

IBS/CBS: harmonização dos órgãos fazendários, solução do litigante único e papel do STJ

21/06/2026

Caminhamos para o início da vigência da reforma tributária sem uma definição de como a litigância judicial do IVA dual ocorrerá.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 substituiu os tributos sobre consumo (IPI, ICMS, ISS, Cofins e contribuição ao PIS) por dois tributos com idêntica hipótese de incidência: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), estadual e municipal.

Duas grandes preocupações surgem em relação à judicialização dos novos tributos: uma sobre o volume de processos e outra sobre a uniformidade da jurisprudência. Ambas são complementares, mas não se confundem. Quanto ao volume de processos, busca-se evitar que sobre os mesmos fatos e bases jurídicas sejam criados múltiplos litígios, ou ainda ações com os três entes federativos atuando em litisconsórcio. Quanto à uniformidade da jurisprudência, o ponto está em garantir a simplificação buscada pela reforma tributária, assegurando que a mesma interpretação dos fatos e do direito valha para ambos os tributos, assim como para todos os contribuintes, de forma igualitária.

Cada uma dessas preocupações exige um tratamento e uma solução própria. A primeira passa por enfeixar as cobranças e as impugnações de ambos os tributos na mesma demanda, com um único ente público representando os interesses estatais por delegação dos demais. A segunda, por definir quais as estruturas adequadas para julgamento e para a uniformização da interpretação das normas de regência das duas exações.

Uma das propostas em debate é a criação de um tribunal misto, com magistrados federais e estaduais, voltado ao julgamento das causas sobre IBS e CBS. Esse artigo sustenta que tal proposta não resolve nenhum dos dois problemas. O caminho correto passa pela unificação dos entendimentos administrativos entre os entes federativos, pela adoção da política do litigante único no contencioso judicial e pelo fortalecimento dos mecanismos de uniformização de jurisprudência já existentes no Superior Tribunal de Justiça.

Risco da multiplicação de litígios

O cenário mais aflitivo da reforma tributária no Poder Judiciário está na possibilidade de multiplicação de litígios sobre os mesmos fatos e direito.

Spacca



Spacca

A competência para os novos tributos é partilhada de forma vertical e horizontal. O IBS é um único imposto, dos estados, Distrito Federal e municípios. A tributação no destino foi adotada, de forma que o contribuinte deverá IBS ao estado e ao município do local da entrega da mercadoria ou da prestação do serviço (artigo 11 da Lei Complementar nº 214/2025), em cada uma de suas operações. Potencialmente, cada empresário será contribuinte do IBS em todos os estados, Distrito Federal e municípios do país. A CBS será devida à União, sobre as mesmas operações. Ambos os tributos são sujeitos às mesmas regras, salvo quanto ao sujeito ativo e às alíquotas.

Observada exclusivamente a regra geral sobre legitimação para estar em juízo (artigo 17 do CPC), as discussões sairão do domicílio do devedor e se espalharão pelo território nacional, envolvendo múltiplas pessoas jurídicas de direito público. Cada município poderia cobrar o quinhão que lhe cabe do total do IBS de um contribuinte, multiplicando-se a demanda em diversos foros. Uma ação de iniciativa do contribuinte, buscando a declaração de que sua atividade econômica se enquadra em determinado tratamento mais favorável, poderia exigir a formação de um litisconsórcio passivo entre 5.598 pessoas jurídicas de direito público — a União, os 26 estados, o DF e os 5.570 municípios.

O Superior Tribunal de Justiça mapeou o problema. Uma comissão constituída para analisar os possíveis cenários da execução fiscal a partir da reforma tributária identificou, no pior deles, a triplicação do número de processos: se cada exação viesse a dar origem a três execuções fiscais, dos três entes federativos, o resultado seria catastrófico para o Judiciário. Esse cenário não é inevitável nem, acredita-se, o mais provável — mas exige ação preventiva.

