processos com discussões judiciais sobre o conteúdo da reforma, a exemplo do regime de enquadramento das *trading companies*. E isso está se dando, como previsto, de modo inorgânico, pulverizado entre Justiça Federal e Justiça Estadual, sem qualquer certeza, para todas as partes envolvidas, sobre as legitimações processuais e suas consequências.

E isso é tudo que não se pode deixar acontecer no contencioso judicial: a perda do ganho de simplificação, eficiência e certeza que motivou toda a reforma tributária do consumo.

[1] Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a:

I – fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos;

II – imunidades;

III – regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação;

IV – regras de não cumulatividade e de creditamento.

Parágrafo único. Os tributos de que trata o **caput** observarão as imunidades previstas no art. 150, VI, não se aplicando a ambos os tributos o disposto no art. 195, § 7º.

[2] Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A:

I – editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;

II – arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;

III – decidir o contencioso administrativo.

[3] Art. 156-B. (...) § 2º Na forma da lei complementar: (...)

V – a fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a representação judicial relativos ao imposto serão realizados, no âmbito de suas respectivas competências, pelas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que poderão definir hipóteses de delegação ou de compartilhamento de competências, cabendo ao Comitê Gestor a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os entes federativos;

[4] Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

[5] Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; (...)

[6] Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

[7] Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A: (...)

[8] Art. 54. A competência relativa poderá modificar-se pela conexão ou pela continência, observado o disposto nesta Seção.

[9] Art. 62. A competência determinada em razão da matéria, da pessoa ou da função é inderrogável por convenção das partes.

[10] Art. 327. (...) § 1º São requisitos de admissibilidade da cumulação que:

(...)



II – seja competente para conhecer deles o mesmo juízo;

[11] Este raciocínio foi desenvolvido pelo Professor e Desembargador Federal Nelton dos Santos em sua participação oral no XXXVIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário do IGA-IDEPE (04 a 06 de junho de 2025, São Paulo/SP), com o tema “Implicações da reforma no processo judicial tributário”, em 05/06/2025, no painel 13 (Processo judicial tributário).

[12] Poderia se formular, aqui, hipótese teórica da suspensão de um dos processos (da CBS ou do IBS) até a decisão do outro, nos termos do art.313, V, CPC, o que seria, entretanto, heterodoxo, pouco eficiente e, potencialmente, causador de mais insegurança jurídica, risco de manipulação abusiva e duração não razoável do processo; assim, mesmo que essa alternativa reproduzisse o efeito prático da reunião para julgamento (manutenção da integridade do sistema), isso se daria de modo casuístico, não compulsório e não padronizado.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-02/reforma-tributaria-grupo-de-trabalho-e-cnj-sugerem-pec-sobre-contencioso-judicial/>