



COMPETÊNCIA COMPARTILHADA DO IBS E DA CBS E O CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

SHARED JURISDICTION OF DUAL-VAT AND TAX LITIGATION

1. Beatriz Biaggi Ferraz



<https://orcid.org/0000-0002-7961-6101>. **Doutoranda em Direito Constitucional e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre em Direito Constitucional e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas - SP (GVLaw-SP). Advogada.**

DOI: 10.5281/zenodo.17872116

Recepção: 18/08/2025

Aprovação: 08/12/2025

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 reformulou o Sistema Tributário Nacional, alterando competências e criando novos tributos, como o IBS e a CBS. Este artigo analisa comparativamente a competência tributária antes e depois da reforma, com foco na nova competência compartilhada e

suas implicações materiais e processuais. Justifica-se pela necessidade de avaliar a compatibilidade da reforma com o princípio federativo. A metodologia é baseada em análise normativa e pesquisa bibliográfica, com base na Constituição Federal, Emenda Constitucional nº 132/2023 e Lei Complementar nº 214/2025. O estudo examina o papel das leis complementares e ordinárias na instituição dos novos tributos. Como resultado, identifica-se um problema relevante: a ausência de alteração no art. 109 da Constituição Federal, o que gera incerteza quanto ao foro competente para discutir judicialmente o IBS e a CBS.

Palavras-chave: Competência Compartilhada; Reforma Tributária; Federalismo; Contencioso.

ABSTRACT

Constitutional Amendment No. 132/2023 restructured Brazil's National Tax System by redefining tax jurisdiction and introducing a dual-VAT model. This article conducts a comparative analysis of tax jurisdiction before and after the reform,





ARTIGO

with particular emphasis on the newly established shared jurisdiction and its material and procedural implications. The study is justified by the need to assess the reform's compatibility with the federal principle. Methodologically, it adopts a normative approach combined with bibliographic research, drawing on the Federal Constitution, Constitutional Amendment No. 132/2023, and Complementary Law No. 214/2025. Special attention is given to the role of

complementary and ordinary legislation in implementing the dual-VAT system. The findings reveal a critical legal uncertainty: the absence of amendments to Article 109 of the Federal Constitution, which raises doubts regarding the competent judicial Court for disputes involving the dual-VAT.

Key-words: Tax Jurisdiction; Shared Jurisdiction; Tax Reform; Fiscal Federalism; Litigation.

INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (“EC 132/2023”) trouxe profundas alterações no Sistema Tributário Nacional, seja em matéria de competência tributária, seja em matéria das materialidades de novos impostos e suas implicações no mundo jurídico-tributário.

O presente artigo busca comparar a competência tributária antes da reforma, com a competência tributária instituída pela EC 132/2023, bem como analisar a nova competência compartilhada e eventuais implicações desta inovação no campo material e processual-tributário. Trata-se de pesquisa bibliográfica e normativa, com base na Constituição Federal, EC 132/2023, Lei Complementar nº 214/2025 (“LC 214/2025”) e doutrina especializada.

O artigo se desenvolve analisando, inicialmente, a competência tributária antes da reforma tributária e, na sequência a competência tributária disposta na EC 132/2023.

Nos itens subsequentes, se analisa o princípio federativo, para então se buscar analisar a EC 132/2023 à luz deste princípio e se haveria alguma ofensa.

Com a edição da LC 214/2025 e o que dispõe a própria Constituição Federal, após a reforma, retoma-se uma análise as fontes do direito tributário, em especial o papel da lei complementar e o papel da lei ordinária, buscando-se analisar os critérios de validade material para instituição do imposto.



Muito embora ainda haja normas pendentes de regulamentação, ao final, com base na legislação e bibliografia existente sobre o tema, busca-se responder se a criação de competência tributária compartilhada para o IBS teria violado o princípio federativo previsto como cláusula pétrea no art. 60, §4º, I, da Constituição Federal e qual seria o foro competente para a cobrança do IBS, já que até o momento, não houve alteração do art. 109, da Constituição Federal.

1. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA ANTES DA REFORMA

Segundo CARRAZZA (2010, p. 512), a competência tributária “(...) é a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos”. Ainda, segundo o autor, quem detinha poder tributário, era a Assembleia Nacional Constituinte e, com a promulgação da Constituição Federal, esse poder de criar tributos em abstrato, foi transferido para os órgãos legislativos, por meio da distribuição de competências¹.

CARVALHO (2007, p. 228) também conceitua a competência tributária como uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre os tributos.

Ou seja, a competência tributária se esgota na edição da lei, sendo que pode ser colocada no plano da atividade tributária em sentido primário, sendo lógica e cronologicamente anterior ao nascimento do tributo (CARRAZZA, 2015, p. 596). Após o nascimento do tributo, através da lei que o instituiu e pela pessoa política determinada pela Constituição Federal, não há mais competência tributária e sim capacidade tributária ativa.