Na ausência de articulação entre os entes federativos, dois caminhos são prováveis. O primeiro: a Justiça Estadual julga o que diz respeito ao IBS e a Justiça Federal os processos sobre a CBS, ainda que oriundos de uma mesma autuação — com dois processos idênticos tramitando em paralelo, cujos recursos serão depois unificados nos tribunais locais e, a seguir, no STJ e no STF. O segundo: tudo é atraído para a Justiça Federal, pela presença da União em um dos polos. Nenhum dos dois caminhos é satisfatório, mas há soluções.

Avanço legislativo de integração no IBS

A legislação deu passos importantes, ao prever, nas discussões judiciais do IBS, a possibilidade de delegação e representação recíproca entre estados, Distrito Federal e municípios, caminhando na direção do litigante único. Essa integração foi melhor desenhada na cobrança da dívida ativa, mas também tem bases lançadas na defesa judicial contra o imposto.

A integração da fiscalização e cobrança do IBS foi adotada pela Lei Complementar n. 227/2026. O Comitê Gestor do IBS foi encarregado de coordenar, com vistas à integração entre os entes federativos, a cobrança judicial dos créditos tributários. Existe a possibilidade de delegação da inscrição em dívida ativa entre estados, Distrito Federal e municípios (artigo 2º, § 1º, VI, e § 10, da Lei Complementar nº 227/2026), e destes ao CGIBS (artigo 2º, § 1º, VII, da Lei Complementar nº 227/2026). Essas competências serão exercidas pela Diretoria de Procuradorias, órgão do CGIBS (artigo 38 da Lei Complementar nº 227/2026).

As disposições sobre a fiscalização do IBS facilitam e dão as bases para o sucesso da concentração das relações judiciais. O lançamento foi previsto como um ato único de eficácia nacional, em nome de todos os entes da federação. As ações de fiscalização devem ser conjuntas e coordenadas, apesar de competirem, de forma simultânea, a auditores fiscais de estados, Distrito Federal e municípios (artigo 4º, §§ 5º e 8º, da Lei Complementar nº 227/2026). Haverá um ente titular e um cotitular, se possível de esferas diversas, sendo que outros podem se habilitar como participantes (artigo 4º, §§ 2º a 4º e 6º da Lei Complementar nº 227/2026). O lançamento apura o crédito do imposto, em relação a todos os potenciais credores, em regime de delegação (artigo 3º e artigo 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 227/2026).

A legislação atribui ao Comitê Gestor a coordenação das atividades de representação judicial (artigo 2º, § 1º, VI, 'b', da Lei Complementar nº 227/2026). Essa coordenação deve ser exercida especificando qual estado ou município será



responsável pela representação judicial do imposto, de forma a evitar que uma ação de iniciativa do contribuinte exija a formação de um litisconsórcio passivo entre 5.597 pessoas jurídicas de direito público.

Via dual: CBS e IBS litigados em separado?

A opção legislativa por um representante judicial único do IBS não se reflete necessariamente em uma unificação dos conflitos envolvendo IBS e CBS, mas é imperativo que isso venha a acontecer.

A CBS é um tributo da União e, como consequência, a Procuradoria da Fazenda Nacional é a representante dos interesses do fisco em Juízo. O legislador abriu as portas para a integração da fiscalização e do lançamento, ao prever a delegação recíproca quanto à fiscalização do IBS e da CBS (artigo 326 da Lei Complementar nº 214/2025 combinado com artigo 4º, § 7º, da Lei Complementar nº 227/2026) nos processos fiscais de pequeno valor. Poderia ter mencionado expressamente que a cobrança e a defesa judicial acolhem mecanismos de integração para todos os processos fiscais.

Na falta de avanço integrativo, a representação seguirá a via dual. A União falará na defesa da CBS — perante a Justiça Federal; o estado ou município definido na forma da legislação atuará na defesa do IBS — perante a Justiça Estadual. A consequência tende a ser uma duplicação dos litígios. Para cada dívida, haverá uma execução fiscal movida pela União, outra por estado ou município. O marco legal atual não é expresso em permitir a possibilidade de cumulação, em uma mesma causa, de pedidos antiexacionais relativos ao IBS e à CBS — daí, novamente, a necessidade de integração.

