

EDITAL 05-2026

TEMA: CONTENCIOSO JUDICIAL DA REFORMA DO CONSUMO (EC 132)

FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

O **Grupo de Trabalho** criado em 11 de junho de 2026, por meio da [Portaria CESTF 005](#), para analisar e apresentar propostas sobre o **Contencioso Judicial da Reforma Tributária do Consumo**, apresenta abaixo as **Conclusões Preliminares para debate com a sociedade**. As propostas, que são fruto de sistematização de ideias preliminares, não se caracteriza como proposta oficial do Centro de Estudos Constitucionais do STF, mas do referido GT.

I. BREVE REGISTRO DAS FASES ANTERIORES

- I.1. Foi publicado em 24 de abril de 2026 o [Edital 05/26 – Fase 1](#), apresentando Consulta Pública em busca de subsídios para análise do tema *Contencioso Judicial da Reforma Tributária do Consumo*;
- I.2. Em 30 de maio de 2026, encerrado o prazo estabelecido pelo [Edital](#), 40 Instituições atenderam ao edital, cujo [conteúdo integral](#) encontra-se disponível para consulta;
- I.3. Em 11 de junho de 2026, por meio da [Portaria CESTF 005](#), foi criado o Grupo de Trabalho para análise do tema, composto por:
 - Fernando Facury Scaff (coordenador);
 - Betina Treiger Gruppenmacher;
 - Gustavo André Muller Brigagão;
 - Hugo de Brito Machado Segundo;
 - Manoel Cavalcante de Lima Neto;
 - Misabel Abreu Machado Derzi;
 - Paulo Ayres Barreto;
 - Renato Lopes Becho e
 - Teresa Arruda Alvim.
- I.4. Diversos eventos acadêmicos foram realizados sobre o assunto, com a presença alternada de membros do GT, destacando-se o ocorrido em São Paulo, sob os auspícios da Escola de Magistratura do Estado de São Paulo, no dia 29 de julho de 2026, e o IX Congresso Internacional de Direito Tributário da ABDF – Associação Brasileira de Direito Financeiro, realizado no Rio de Janeiro entre 12 e 14 agosto de 2026.
- I.5. Foram realizadas as seguintes reuniões do GT, além das ocorridas de forma *on line*:
 - a. Na data de 23 de junho de 2026, para instalação e debate inicial sobre as contribuições recebidas;

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

- b. Na data de 18 de agosto, logo após a realização da 3ª. Mesa de Diálogos Interinstitucionais entre STF, Senado Federal e Câmara dos Deputados, sobre o mesmo tema, tendo como expositoras a Procuradora Geral do Estado de São Paulo, Inês Maria dos Santos Coimbra; o Procurador da Fazenda Nacional, Paulo Mendes, indicado pela Procuradora Geral da Fazenda Nacional, Anelise Lenzi Ruas de Almeida, e como debatedores, o Consultor Geral da Câmara dos Deputados, José Evande Carvalho Araújo e o Consultor Legislativo do Senado Federal, Marco André Ramos Vieira.
- c. Na data de 22 de setembro de 2026 foi realizada nova reunião, na qual o GT, por consenso, chegou às conclusões que ora são apresentadas para debate, após diversas reuniões *on line* para ajustes redacionais.

II. OBSERVAÇÕES PRELIMINARES:

II.1. Em face da coleta de subsídios efetuada junto à sociedade civil, dos debates ocorridos durante as reuniões do GT e nos diversos eventos acadêmicos realizados, e considerando a experiência dos seus membros, foram identificados os seguintes problemas centrais:

- ✓ 1º Problema: Quem deve representar judicialmente Estados e Municípios para fins de ações exacionais e antiexacionais, no que se refere ao IBS?
 - ✓ 2º. Problema: Como unificar a competência jurisdicional, afastando a necessidade de propositura de duas ações idênticas, sendo uma na JF (para a CBS) e outra na JE (para o IBS), sobre a mesma operação econômica?
 - ✓ 3º. Problema: Quem devolve o que tiver sido cobrado a maior de IBS?
 - ✓ 4º. Problema: Como resolver a questão da “litigância de ampla base territorial”?
- O que se busca é evitar a sobrecarga excessiva no Poder Judiciário e a jurisprudência conflitante, que acarretarão muita insegurança jurídica, sendo que esses problemas processuais têm origem na EC 132. O foco está na busca de estabilização das decisões judiciais referentes ao mesmo fato jurídico-tributário.

II.2. Considerando a existência de uma *lacuna normativa sobre o contencioso da reforma tributária do consumo*, estas questões foram tratadas pelo GT de forma a buscar soluções cogitando a apresentação de PECs, PLCs ou de PLs para solucionar os problemas identificados, e não apenas analisando a legislação atual.

A redação de anteprojetos normativos se constituirá na parte final de todo esse processo, apenas se o modelo que vier a ser aprovado pelo GT for referendado pela Presidência do STF, órgão ao qual se submete o CESTF.