Já a competência legislativa, além de poder ser denominada competência concorrente, conforme o art. 24, da Constituição Federal, se caracteriza pelo fato de “que nenhuma das pessoas jurídicas de direito público necessita da autorização do outro ente

¹ (BECHO, 2015, p. 218)



federado para instituir impostos”¹ e não se confunde com a competência tributária pois “aquela, como afirmado, versa sobre a instituição de tributos, enquanto a última cogita das normas gerais tributárias”².

As Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e as Câmaras de Vereadores, seguindo a delimitação de competências outorgadas pela Constituição Federal, poderão, através dos competentes veículos normativos, legislar para criar ou alterar referidos tributos. Assim, por exemplo, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, poderão legislar para criar uma lei federal ordinária, instituindo o imposto de renda, conforme previsto no art. 153, da Constituição Federal.

A competência outorgada à União para, através das casas legislativas, criar o imposto de renda é privativa, isto é, a União é a única pessoa política que poderá legislar para criar ou alterar este tributo. Nenhuma outra pessoa política poderá legislar sobre o imposto de renda em razão da privatividade.

Além da privatividade, a competência tributária é indelegável, não caduca se não utilizada, é inalterável, irrenunciável e pode ser exercida de forma facultativa – como as forças políticas assim o decidirem.

Verifica-se, portanto, que a Constituição Federal outorga as competências tributárias para que os entes legislativos possam criar referidos tributos e operacionalizar a sua arrecadação.

Antes da reforma tributária, a competência tributária era dividida entre os arts. 153, 155, 156, da Constituição Federal, que outorgavam competência aos entes federativos para a instituição dos impostos e, no art. 149, da Constituição Federal, era outorgada competência à União para instituição das contribuições.

O art. 153, da Constituição Federal outorgava competência à União para instituição dos seguintes impostos: importação, exportação, imposto de renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou

¹ (SABBAG, 2024, p. 232)

² (SCHOUERI, 2011, p. 237).



relativas a títulos ou valores mobiliários, propriedade territorial rural e grandes fortunas – conforme lei complementar.

O art. 155, da Constituição Federal outorgava competência aos Estados e Distrito Federal para instituir impostos sobre: transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos, operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e, propriedade de veículos automotores.

O art. 156, da Constituição Federal outorgava competência aos Municípios para a instituição de impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana, transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e, serviços de qualquer natureza.

O art. 149, da Constituição Federal, determinou que a União terá competência exclusiva para instituição das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

A análise dos dispositivos antes da promulgação da EC 132/2023 e os conceitos de competência tributária, competência legislativa e como ficaram os dispositivos Constitucionais após a promulgação da EC 132/2023, são importantes para analisarmos o que de fato a EC 132/2023 outorgou à União e, conseqüentemente, quais são os efeitos destas modificações no mundo jurídico-tributário.

2. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA APÓS A REFORMA

Com a promulgação da EC 132/2023, após o término do período de transição em 2033¹, o IPI, PIS, COFINS, ISS e ICMS serão integralmente substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”) e pela Contribuição Sobre Bens e Serviços (“CBS”). As

¹ Previstos no art. 124 e seguintes, da Constituição Federal, conforme inclusão pela EC 132/2023.



alterações mais significativas para a criação destes tributos em substituição aos antigos, serão analisadas no decorrer deste capítulo.

Apenas por questões didáticas, iniciaremos a análise dos dispositivos Constitucionais alterados pela EC 132/2023 pelo art. 195, da Constituição Federal, uma vez que, ao menos em uma primeira leitura, em relação a competência tributária, referido artigo seguiu a metodologia já adotada pelo então art. 149, da Constituição Federal.

A EC 132/2023 incluiu o inciso V no referido art. 195 da Constituição Federal para a criação da CBS. Assim, com a inclusão de referido inciso, restou determinado que a seguridade social será financiada, dentre as contribuições já existentes, também pela CBS, nos termos da Lei Complementar.

Em relação aos impostos que eram de competência da União, o art. 153, da Constituição Federal foi alterado pela EC 132/2023 para a inclusão do inciso VIII, que criou o imposto seletivo. O inciso VIII, do art. 153, da Constituição Federal determinou que a União terá competência para instituir impostos sobre a “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar.”.