O resultado da aplicação irrefletida da legislação será a duplicação do trabalho. A mesma discussão ou cobrança serão apresentadas duas vezes ao Judiciário. Ainda que se permita a cumulação de pedidos em ações movidas pelos contribuintes, serão necessárias ao menos duas pessoas jurídicas de direito público diversas no processo, atuando em litisconsórcio de forma idêntica (espera-se!) cada uma em relação a um dos tributos.

Unificação administrativa como pré-condição

Antes de pensar na judicialização, é preciso resolver o que compete à administração pública. O contencioso administrativo precisa ser unificado. Se os entes federativos não conseguem essa unificação — que já é obrigatória por força de Constituição e lei — no campo do Poder Executivo, não têm fundamento lógico para pretender resolver esse problema alterando o Poder Judiciário, criando órgãos ou novas estruturas de julgamento.

A obrigação de unificação administrativa já está no texto constitucional. O artigo 156-B da Constituição determina que o Comitê Gestor do IBS e a Administração Tributária da União compartilharão informações fiscais e atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos aos tributos. O mesmo dispositivo autoriza a implementação de soluções integradas para a administração e a cobrança do IBS e da CBS — incluindo a integração do contencioso administrativo.

A Lei Complementar nº 214/2025 detalhou essa integração, determinando que o Comitê Gestor do IBS, a Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional atuarão com vistas à harmonização de normas e interpretações, obrigações acessórias e procedimentos. Dois órgãos foram criados para isso: o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias, que reúne Receita Federal e Secretarias de Fazenda estaduais e municipais; e o Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, que reúne a PGFN e as procuradorias dos entes subnacionais (artigos 318 e 319 da Lei Complementar nº 214/2025).

A mensagem do legislador é clara: Receita Federal, Comitê Gestor do IBS e PGFN devem se entender e apresentar posição única — tanto na interpretação das normas quanto na representação em juízo. Isso é o que irá diminuir o ingresso de processos no Judiciário. Um contencioso administrativo unificado produz menos litígios judiciais. E quando o litígio judicial for inevitável, um entendimento administrativo único permite que um só ente vá a juízo em nome de todos — evitando múltiplos processos e litisconsórcios desnecessários e burocráticos.

A uniformização dos entendimentos administrativos e a integração do contencioso administrativo não são mais opções dos entes federativos. São imperativos já previstos em lei. Não há margem para que algum ente municipal, estadual ou a União deixe de integrar os Fóruns de Harmonização e decida agir de forma individual.

O desafio prático é político, não jurídico. Criou-se um imposto dual que envolve municípios, estados e União, mas os entes ainda não conseguiram se entender sobre a unificação do contencioso administrativo. E urge que o façam. Pretender resolver esse problema pela criação de novos órgãos judiciais seria inverter a ordem lógica das coisas: que resolvam

primeiro o que é da administração, para depois discutir o que é do Judiciário.

Política do litigante único

A política do litigante judicial único é o meio para simplificar a relação fisco-contribuinte no âmbito do processo. Ela consiste em estabelecer que apenas um dos entes — ou a União, ou o estado, ou o município de domicílio do contribuinte — representará os interesses da Federação, tanto para a cobrança da dívida ativa quanto para a defesa nas ações antiexacionais.

Essa política transporta, para o âmbito do processo judicial, as metas da reforma tributária: simplificar radicalmente o sistema tributário, com a conseqüente redução do contencioso tributário e do custo burocrático, para produzir um significativo aumento da produtividade, sem reduzir a autonomia das pessoas políticas.

A política do litigante único atua em dupla direção. Define o nível da Federação — aspecto vertical — e reparte territorialmente — aspecto horizontal — a representação do IBS e da CBS em juízo. Não apenas se deixa de litigar nos três níveis, como também se elege um único estado ou município para estabelecer o relacionamento judicial com o contribuinte. O critério espacial respeita o melhor interesse do contribuinte: estado ou município de seu domicílio.