II.3. Durante os debates foram analisadas as seguintes propostas de solução anteriormente apresentadas para os problemas apontados:

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

- *Proposta de “Núcleos de Justiça 4.0/CNJ”*, integrados de forma tão somente virtual, em diferentes instâncias, compostos por magistrados federais e estaduais, com competência especializada e abrangência nacional.
- *“Política de litigante único”* para o contencioso judicial do IBS e da CBS, estabelecendo a competência de quem representa os entes federados em juízo considerando os critérios do valor do crédito tributário.
- *“Federalização do contencioso”*, alocando competência exclusiva para litigar ativa e passivamente acerca do IBS na Justiça Federal, tal como a CBS.
- *“Estadualização do contencioso”*, alocando competência exclusiva para litigar ativa e passivamente acerca da CBS na Justiça Estadual, tal como o IBS.
- *“Justiça Tributária”*, instituída como ramo autônomo do Poder Judiciário, tal a Justiça do Trabalho.

II.4. Na análise desenvolvida pelo GT foram levadas em consideração a *factibilidade*, a *praticabilidade* e a *economicidade* das propostas apresentadas, partindo-se das seguintes premissas:

- Criar o mínimo de alterações substanciais na Constituição e nas leis processuais vigentes, aproveitando-se, ao máximo, o sistema processual ora vigente;
- Considerar a questão do custo para a implantação da proposta apresentada; e
- Não colocar em risco o sistema criado pela EC 132, que já se encontra em fase de implementação.
- Existe ainda uma premissa de ordem *temporal*, pois o novo sistema da tributação do consumo será iniciado em janeiro de 2027, o que dá um caráter de urgência para o enfrentamento dos problemas apontados.

Considerando essas premissas, as propostas antes apresentadas implicavam em dificuldades de diversas ordens: (1) sejam *financeiras*, o que dificultaria estruturar a Justiça Tributária como um ramo especializado do Poder Judiciário; (2) sejam *operacionais*, como a que seria necessária para implementar a Justiça 4.0/CNJ em razão de dificuldades tecnológicas atuais, como a falta de interoperacionalidade dos sistemas de controle processual nos diversos ramos do Poder Judiciário, o que poderia colocar em risco a implementação da EC 132; (3) sejam *procedimentais*, como no caso da “política de litigante único”, com o risco de o juiz corrigir de ofício o valor da causa, e cada correção que cruzasse o limite, poderia ocasionar a mudança do ramo da Justiça, sem falar também no risco de manipulação do valor da causa.

Em face das premissas adotadas, e fruto dos debates e análises realizadas, o GT chegou à seguinte **conclusão preliminar**, que denominou de **Competência jurisdicional compartilhada**, que submete à análise da sociedade civil por meio do presente Edital, visando obter críticas e sugestões.

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

Esta denominação possui simetria nominativa com a denominação estabelecida para a **competência *impositiva* compartilhada** de Estados e Municípios, conforme consta do art. 156-A, CF, dentre outros.

III. A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE COMPETÊNCIA JURISDICIONAL COMPARTILHADA

III.1. A alternativa que ora se propõe aproveita, em grande medida, o sistema processual existente, demandando alteração constitucional no art. 109 da Constituição e correlatos, além dos correspondentes ajustes na legislação processual, sem a necessidade de criação de novas estruturas judiciárias. A proposta parte dos seguintes pontos centrais, visando solucionar os quatro problemas anteriormente expostos:

III.1.A. Sobre a competência jurisdicional compartilhada:

➤ Nas ações antiexacionais:

Da forma atual, os contribuintes estarão obrigados a litigar em termos de IBS e de CBS, *referentes à mesma operação econômica*, e ao mesmo fato jurídico, em duas estruturas judiciárias distintas, a Justiça Estadual para o IBS e a Justiça Federal para a CBS, o que tem o potencial de ocasionar problemas processuais de grande monta, tal como multiplicidade de ações judiciais, necessidade de instruções probatórias em foros distintos e a possibilidade de ocorrer *coisa julgada* distinta, relativamente à mesma operação econômica, do mesmo contribuinte.

Não se trata, tão somente, de dar interpretação diferente às mesmas normas, como pode ocorrer com artigos do Código Civil ou Penal; o que se tem é a possibilidade de atribuição de significado jurídico diverso aos mesmos fatos. A potencialidade do problema salta aos olhos. A uniformidade normativa material criada pela reforma pode ser comprometida por uma dualidade jurisdicional que permita respostas judiciais diferentes para uma mesma materialidade econômica.

A proposta de solução desse problema parte da existência de identidade ou conexão substancial entre as questões de fato ou de direito relativas ao IBS e à CBS, quando decorrentes da mesma operação, conjunto de operações ou identidade do substrato fático. Nessas hipóteses, a conexão estabelecerá competência jurisdicional compartilhada entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, permitindo o julgamento conjunto dos dois tributos.

Estabelecida a competência compartilhada, caberá ao contribuinte, ao propor a ação, optar pela Justiça Estadual ou pela Justiça Federal, fixando-se a competência no momento do

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

ajuizamento. Dentre outras alterações normativas, esta proposta exige modificação do art. 109, CF, para acrescentar a hipótese pretendida¹.

O contribuinte poderá propor uma única ação no foro de seu domicílio, perante a Justiça Estadual ou a Justiça Federal, conforme sua opção, ficando fixada a competência da estrutura jurisdicional escolhida para a integralidade da controvérsia.

A competência jurisdicional compartilhada deverá preservar as respectivas estruturas recursais, de modo que as causas ajuizadas na Justiça Estadual sejam submetidas ao Tribunal de Justiça correspondente e aquelas ajuizadas na Justiça Federal, ao respectivo Tribunal Regional Federal, preservadas as competências das instâncias especial (STJ) e extraordinária (STF).

