

Estrutura da Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS/CBS

A Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS e da CBS (Cnica) foi criada pela Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026, com o objetivo de integrar os contenciosos administrativos do IBS e da CBS e uniformizar os julgados proferidos pelo Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e pelo Carf, quanto ao IBS e à CBS, respectivamente, na tentativa de garantir a uniformidade interpretativa dos tributos materialmente idênticos.

A Cnica ficará responsável pelo julgamento de recurso especial interposto da decisão proferida em 2ª instância no âmbito do Carf e do CGIBS, desde que trate da legislação comum do IBS e da CBS, e pelo julgamento do incidente de uniformização, que pode ser de matéria repetitiva ou em face de decisão de 2ª instância que deixa de aplicar provimento vinculante.

O problema que a Cnica pretende resolver é relevante: se IBS e CBS têm o mesmo fato gerador, a mesma base de cálculo, as mesmas imunidades e as mesmas regras de não cumulatividade, é inadmissível que o Tribunal do IBS e o Carf possam chegar a conclusões opostas sobre questões idênticas. A insegurança jurídica daí resultante seria devastadora para os contribuintes, que se veriam submetidos a dois padrões interpretativos contraditórios para um mesmo conjunto de operações econômicas.

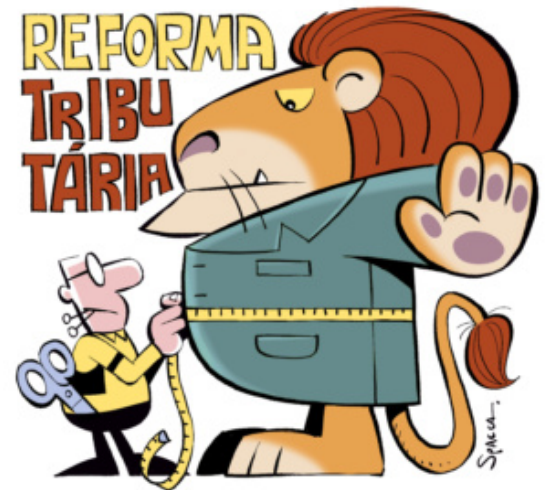
Riscos aos direitos dos contribuintes

A despeito de sua finalidade de harmonização interpretativa, a Cnica apresenta riscos reais aos direitos dos contribuintes e à independência decisória do Carf e do CGIBS, comprometendo a segurança jurídica, que a reforma deveria promover, violando as garantias fundamentais consagradas na Constituição, em especial o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, expressamente protegidos no artigo 5º.

A questão, portanto, não é se a harmonização é necessária. Ela evidentemente é, mas se o modelo escolhido para promovê-la respeita as garantias fundamentais dos contribuintes e preserva a arquitetura institucional do contencioso administrativo tributário.

A paridade, que estrutura o Carf e reflete décadas de amadurecimento institucional do contencioso tributário brasileiro, exige igualdade de representação e de peso decisório entre o Fisco e os contribuintes. Como bem aponta a professora Elidie Palma Bifano, a paridade é a garantia de que “as decisões só podem ser fruto do equilíbrio e da imparcialidade, pois não se pode imaginar que seus componentes possam ter ou tenham qualquer compromisso de solução que não seja com a verdade dos fatos, independentemente de quem representem” [1].

Spacca



Spacca

Na CNICA, essa paridade é formalmente reconhecida, já que há representantes dos contribuintes, mas é substancialmente negada, pois os representantes do Fisco (8) superam numericamente os dos contribuintes (4) em proporção de dois para um [2], em clara violação ao princípio da isonomia processual, além da presença do presidente, representante Fazendário, que só vota em caso de empate.

Efeito das decisões da Cnica sobre o Carf

Além da ausência de paridade, ponto sensível da Cnica é o efeito vinculante de suas decisões sobre o Carf. As decisões da câmara são consideradas provimentos vinculantes e são de observância obrigatória no âmbito do Carf e vinculam os julgadores da União e do CGIBS [3]. Ou seja, um órgão externo ao Carf, com composição assimétrica em relação à paridade que caracteriza esse tribunal, passa a determinar e vincular o resultado dos julgamentos realizados em seu interior [4].