Fundamento constitucional e legal

A integração da cobrança dos novos tributos está contemplada na reforma tributária. A implementação de soluções integradas para a administração e cobrança do IBS e da CBS, incluindo a integração do contencioso administrativo (artigo 156-B, §§ 7º e 8º), bem como o compartilhamento de informações, a harmonização de normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos (artigo 156-B, § 6º), foram incluídas no texto constitucional.

Mais importante: a Lei Complementar nº 214/2025 previu a implementação de soluções integradas para a administração e cobrança do IBS e da CBS pelo Comitê Gestor, a Receita Federal e a PGFN (artigo 480, § 3º). Existe, portanto, já no ordenamento jurídico, a previsão de que a cobrança judicial do IBS e da CBS será realizada de forma integrada, mediante atividades de cooperação e delegação recíproca de atribuições entre os sujeitos ativos.

Basta, para a adoção da política do litigante único, um ato administrativo conjunto, nos termos da cooperação prevista na Constituição e nas leis complementares sobre o IBS e CBS. Se o Congresso resolver tomar a matéria em suas mãos e editar lei, melhor ainda.

Experiências anteriores: o modelo do Simples Nacional

A solução é semelhante àquela do Simples Nacional. Nesse regime simplificado, a União representa os interesses do fisco em Juízo, com auxílio de estados, Distrito Federal e municípios (artigo 41, caput, e § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006). Há possibilidade de delegação da cobrança para estados e municípios (artigo 41, § 3º, da Lei Complementar nº 123/2006). Tudo isso em um regime que engloba a cobrança de tributos dos três níveis da federação. O modelo funciona muito bem: a experiência demonstra que a quantidade de litígios envolvendo o Simples é ínfima. A expectativa é que funcione também aqui.

Naturalmente, para que haja um litigante único é preciso definir qual será o critério para essa distribuição de responsabilidades. Esse deve ser um critério fácil e previsível, de modo a orientar tanto os exequentes em uma cobrança de dívida ativa, como os contribuintes em uma ação antiexacional.

Critério de valor

Para definir qual ente federativo representará os demais em cada ação judicial, é necessário estabelecer um critério distintivo. Aqui, propõe-se a adoção do valor do crédito tributário como critério.

Será o montante do crédito tributário a ser cobrado ou impugnado quem determinará, dentro da delegação recíproca prevista na Lei Complementar nº 214/2025, qual pessoa jurídica de direito público efetuará a cobrança judicial ou será demandada pelo contribuinte. As ações sobre créditos tributários de maior valor devem envolver uma esfera mais elevada da Federação. As ações de pequena monta podem ser tratadas pelo nível mais próximo do contribuinte.

Experiências anteriores

O critério proposto não é uma novidade — já é utilizado com sucesso em situação análoga. Durante anos, as ações judiciais que envolvem o fornecimento de medicamentos pelo poder público trouxeram dificuldades de toda ordem, em razão da responsabilidade compartilhada na gestão do SUS. Não é demais lembrar que no SUS tanto a gestão como as competências e os custos são compartilhados, o que demanda estreita cooperação entre os entes federativos.

Milhares de conflitos de competência e outros recursos foram apresentados e julgados buscando definir quando se deveria demandar municípios, estados ou União, se haveria litisconsórcio necessário e qual a justiça competente.

A solução foi elaborada, encontrada e sedimentada com a fixação da tese do Tema 1.234 pelo Supremo Tribunal Federal, com inédito acordo entre municípios, estados e União.

Por esse acordo, as ações sobre medicamentos registrados na Anvisa mas que não constam da lista do SUS são propostas contra estados e municípios na Justiça Estadual se o valor anual do tratamento for igual ou inferior ao limite fixado de 210 salários mínimos; acima desse valor, a ação é proposta contra a União e julgada na Justiça Federal. A engenhosa solução resolveu simultaneamente o problema dos conflitos de competência e o do litisconsorte adequado — e os custos de aquisição e fornecimento dos medicamentos, os repasses entre União, estados e municípios, continuaram a ser tratados administrativamente, sem interferência do modelo judicial adotado.