Em relação ao imposto seletivo, o exercício da competência pela União é bem aceito pela doutrina, conforme entendimento de FOLLONI (2024, p. 637/638)¹, de modo que no presente artigo, não faremos maiores comentários sobre referido imposto, muito embora a EC 132/2023 tenha previsto inúmeras outras alterações nos dispositivos constitucionais para incorporação de referido imposto ao ordenamento jurídico-tributário brasileiro, como, por exemplo, a instituição do imposto seletivo por lei complementar (e não lei ordinária)² e a própria natureza extrafiscal ou arrecadatória do imposto.

¹ “conclui-se que a competência tributária relativa ao Imposto Seletivo é, de fato, a competência para a criação de um imposto extrafiscal e seletivo, de incidência restrita, que objetiva efeitos junto a condutas prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, e não dividir os custos das despesas estatais, entre os contribuintes, com base na capacidade contributiva.” (FOLLONI, 2024, p. 637/638).

² Muito embora não seja objeto do presente artigo, cabe mencionar que referida discussão se origina nas correntes dicotômicas e tricotômicas sobre a natureza do papel da lei complementar em matéria tributária e, com a



ARTIGO

Antes, contudo, de adentrarmos na competência tributária do IBS, cabe lembrar que o art. 24, da Constituição Federal, em seu inciso primeiro, determina que compete concorrentemente à União, Estados e Distrito Federal, legislar sobre o “direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”.

Sob esta ótica, a EC 132/2023 ao determinar que competirá a União a instituição da CBS e do IBS, exerceu a competência concorrente, consagrando o que se popularizou como o “IVA dual”. SEGUNDO (2025, p. 1/2) assim dispõe sobre o IVA-Dual:

Segue-se tendência mundial – mas não adotada na maior economia do mundo, os Estados Unidos – de tributar-se o valor adicionado, ou agregado, por meio de tributo sobre o consumo plurifásico, vale dizer, incidente em diversas fases do ciclo econômico, desde a produção até o consumo, permitindo-se o abatimento, em cada incidência, do montante representado pelas incidências anteriores, de modo a evitar que a carga tributária se altere conforme a quantidade de operações praticadas. Diz-se “Dual” o IVA, porque composto de dois tributos supostamente iguais, diferenciando-se apenas na entidade credora, nas alíquotas e na destinação legal do produto da arrecadação. Para o contribuinte que os examina à distância, e considera o somatório de suas alíquotas para efeito de recolhimento, teria a aparência de um único tributo. Há evidente impropriedade em dizer-se “Imposto Dual”, pois uma de suas metades é uma contribuição, não um imposto. Subjaz a essa impropriedade, por certo, a consideração de que contribuições são mesmo, ao fim e ao cabo, impostos nos quais se coloca outro nome para burlar alguns limites constitucionais e a partilha de receitas tributárias com outros entes federativos. Em vez de corrigir as deformações e assimetrias criadas pela legislação e pela jurisprudência nos últimos 25 anos, em matéria de contribuições, a reforma as incorporou acriticamente, e até as incrementou, com a ampliação da “contribuição de iluminação pública”, e com a consagração de PIS e Cofins não cumulativos como verdadeiro “IVA-Federal”, unificadas, aperfeiçoadas e agora atendendo pelo nome de CBS.

Além da criação do IVA Dual, a EC 132/2023 também criou a competência compartilhada¹, na medida em que o produto da arrecadação do IBS será repartido entre os Estados e Municípios. É o que se verifica do art. 156-A:

promulgação da EC 132/2023, em especial com a instituição do imposto seletivo por lei complementar, referida discussão doutrinária voltou a ser tema abordado pela doutrina jurídico-tributária.

¹ Nesse sentido: “Porém, a noção de competência privativa (prevalente particularmente em relação aos impostos), infensa a choques e sobreposições, sofre abalos a partir da inovação legislativa da EC 132. Esta autoriza uma tripla bitributação (União, simultaneamente com Estados; União, simultaneamente com Municípios, e Estados, simultaneamente com Municípios) dos mesmos fatos geradores, tendo em vista hipótese de incidência unificada da CBS e do IBS (Brasil, 2024, Tít. VI, Cap. I, Art. 149-B) – configurando o que se



ARTIGO

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sobre a criação da competência compartilhada, BORGES DE OLIVEIRA E LUCENA (2024, p. 213/214):

Com a EC n. 132 de 2023 surgiu uma nova modalidade de competência tributária: a competência tributária compartilhada. Porém, conforme já mencionado, ao abordar os agentes envolvidos na competência compartilhada, o texto incorreu em uma confusão entre a competência tributária e o beneficiário da arrecadação.

(...)

Entretanto, ao contrário do que afirma o texto constitucional, a competência tributária do IBS não é apenas compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, mas, sim, entre a União Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso se deve ao fato de que todas as entidades federativas possuem competência para estabelecer normas relacionadas ao IBS. Portanto, o desenho da norma tributária será elaborado em conjunto por várias entidades federativas.