Essa vinculação levanta séria questão sobre a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, assegurada pelo artigo 5º, LV, da Constituição [5]. O contraditório não se esgota no direito de apresentar alegações: pressupõe que essas alegações sejam efetivamente consideradas por um julgador independente e imparcial, com poderes reais para decidir em favor do contribuinte se os argumentos forem convincentes. Quando o resultado do julgamento é previamente determinado por uma instância superior vinculante, o processo administrativo tende a se tornar ritual esvaziado de substância, ferindo o núcleo essencial do contraditório.

O mais grave ainda não foi dito. A Cnica deve, por expressa determinação da LC 227/2026, aplicar um provimento vinculante proferido pelo Comitê de Harmonização ou uma norma complementar, ainda que seja nitidamente ilegal [6] [7], e a decisão proferida pela Cnica pode, assustadoramente, não estar vinculada aos fundamentos alegados pelas partes.

Violação do devido processo legal

O artigo 323-G da LC 227/2026 viola, sem qualquer dúvida, o devido processo legal garantido pelo artigo 5º, LIV, da Constituição [8]. Um processo administrativo que vincule o julgador de antemão a determinada interpretação, independentemente dos fundamentos apresentados pelas partes, é procedimento em que o processo é forma sem conteúdo. O contribuinte comparece, apresenta documentos e argumentos, mas sabe, de antemão, que o desfecho poderá ser definido pela Cnica.

O legislador, certamente, esqueceu que o “lançamento tributário é um ato administrativo que gera, para a administração pública, um dever de controle e de autovinculação ao seu conteúdo por força do princípio de legalidade, do qual retira sua legitimidade, tanto por seu conteúdo quanto pelo procedimento adotado para sua formação” [9].

O Código de Processo Civil, norma fundamental em matéria processual e aplicável supletivamente e subsidiariamente ao processo administrativo fiscal do IBS e da CBS [10] [11], menciona que “o juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte” [12] e que “É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado” [13].

Esses artigos revelam o princípio da congruência ou adstrição, como consequência do princípio do contraditório [14], a dispor que o julgador está limitado ao pedido de parte e deve apreciar e julgar a lide nos termos em que foi proposta. A importância desse dispositivo é dada à medida que o julgador deve decidir sobre ponto que as partes tiveram o prévio direito de se defender. Assim, ao julgador cabe “receber e solucionar o litígio, tal qual deduzido pelas partes, em juízo, sem ampliações ou derivações para temas por elas não cogitados” [15].

Helena Taveira Tôres menciona que “a natureza de ato vinculado, inerente ao ato administrativo de lançamento, requer, pela autoridade administrativa competente, plena coerência material, como ato de aplicação da legalidade. Surge, a partir disso, uma vinculação de toda a Administração, cuja desconstituição ou modificação somente se pode operar nos limites dos procedimentos e condições entabulados pelo ordenamento”.



Poder inconstitucional da Cnica

No entanto, a partir da criação da Cnica, não há mais qualquer vinculação do julgador ao lançamento, muito menos qualquer respeito aos ditames do artigo 146 do CTN, podendo o julgador dali decidir sem qualquer vinculação aos fundamentos alegados pelas partes e apresentar uma decisão surpresa, da qual contribuintes e Fazenda Pública sequer tiveram a oportunidade de se pronunciar, se defender, sem qualquer exercício do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Trata-se de um poder inconstitucional, sem paralelo no sistema de precedentes do processo civil ou no próprio contencioso administrativo federal, que permite à Cnica decidir de forma completamente autônoma, sem estar limitada nem pelo pedido das partes, nem pela decisão recorrida, nem pela legislação aplicável. Ou seja, ao julgador da Cnica foi conferido o poder de proferir uma decisão *surpresa* às partes, sem que a elas seja conferido qualquer possibilidade de exercer o direito do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, constitucionalmente garantidos.

O contencioso administrativo tributário cumpre função essencial no Estado democrático de direito: é o espaço em que o contribuinte, diante do poder de tributar do Estado, pode contestar a legalidade dos atos de lançamento com igualdade de armas [16]. Para que essa função seja legítima, os julgadores precisam ser dotados de independência técnica e não ter interesse no resultado das decisões que proferem.

A Cnica, como se estruturou, concentra em um único órgão representantes dos entes credores do IBS e da CBS, cujas receitas dependem diretamente do resultado dos julgamentos, e representantes dos contribuintes, em proporção desigual. Esse arranjo cria um conflito de interesses estrutural que compromete a impessoalidade exigida pelo artigo 37, *caput*, da Constituição [17].