A faculdade de escolha somente existe quando a mesma demanda efetivamente envolver IBS e CBS relativos à mesma relação ou operação econômica, devendo haver identidade do substrato fático entre as questões de fato ou de direito relativas ao IBS e à CBS. A mera cumulação de pedidos relativos ao IBS e à CBS não será suficiente para estabelecer a competência jurisdicional compartilhada.

Em razão de que a reforma tributária do consumo contém forte dose de ineditismo e de complexidade, deve-se afastar (art. 98, I, CF), pelo menos em um primeiro momento, os Juizados Especiais Federais e os Juizados Especiais da Fazenda Pública da análise das questões relativas ao IBS e à CBS.

Não será o caso de competência compartilhada quando não houver identidade ou conexão substancial entre as questões de fato ou de direito relativas à mesma operação envolvendo o IBS e a CBS. Nesta hipótese, a lide deve seguir a competência jurisdicional geral, isto é, utilizar a Justiça Estadual, para fins de IBS, e a Justiça Federal, para fins de CBS.

¹ Apenas a título de sugestão, pode-se pensar em algo como: “§6º - As causas que tenham por objeto o imposto previsto no art. 156-A e a contribuição prevista no art. 195, V, relativos à mesma operação ou ao mesmo conjunto de operações, realizadas ou a realizar, poderão ser propostas conjuntamente pelo sujeito passivo, à sua escolha, na Justiça Federal ou na Justiça Estadual do foro de seu domicílio, ainda que este se situe fora do território do ente demandado, cabendo o julgamento dos recursos ao Tribunal Regional Federal ou ao Tribunal de Justiça a que estiver vinculado o juízo, preservada a competência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

§7º As execuções fiscais e os respectivos embargos relativos aos créditos discutidos na causa de que trata o §6º serão processados na Justiça em que ela tiver sido proposta, ainda que cada execução verse sobre um só dos tributos; não havendo causa anterior, a primeira execução fiscal, proposta no foro do domicílio do executado, ainda que fora do território do ente exequente, fixa a Justiça competente para a do outro tributo relativo às mesmas operações.”

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

➤ **Nas ações exacionais:**

Situação semelhante, embora não idêntica, ocorrerá nas ações exacionais, isto é, quando o contribuinte se encontrar no polo passivo das ações propostas contra ele.

Nesse caso, em que não há como ser exercida opção pelo contribuinte, o critério da competência jurisdicional compartilhada será conjugado com o da *precedência*: o ente federado que primeiro propuser a execução fiscal fixará a competência para a discussão relativa ao outro tributo.

Caso seja proposta inicialmente execução fiscal de IBS perante a Justiça Estadual do domicílio do contribuinte, ficará fixada a competência dessa estrutura jurisdicional para a posterior execução fiscal de CBS relativa à mesma operação econômica. A solução inversa será aplicada caso a execução fiscal de CBS seja proposta anteriormente perante a Justiça Federal.

A regra da precedência fixará também a competência para os respectivos embargos à execução, e demais ações antiexacionais conexas ao crédito tributário executado que venham a ser posteriormente ajuizadas.

Caso tenha sido anteriormente proposta ação antiexacional abrangendo o IBS e a CBS relativo ao mesmo fato jurídico-tributário, prevalecerá a competência jurisdicional compartilhada já fixada pela opção exercida pelo contribuinte.

III.1.B. Sobre a representação judicial de Estados e Municípios para fins de IBS:

É fato que a Constituição Federal (art. 156-B, § 2º, V e VI) e a Lei Complementar nº 227/26 (art. 2º, VI, “b”) atribuem ao Comitê Gestor poder de *representação* e de *coordenação* da representação judicial relativa ao IBS, a ser exercida pelas Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a titularidade dos respectivos créditos e facultada a delegação entre os entes federativos, nos termos da legislação (art. 5º, §4º, da LC nº 227/26)

Essa atividade de *coordenação* e *representação* precisa ser mais bem definida, de tal modo a viabilizar que o Comitê Gestor efetivamente atue em todas as lides em nome de Estados, Distrito Federal e Municípios, pois, sem isso, não haverá como executar essa função.

Para tanto, a *representação* deverá estar muito mais próxima da figura da *legitimação extraordinária*, configurada como *substituição processual*, de tal modo que ao Comitê Gestor seja possível - sempre por meio das Procuradorias estaduais, distritais e municipais - atuar nos processos relativos ao IBS.

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

Sem tal extensão do alcance e funções da representação processual, tornando o Comitê Gestor *legitimado extraordinário* para atuar nos autos, haverá o risco de se ter a participação processual de mais de 5 mil entes federados ingressando nas lides, dentre Estados e Municípios, pois cada pagamento de IBS ocorrido em São Paulo será de titularidade de um ou mais Estados e múltiplos Municípios, em razão da *regra de destino* que foi estabelecida pela EC 132.

Outro aspecto que labora no sentido da extensão da compreensão da representação e coordenação processuais já atribuídas ao Comitê Gestor, é que grande parte das lides buscará o exato alcance interpretativo das normas federais estabelecidas para o IBS e a CBS, o que faz com que, por exemplo, uma lide que tramite na Bahia discuta as mesmas normas e incidências referentes a contribuintes que estão no Acre. Não mais haverá discussões sobre a interpretação de legislação *estadual*, mas sobre a aplicação de normas *federais*.