A mesma lógica pode ser aplicada ao IBS e ao CBS. Até determinado valor, as ações são propostas contra o município ou estado, na Justiça Estadual. Acima desse valor, contra a União, na Justiça Federal. O produto arrecadado é repartido administrativamente entre os entes federativos, do mesmo modo que se faz na arrecadação administrativa dos tributos.

O valor da causa é critério simples e objetivo. Discussões que possam vir a surgir sobre cumulação de pedidos, inclusão de multas e juros e outras farão parte do acordo de cooperação entre os entes federativos, ou serão solucionadas pela jurisprudência — do mesmo modo que em outras situações em que a competência é fixada pelo valor de forma absoluta, como por exemplo nos juizados especiais federais.

Preservação das competências e do pacto federativo

A adoção do critério de valor não subverte o pacto federativo. Respeita as competências da Justiça Federal e da Justiça estadual para o julgamento das causas tributárias. Nas ações em que a União for parte, a competência será da Justiça Federal (artigo 109, I, da Constituição); nas demais, dos juízes de Direito.

Os estados e os Tribunais de Justiça mantêm competência jurisdicional e arrecadação de custas sobre as causas de menor valor — exatamente aquelas que sempre julgaram sobre os tributos sobre consumo. A Justiça Federal preserva o que já tinha com IPI e PIS/Cofins, acrescida das causas de maior valor. Não há perda de poder ou de receita para nenhum dos ramos. Há distribuição racional de competências.

O valor que servirá como limite de competência pode ser fixado pelos próprios entes federativos, buscando-se montante que preserve o que hoje em dia já existe, por exemplo em termos de arrecadação de custas pelos tribunais e mesmo de honorários sucumbenciais. Basta mero acerto de cálculo para se encontrar o montante mais adequado.

Se um ente federativo entender estratégica uma demanda de alto valor, poderá intervir como assistente. Um estado ou município que considere relevante determinada causa de competência da União poderá assistir o litigante designado. A assistência processual permanece à disposição de quem dela desejar fazer uso — o que, na prática, será raro.

Vantagens do litigante único

A adoção da política do litigante único produz vantagens em múltiplas direções:

Para o contribuinte: litigará em seu domicílio, contra apenas uma pessoa política, em um único processo, sem necessidade de se desdobrar em múltiplos foros ou enfrentar litisconsortes de todo o território nacional. A simplificação é exatamente o que a reforma prometeu.

Para os entes subnacionais: estados e municípios litigarão em suas sedes, sem precisar constituir representação judicial em todo o país. O ente designado como litigante defenderá os interesses de todos, com incentivo próprio — os honorários e encargos que incidem sobre o valor do débito executado.



Para a União: não precisará se envolver em créditos de pequena monta, concentrando esforços nos litígios de maior relevância econômica e jurídica.

Para o Judiciário: a concentração dos créditos de diversos credores em um só processo reduz drasticamente o volume de ações, libera estrutura e permite julgamentos mais céleres e uniformes.

Para a segurança jurídica: o trabalho conjunto dos entes produz uniformidade de entendimento entre municípios, entre estados e entre estes e a União, resultando em maior previsibilidade para os contribuintes.

Para o erário: aproveitam-se as estruturas já existentes — procuradorias e órgãos da Justiça Federal e dos Tribunais de Justiça — sem criar órgãos e sem custo algum.

Para a leniência fiscal: pode-se prever uma legitimação supletiva dos demais credores, impedindo que a inação do litigante designado seja usada como instrumento de concorrência fiscal desleal entre entes federativos.

Não é demais lembrar que a Justiça 4.0 já é uma realidade no país: todos os processos tramitam em meio eletrônico há quase dez anos no Brasil, facilitando a vida das partes.

Continua na [parte 2](#)

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-21/ibs-cbs-a-harmonizacao-dos-orgaos-fazendarios-a-solucao-do-litigante-unico-e-o-papel-do-stj/>