Acrescente-se que o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias (Chat), órgão não paritário, formado exclusivamente por servidores da Receita Federal e do CGIBS, tem suas resoluções com efeito vinculante sobre toda a administração tributária. Apenas o Presidente do CGIBS e o Ministro de Estado da Fazenda têm legitimidade para provocar o Chat, excluindo os contribuintes e as entidades que os representam de qualquer acesso direto a esses mecanismos de harmonização que impactam profundamente seus direitos [18]. Trata-se de modelo que lembra, em sua estrutura de poder, os tempos de centralização que o Estado democrático de direito inaugurado em 1988 pretendia superar.

[1] BIFANO, Elidie Palma. Cem Anos do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais: Lições Aprendidas. In: OLIVEIRA, Ana Claudia Borges de; PURETZ, Tadeu (coords.). *Coletânea 100 anos do CARF*. 2. ed., rev. ampl., atual. São Paulo: NSM Editora, 2025, p. 62.

[2] A CNICA será composta por 13 conselheiros: quatro representantes da Fazenda Nacional na Câmara Superior do CARF; dois membros da Câmara Superior do CGIBS representantes dos Estados e do DF; dois membros da Câmara Superior do CGIBS representantes dos Municípios e do DF; dois representantes dos contribuintes na Câmara Superior do CARF; dois representantes dos contribuintes na Câmara Superior do CGIBS; e um Presidente, que votará apenas em caso de empate.

[3] Art. 323-G da LC nº 214/2025, incluído pela LC nº 227/2026: as decisões da CNICA “são de observância obrigatória no âmbito do CARF e vinculam os julgadores da União e do CGIBS”.

[4] OLIVEIRA, Ana Claudia Borges de; MENDONÇA, Maurítânia Elvira de Sousa. Da vinculação do Carf às decisões da Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS e da CBS. 2026, no prelo.

[5] Art. 5º, LV, da Constituição Federal: “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

[6] Art. 323-G da LC nº 214/2025, incluído pela LC nº 227/2026: as decisões da CNICA “não estão vinculadas aos fundamentos alegados pelas partes e podem divergir tanto do acórdão paradigma quanto da decisão recorrida, bem como podem afastar a aplicação ou deixar de observar a legislação tributária, sob o fundamento de inconstitucionalidade ou ilegalidade”.



[7] Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:

I – os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;

II – as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa;

III – as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

IV – os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.

[8] Art. 5º, LIV, da Constituição Federal: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

[9] TÔRRES, Heleno Taveira. *AUTOVINCULAÇÃO DO LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO E LIMITES PARA SUAS MUDANÇAS: ENTRE CONTROLE DE REVISÃO E PROCESSO ADMINISTRATIVO*. In: OLIVEIRA, Ana Cláudia Borges de; PURETZ, Tadeu (coords.). *Coletânea 100 anos do CARF*. 2. ed., rev. ampl., atual. São Paulo: NSM Editora, 2025, p.

[10] Código de Processo Civil: Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

[11] CORRÊA, Roney Sandro Freire; DE PAULA, Daniel Giotti. A nova modalidade de julgamento e o contencioso administrativo tributário de pequeno valor: aperfeiçoamento do sistema ou mera disfunção? *RDIET*, Brasília, V. 16, nº 1, p. 366-385, jan.-jun. 2021.

[12] Artigo 141 do Código de Processo Civil.

[13] Artigo 492 do Código de Processo Civil.

[14] DONIZETTI, Elpídio. *Curso de Direito Processual Civil – Vol. Único – 28ª Edição – 2025*. 28. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. P. 54. ISBN 9786559777105. Disponível [aqui](#).

[15] Junior, Humberto Theodoro. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol.1 – 67ª Edição 2026. 67. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.71. ISBN 9788530998295. Disponível [aqui](#).

[16] BORGES DE OLIVEIRA, Ana Cláudia; RENAULT, Felipe Kertesz. Criação da 4º seção de julgamentos: haveria competência do CARF para julgamento do IBS?. *Revista de Direitos Fundamentais e Tributação*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 1–20, 2025. [Aqui](#).

[17] Art. 37, caput, da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

[18] ABREU, Murilo Silvio de. Como será o contencioso administrativo do IBS/CBS? Que tipo de contencioso queremos ter, após a reforma tributária do consumo? *Revista Amagis Jurídica*, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 325-352, maio-ago. 2024.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-13/a-estrutura-da-camara-nacional-de-integracao-do-contencioso-administrativo-do-ibs-e-da-cbs/>