Por paralelismo, a dinâmica do interesse público de Estados, Distrito Federal e Municípios fará com que o *novo federalismo de cooperação* estabelecido pela EC 132 deva ser seguido no âmbito da defesa judicial.

Portanto, a *representação* e a *coordenação* processuais só serão exercidas de forma eficiente se forem delimitadas como *legitimação extraordinária* para fins de *substituição processual*, sempre, e de modo inafastável, por intermédio das Procuradorias estaduais, distrital e municipais. Com tal afirmação, afasta-se qualquer cogitação sobre a criação de uma Procuradoria própria do Comitê Gestor para exercer esta função.

Insiste-se, por ser muito importante: a representação judicial de Estados, Distrito Federal e Municípios incumbe às Procuradorias correspondentes, *coordenadas* pelo Comitê Gestor, porém, processualmente, esta *representação*, para ser efetiva, deverá ser entendida como *legitimação processual extraordinária*, nos moldes de *substituição processual*.

A substituição processual pelo Comitê Gestor deverá ocorrer tanto para as ações exacionais (execuções fiscais, por exemplo), quanto para as ações antiexacionais (ações cautelares ou de inexistência de obrigação de pagar, por exemplo). A substituição processual pelo Comitê Gestor também ocorrerá quando for o caso de ações relativas exclusivamente ao IBS, independentemente de cumulação com a CBS.

Com a unicidade processual proposta, o que ocorrerá por meio da competência jurisdicional compartilhada, o alcance das decisões judiciais estabelecidas no âmbito estadual, caso transitem no âmbito dos TJs, poderão fazer coisa julgada nacional para fins de IBS e CBS, o

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

que acarreta a extraterritorialidade das decisões dos juízes estaduais, inclusive para questões de múltiplas unidades federativas, as quais serão abordadas adiante.

Observa-se que, de certo modo, esta extraterritorialidade da jurisdição estadual já constava no projeto do 4.0/CNJ, só que por meio de órgãos julgadores compostos por magistrados estaduais e federais.

III.1.C. Devolução de valores cobrados a maior de IBS:

Uma vez que a maioria das lides envolverá direito ao crédito, a regra geral deverá ser a de *compensação* dos valores cobrados a maior.

O que não puder ser compensado, deverá ser objeto de *ressarcimento*, na forma do art. 39 da LC 214/25, o que inclui honorários advocatícios de sucumbência.

III.1.D. Sobre o foro territorial:

Outro aspecto analisado pelo GT, à luz das questões processuais, diz respeito à centralidade conferida pela EC 132 ao princípio do destino na disciplina do IBS. O GT considerou o seguinte:

- A adoção do princípio do destino possui relevante dimensão financeira, uma vez que a arrecadação será centralizada no Comitê Gestor e posteriormente distribuída aos entes federativos;
- Essa sistemática reduz a necessidade de vincular territorialmente o contencioso ao local de destino de cada operação, permitindo que a coordenação dos aspectos processuais relativos ao IBS, nos termos expostos, se concentre no Comitê Gestor;
- Dessa forma, deve-se adotar o domicílio do contribuinte como critério territorial como base para as demandas que ele vier a propor, bem como para as demandas em que figurar no polo passivo;
- Mesmo nas ações de repetição de indébito que vierem a ser propostas contra um ente federativo específico, deve-se usar como critério territorial o domicílio do contribuinte, devendo o Comitê Gestor funcionar como coordenador da defesa processual, com legitimação extraordinária, por substituição processual, cuja defesa incumbirá à Procuradoria estadual, distrital ou municipal correspondente.

IV. EXPOSTA A PROPOSTA, APRESENTA-SE A RESPOSTA AOS PROBLEMAS CENTRAIS ATÉ AQUI IDENTIFICADOS

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

1º Problema: Quem deve representar judicialmente Estados e Municípios para fins de ações exacionais e antiexacionais, no que se refere ao IBS?

- Ao Comitê Gestor incumbe coordenar a representação judicial relativa ao IBS, tanto nas ações exacionais quanto nas antiexacionais, cabendo às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o exercício da representação judicial dos respectivos entes federados.
- **Sobre a função de “coordenação” do Comitê Gestor**, deve-se considerar o que acima foi mencionado, no âmbito processual.
- Observando aspectos práticos:
 - Nas ações propostas pelos contribuintes acerca do IBS, a defesa dos entes federados envolvidos será exercida pelas respectivas Procuradorias, sob a coordenação do Comitê Gestor, que exercerá por meio de substituição processual, fruto de legitimação extraordinária.
 - Nas ações propostas contra o contribuinte, a representação judicial dos entes federados titulares dos respectivos créditos será exercida pelas Procuradorias competentes, sob a coordenação do Comitê Gestor, nos mesmos moldes descritos.

2º. Problema: Como unificar a competência jurisdicional, afastando a necessidade de propositura de ações distintas perante a JF (para a CBS) e a JE (para o IBS), relativamente à mesma operação econômica?

A) Ações Antiexacionais (contra a Fazenda Pública):

- Configurada a conexão substancial entre as questões relativas ao IBS e à CBS, quando decorrentes da mesma operação, conjunto de operações ou identidade do substrato fático, será estabelecida competência jurisdicional compartilhada entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal.
- Caberá ao contribuinte optar por uma dessas estruturas jurisdicionais para propor uma única ação envolvendo os dois tributos, ficando fixada a competência no momento do ajuizamento.
- A PFN passará a atuar perante a Justiça Estadual, exclusivamente quanto à CBS, e, em sentido correlato, as PGEs e PGMs passarão a atuar perante a Justiça Federal, exclusivamente quanto ao IBS, sob a coordenação do Comitê Gestor, nos moldes mencionados.
- Obviamente, quando não houve tal conexão substancial entre IBS e CBS, cada tributo será discutido na justiça pertinente, o IBS na Justiça Estadual e a CBS na Justiça Federal.
- O foro é o local de domicílio do contribuinte-autor.

- Em caso de mandado de segurança:

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

- Em que haja identidade ou conexão substancial entre as questões de fato ou de direito relativas ao IBS e à CBS, ou que decorra de alegação de cobrança ilegal ou inconstitucional da mesma norma que rege os dois tributos, deverão ser indicadas, ao mesmo tempo, como Autoridades Coatoras, membros do Comitê Gestor e da RFB, e, seguindo as mesmas regras de unicidade processual mencionadas, a ação poderá ser proposta no foro do domicílio do contribuinte ou em Brasília.
- Em que *não haja* identidade ou conexão substancial entre as questões de fato ou de direito relativas ao IBS e à CBS, a indicação de Autoridade Coatora seguirá as regras atualmente dispostas, sendo o que for relativo ao IBS, na Justiça Estadual, e à CBS, na Justiça Federal.

B) Ações Exacionais (propostas pela Fazenda Pública):

- As execuções fiscais de IBS serão propostas pelas Procuradorias competentes, observada a titularidade dos respectivos créditos e sob a coordenação do Comitê Gestor.
- A procuradoria que primeiro propuser a execução fiscal na Justiça vinculada à sua competência, fixará a competência jurisdicional para o outro tributo.
- Será necessário estabelecer regras de *prevenção*, *suspensão* ou *vinculação à decisão anterior proferida na ação cognitiva conjunta*.
- Observando aspectos práticos, *sempre referente à mesma operação econômica do mesmo contribuinte*:
 - Caso a execução fiscal de IBS seja proposta antes da execução fiscal de CBS, sua propositura deverá ser realizada perante a Justiça Estadual do domicílio do contribuinte, e isso fixará a competência para a posterior execução fiscal de CBS. O exemplo inverso é verdadeiro.
 - Os embargos à execução seguirão a competência fixada pela execução fiscal inicialmente proposta.
 - Em caso de ação antiexacional *anterior* à propositura da execução fiscal, a competência será a inicialmente fixada, mediante mecanismo processual a ser criado, que estabeleça a prevenção/concentração das demandas conexas relativas ao mesmo crédito ou à mesma identidade do substrato fático.

3º. Problema: Quem devolve o que tiver sido cobrado a maior de IBS?

- O ente federado será o devedor jurídico da restituição, que será operacionalizada financeiramente pelo Comitê Gestor, mediante compensação ou ressarcimento, o que inclui os honorários advocatícios sucumbenciais. O devedor jurídico será o ente federado, mas o executor financeiro será o Comitê Gestor.
- O Comitê Gestor deverá descontar o valor restituído ou compensado do montante da arrecadação a ser distribuído ao respectivo ente estadual ou municipal

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

- Ao Comitê Gestor incumbirá gerir o fluxo financeiro necessário à restituição, promovendo os correspondentes ajustes nos valores da arrecadação a serem distribuídos aos entes federados devedores.

4º. Problema: Como resolver a questão da “litigância de ampla base territorial”?

Aqui se analisou a situação de um contribuinte com atuação em todo o país ou, ao menos, em múltiplos Estados ou Municípios, que pretenda discutir exclusivamente questão de direito perante diversas Fazendas Públicas, prescindindo de fase probatória.

Um contribuinte com atuação nacional ou regional em mais de uma unidade federada, que discuta exclusivamente questão jurídica uniforme, não deve ser obrigado a ajuizar dezenas ou centenas de ações contra diferentes Estados e Municípios. Nessa hipótese, constata-se dois problemas distintos, pois são necessárias a unificação vertical (IBS + CBS) e a horizontal (Estados/Municípios envolvidos na operação).

- O contribuinte poderá propor uma única ação, em seu domicílio, abrangendo a controvérsia relativa ao IBS perante os entes federados envolvidos, cuja defesa será exercida pelas respectivas Procuradorias, sob a coordenação do Comitê Gestor, bem como a controvérsia relativa à CBS perante a União, representada pela PFN. Com isso, um único processo poderá englobar a discussão relativa aos dois tributos.
- A propositura deve ocorrer na 1ª instância, seguindo as regras acima indicadas, seja na Justiça Federal *ou* na Justiça Estadual, a critério do contribuinte, em seu domicílio. Afasta-se, conforme referido, a competência jurisdicional dos Juizados Especiais Federais e dos Juizados Especiais da Fazenda Pública da análise das questões relativas ao IBS e à CBS.
- O Comitê Gestor, por meio das Procuradorias estaduais, municipais e distritais coordenará a defesa desses entes federados em casos de “litigância de ampla base territorial”, funcionando como *parte*, por substituição processual.

V. QUESTÕES CORRELATAS

V.1. Existem questões correlatas que foram discutidas no GT e que, embora igualmente importantes, não constituem objeto central do presente estudo, sendo aqui registradas para análise e eventual adoção.

1ª. QUESTÃO CORRELATA: Norma que bloqueia o acesso à Justiça

V.2. Embora o ponto não trate de competência jurisdicional, entende o GT que não pode deixar de se manifestar sobre assunto de tamanha relevância, que envolve limitação fática ao acesso à Justiça.

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

- Formulada como requisito material para a restituição, o art. 38 da Lei Complementar 214/25² produzirá efeito equivalente ao bloqueio da tutela jurisdicional, ao condicionar a restituição de pagamentos indevidos de IBS e da CBS à observância do art. 166 do CTN³, o que gera as seguintes constatações:
 - Existe vasta literatura jurídica contestando a aplicabilidade do art. 166, CTN, vigente desde 1967, exigindo a prova de não ter ocorrido a transferência do encargo financeiro para o exercício do direito de repetição de indébito dos tributos indiretos, porém o *problema toma nova dimensão* com o art. 38, II, da LC 214, aprovada em 2025.
 - A novidade estabelecida em 2025, por meio do art. 38, II, da LC 214/25, transforma esta exigência como *condição* para o acesso à Justiça. Esta novidade contrasta com o art. 5º, XXXV, da Constituição⁴, acarretando um impedimento *fático* para o acesso ao Poder Judiciário, pois não pode o legislador estruturar o direito *material* de modo a o bloquear.
- **Em síntese:**
 - Tal como estruturado pelo art. 38, II, LC 214/25, quem possui legitimidade tributária não conseguirá ingressar em juízo, e quem suportou o encargo também não; logo, *quem pagou a maior tem o direito de receber o crédito, seja o contribuinte de direito, seja o de fato*.
 - Diversamente do que consta da referida norma, deve deixar explícito que o art. 166, CTN, **não** se aplica ao IBS e à CBS, **não** sendo uma *condição* para o ingresso de ações judiciais referentes à essa matéria.

2ª. QUESTÃO CORRELATA: Justiça multiportas para o Sistema Tributário

V.3. O GT destaca a necessidade da adoção de mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, tais como mediação, conciliação e arbitragem, para o sistema tributário como um todo, e não apenas para a tributação do consumo.

- Esse processo foi significativamente ampliado pela Lei Complementar 236, de 4 de setembro de 2026, que alterou o CTN para estabelecer normas gerais sobre solução de controvérsias e consensualidade em matéria tributária e aduaneira, inclusive mediante arbitragem especial tributária e aduaneira. Esse movimento deve ser continuamente desenvolvido mediante a edição da legislação específica necessária à implementação desses mecanismos nos diferentes níveis federativos.

² Art. 38. Em caso de pagamento indevido ou a maior, a restituição do IBS e da CBS somente será devida ao contribuinte na hipótese em que: II – tenha sido observado o disposto no art. 166 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)

³ Art. 166 do CTN - A restituição de tributos que comportem, por sua natureza, transferência do respectivo encargo financeiro somente será feita a quem prove haver assumido o referido encargo, ou, no caso de tê-lo transferido a terceiro, estar por este expressamente autorizado.

⁴ Art. 5º, XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou a ameaça a direito.

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

3ª QUESTÃO CORRELATA: Como uniformizar a jurisprudência sobre IBS e CBS em uma etapa intermediária do processo

V.4. Considerando existirem 33 tribunais (27 TJs + 6 TRFs) decidindo a respeito da matéria *de jure*, o GT cogitou uma alternativa para agilizar o procedimento, sem afastar a competência do STJ, mas a reforçando e ampliando a segurança jurídica.

O GT considera que, caso a experiência de funcionamento da competência compartilhada revele excessiva demora na uniformização jurisprudencial, poderá ser estudada a criação, mediante o instrumento normativo constitucionalmente adequado, de mecanismo conjunto de uniformização entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal para questões exclusivamente de direito relativas ao IBS e à CBS.

- A ideia seria a criação de uma espécie de Turma Julgadora Mista, composta de forma paritária entre desembargadores federais e estaduais, exclusivamente para julgamento de IRDR e de IAC sobre CBS e IBS:
 - Ao invés desses incidentes processuais serem julgados isoladamente pelos TRFs e pelos TJs, a uniformização da matéria exclusivamente sobre IBS e CBS seria incumbida a essa Turma Julgadora Mista.
 - Composição: 12 membros, com mandato de 02 anos, paritária entre desembargadores federais e estaduais, selecionados pelos tribunais.
 - Não se trata de novo Tribunal, mas de uma turma uniformizadora, de caráter permanente, com reuniões bimensais, reunida de forma presencial.
 - Caso venha a ocorrer lentidão na formação de precedentes, esta solução pode vir a ser implementada como uma espécie de *projeto piloto (sandbox)*, com funcionamento por prazo certo (por exemplo, 5 anos), após o qual se analisará a necessidade e a efetividade de sua atuação.

VI - GUIA DE PERGUNTAS E RESPOSTAS: Buscando facilitar o entendimento da presente proposta, apresenta-se breve guia de perguntas e respostas:

1. O contribuinte poderá discutir conjuntamente o IBS e a CBS, relativos ao mesmo fato jurídico-tributário, perante um único juízo?

Resposta: Sim. Será admitida a propositura de uma única ação abrangendo ambos os tributos, com instrução probatória e decisão judicial comuns.

2. Como será definida a competência jurisdicional nas controvérsias que envolvam conjuntamente o IBS e a CBS?

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

Resposta: Será instituída, mediante previsão constitucional, hipótese especial de *competência jurisdicional compartilhada* entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, observadas as seguintes regras:

- a) Ações antiexacionais: o contribuinte poderá optar pela Justiça Estadual ou pela Justiça Federal para propor uma única ação envolvendo ambos os tributos. Em qualquer hipótese, o foro será o de seu domicílio.
- b) Ações exacionais: será adotada a regra da *precedência*, pela qual a primeira execução fiscal ajuizada, relativa ao IBS ou à CBS, determinará o ramo da Justiça competente para processar também a execução fiscal referente ao outro tributo. O foro será o do domicílio do contribuinte executado.
- c) Ação antiexacional anterior à execução fiscal: caso tenha sido anteriormente proposta ação antiexacional envolvendo conjuntamente o IBS e a CBS, o ramo da Justiça escolhido pelo contribuinte determinará a competência para as execuções fiscais posteriormente ajuizadas, relativas ao mesmo fato jurídico-tributário.

3. Quem deverá figurar no polo ativo das ações exacionais relativas ao IBS?

Resposta: O Comitê Gestor, na qualidade de substituto processual dos entes federativos titulares dos créditos tributários, mediante previsão normativa expressa e adequada à Constituição, atuando por intermédio das Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

4. Contra quem deverão ser propostas as ações antiexacionais relativas ao IBS?

Resposta: Contra o Comitê Gestor, na qualidade de substituto processual dos entes federativos envolvidos na controvérsia, nos termos da disciplina normativa referida na resposta anterior.

5. Quem exercerá a representação judicial do Comitê Gestor?

Resposta: Serão observadas as seguintes regras:

- a) A representação judicial será exercida exclusivamente pelas Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob coordenação do Comitê Gestor, preservadas sua autonomia institucional e técnica, suas competências e suas prerrogativas, vedada a criação de estrutura própria de advocacia pública pelo Comitê Gestor.
- b) Em cada processo, apenas uma das Procuradorias designadas exercerá a representação judicial, observados os critérios de organização e distribuição de atribuições estabelecidos pelo Comitê Gestor.
- c) Não será admitida a atuação processual autônoma de Procuradorias que não tenham sido designadas para representar o Comitê Gestor na respectiva controvérsia.
- d) Nos casos de conflito de interesses, efetivo ou potencial, entre entes federativos substituídos, o Comitê Gestor deverá adotar procedimentos específicos que assegurem a adequada representação judicial dos interesses envolvidos, inclusive mediante designação de Procuradorias distintas, quando necessário, o que não deve resultar em pluralidade de

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

representantes autônomos no mesmo processo *judicial*, frustrando a unidade da defesa. Tal procedimento deverá ser resolvido de forma administrativa, internamente ao Comitê Gestor.

6. Uma empresa poderá ser submetida a dezenas ou centenas de execuções fiscais fundadas na mesma controvérsia jurídica relativa ao IBS?

Resposta: Não. O Comitê Gestor deverá propor uma única execução fiscal, reunindo os créditos tributários relativos ao IBS decorrentes da mesma controvérsia jurídica, ainda que pertencentes a diferentes entes federativos e formalizados em Certidões de Dívida Ativa (CDAs) distintas. Serão preservadas a individualização dos créditos, sua titularidade e a responsabilidade financeira dos respectivos entes federativos.

7. A atuação processual do Comitê Gestor implicará transferência da competência tributária ou da titularidade das receitas do IBS?

Resposta: Não. A substituição processual terá finalidade exclusivamente jurisdicional, preservando integralmente as competências constitucionais dos entes federativos e a titularidade das respectivas receitas tributárias.

8. Uma empresa que realize operações em 100 municípios de dez Estados poderá discutir, em uma única ação, questão jurídica comum a todas essas operações, com efeitos sobre os entes federativos envolvidos?

Resposta: Sim. Será admitida a propositura de uma única ação, com as seguintes características:

- a) Quanto ao IBS, o Comitê Gestor atuará como substituto processual dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abrangidos pela controvérsia, por intermédio das respectivas Procuradorias, sob sua coordenação.
- b) Quanto à CBS, integrará a relação processual a Fazenda Nacional, representada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).
- c) A controvérsia será apreciada conjuntamente, mediante instrução probatória e decisão judicial comuns, cujos efeitos alcançarão os entes federativos substituídos pelo Comitê Gestor, nos limites objetivos e subjetivos da decisão.

9. A decisão judicial proferida em ação na qual o Comitê Gestor figure no polo ativo ou passivo vinculará os entes federativos abrangidos pela controvérsia?

Resposta: Sim. A coisa julgada alcançará todos os entes federativos substituídos pelo Comitê Gestor, nos limites objetivos e subjetivos da controvérsia decidida.

10. Contra quem deverão ser propostas as ações destinadas à restituição de valores indevidamente recolhidos a título de IBS e CBS?

Resposta: As ações relativas ao IBS serão propostas contra o Comitê Gestor, na qualidade de substituto processual dos entes federativos envolvidos. Quanto à CBS, o polo passivo será

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

integrado pela Fazenda Nacional. Quando a controvérsia envolver conjuntamente ambos os tributos, será admitida a propositura de uma única ação.

11. Quem será responsável pela efetiva devolução dos valores indevidamente recolhidos?

Resposta: Serão observadas as seguintes regras:

- a) IBS: a restituição será operacionalizada pelo Comitê Gestor, mediante imputação dos respectivos valores aos entes federativos responsáveis, com dedução das parcelas de arrecadação a eles destinadas, conforme os critérios legais aplicáveis.
- b) CBS: a restituição será realizada pela Fazenda Nacional, observadas as normas aplicáveis.
- c) Modalidades de devolução: serão observadas as seguintes regras:
 - i) Compensação: constituirá a modalidade preferencial de devolução dos valores indevidamente recolhidos, observadas as disposições legais aplicáveis.
 - ii) Ressarcimento em dinheiro: quando não for possível ou cabível a compensação, será admitida a devolução em dinheiro, mediante procedimento administrativo próprio, tomando-se como referência a sistemática de ressarcimento prevista no art. 39 da LC 214/25. A legislação deverá prever expressamente a extensão desse mecanismo aos indébitos tributários reconhecidos judicialmente, bem como ao pagamento dos respectivos honorários advocatícios sucumbenciais, preservadas a autonomia e a titularidade dos créditos de honorários, com imputação da responsabilidade financeira ao ente ou aos entes federativos correspondentes.
 - iii) Precatórios e RPVs: sua utilização terá caráter residual, considerando que a maioria das controvérsias envolverá créditos passíveis de compensação ou ressarcimento em dinheiro. Nas hipóteses em que a satisfação do crédito judicialmente reconhecido deva ocorrer por essa via, será observado o regime estabelecido no art. 100 da Constituição Federal.

12. Os Juizados Especiais estaduais e federais terão competência para julgar controvérsias relativas ao IBS e à CBS?

Resposta: Não. Considerando a complexidade jurídica e institucional das controvérsias e a necessidade de tratamento jurisdicional uniforme, será afastada a competência dos Juizados Especiais estaduais e federais para essas matérias.

13. Como serão processados os mandados de segurança preventivos destinados a impedir a exigência de IBS ou CBS considerada ilegal ou inconstitucional?

Resposta: Serão observadas as seguintes regras:

- a) Quanto ao IBS, será indicada como autoridade coatora a autoridade competente do Comitê Gestor, nos termos de disciplina legal específica a ser instituída.
- b) Quanto à CBS, será indicada a autoridade competente da Receita Federal do Brasil.
- c) Quando o mandado de segurança envolver conjuntamente IBS e CBS, será admitida sua impetração perante um único juízo, observada a competência jurisdicional compartilhada.

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

- d) O foro será o do domicílio do impetrante ou o de Brasília, conforme a opção legalmente assegurada.

14. A solução proposta permitirá que uma única controvérsia jurídica envolvendo IBS e CBS, ainda que relacionada a operações realizadas em centenas de municípios e diversos Estados, seja solucionada em um único processo?

Resposta: Sim. Essa solução pressupõe, necessariamente, a atribuição ao Comitê Gestor da condição de substituto processual dos entes federativos nas controvérsias relativas ao IBS, sem a qual não será possível assegurar o tratamento jurisdicional integrado pretendido. Essa substituição processual não implicará a criação de uma estrutura própria de advocacia pública pelo Comitê Gestor, cabendo exclusivamente às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios exercer a representação judicial relativa ao IBS, sob coordenação do Comitê Gestor, com plena preservação de sua autonomia institucional e técnica, de suas competências e de suas prerrogativas.

A partir dessas premissas, a proposta busca viabilizar a concentração processual, a representação judicial coordenada pelas Procuradorias, a instrução probatória conjunta e a prolação de decisões uniformes, vinculantes e efetivamente exequíveis.

Evita-se que a complexidade federativa e institucional do novo sistema tributário, que passa a contar com o Comitê Gestor como órgão de coordenação do IBS, seja transferida ao contribuinte. Ao mesmo tempo, preserva-se a autonomia dos entes federativos e fortalece-se o papel de suas Procuradorias, com respeito à sua autonomia institucional e técnica, reduzindo-se os custos processuais, a multiplicidade de demandas e o risco de decisões judiciais conflitantes.

VII - O que se busca nesta Fase do Edital: Obter das Instituições análise crítica da proposta apresentada, a fim de que sejam apontados seus pontos fortes e fracos.

Observações:

1. As colaborações deverão ser **objetivas, limitadas a 4 mil caracteres, e enviadas por meio do formulário [aqui disponível](#), ou apensadas em pdf, com até 05 páginas, em espaço 1,5, caracteres em arial 12.**
2. Apenas serão aceitas colaborações institucionais, e não em caráter pessoal.
3. Cada Instituição, seja pública, privada ou da sociedade civil, deverá enviar uma única vez o formulário contendo as sugestões solicitadas. Para instituições universitárias serão consideradas de forma independente: Programas de Pós-Graduação, Departamentos, Centros, Faculdades ou Instituições assemelhadas.

VIII - Prazo de resposta a esta Fase do Edital: Até às 23:59h do dia **16 de novembro de 2026**.

IX - Email de contato para eventuais dúvidas: cestf2025.edital05@stf.jus.br

EDITAL 5/26, FASE 2 – CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA DEBATE

Brasília, 29 de outubro de 2026.

Centro de Estudos Constitucionais do Supremo Tribunal Federal – CESTF

Fernando Facury Scaff
Diretor-Geral

Christine Peter da Silva
Secretária-Geral