A União possui a competência para regulamentar a maioria dos aspectos do IBS por meio de lei complementar. É essa lei complementar federal que deve abordar diversos critérios da RMIT, como o critério material, temporal, especial, base de cálculo e critério pessoal (sujeitos ativos e passivos). Por outro lado, Estados e Municípios têm a autorização para legislar sobre a alíquota do IBS, que será aplicada às operações que envolvam bens e serviços em seus territórios. Ou seja, o único elemento da regra-matriz da incidência tributária definida pelos Estados e Municípios será a definição de suas próprias alíquotas.

Já o art. 156-B, incluído pela EC 132/2023, determinou que os Estados, Distrito Federal e Municípios exercerão de forma integrada a competência administrativa relativas ao IBS, exclusivamente pelo Comitê Gestor. O art. 156-B também determina que o Comitê Gestor (i) editará regulamento único para uniformização e aplicação da legislação do imposto; (ii) arrecadar e distribuirá o imposto entre os Estados, Distrito Federal e Municípios; (iii) decidirá o contencioso administrativo; e, (iv) terá outras atividades inerentes a coordenação das atividades das administrações tributárias e das procuradorias dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

convencionou chamar de IVA “dual”. Trata-se de uma tributação ao mesmo tempo concorrente (quando se tomam em conjunto a CBS e o IBS) e compartilhada (quando se divisa a configuração intrínseca do IBS). (TRIPODI, 2023, p. 125).





ARTIGO

Em relação a cobrança judicial de débitos de IBS, o art. 156-B, V, determina que a cobrança judicial de débitos de IBS será de competência das respectivas procuradorias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo ao Comitê Gestor do IBS apenas a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os entes federativos.

Ao analisar o art. 156-B, incluído pela EC 132/2023, parte da doutrina entende que o Comitê Gestor deve ser considerado um órgão federal (SEGUNDO, 2025, p. 411):

A rigor, o Comitê Gestor é um órgão federal. Essa é a natureza de uma entidade formada por pessoas que de algum modo representam todos os entes periféricos de uma federação (estados, Distrito Federal e Municípios). É o caso do Senado, por exemplo, que não deixa de ser um órgão da União, parte de seu Poder Legislativo, pelo fato de ser formado por representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal. A circunstância de não ser ele vinculado ou subordinado a, ou tutelado por, nenhum outro órgão da Administração Pública, não faz dele um órgão estadual ou municipal. É apenas um novo órgão federal, independente dos demais, uma espécie de “Administração Tributária Federal 2”, dedicada apenas ao IBS e por isso não subordinada ao Presidente da República (como ocorre com a Receita Federal). A dualidade do IVA foi pensada para enfraquecer o argumento de que a reforma tributária levada a efeito pela EC 132/2023 seria inconstitucional, por ofensa ao princípio federativo (CF/1988, art. 60, §4º, I). À União caberia a competência para instituir a “banda” ou “fatia” do IVA, que corresponde à contribuição sobre bens e serviços (CBS). Já aos entes periféricos, Estados, Distrito Federal e Municípios, caberia o imposto sobre bens e serviços (IBS). Seriam ambos gêmeos siameses, duas bandas de uma mesma noz (CF/1988, art. 149-B), vistos assim, por quem os examina “de fora”, como um só tributo, incidente sobre operações sobre bens e serviços pela alíquota correspondente à soma das alíquotas federal, estadual e municipal (ou distrital).

O problema reside no fato de o IVA assim idealizado ser devido ao ente federativo periférico de destino, ou seja, naquele em que localizado o destinatário da mercadoria ou tomador do serviço, com a criação de um órgão, o aqui comentado “Comitê Gestor”, para arrecadá-lo e em seguida distribuí-lo. Some-se a isso o fato de que o imposto, embora supostamente de “competência compartilhada”, é instituído por lei complementar da União.

Contudo, a forma como está posta a legislação atual¹, determina que serão as procuradorias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que adotarão as medidas judiciais

¹ Ainda há diversos projetos de lei relacionados à reforma tributária em discussão no Congresso Nacional, além do que o próprio Supremo Tribunal Federal poderia julgar a constitucionalidade dos dispositivos pela EC 132/2023, de modo que o cenário ainda é incerto.



para a cobrança de débitos de IBS e será o Comitê Gestor do IBS que determinará a repartição de receitas para cada um destes entes subnacionais.

A EC 132/2023 também determina as mesmas hipóteses de incidência e bases de cálculo para o IBS e para a CBS, mas nada dispõe sobre o foro competente para sanar eventuais questões controvertidas desses tributos.

Referida análise é importante pois, se considerarmos que o IBS e o CBS de fato são um IVA-Dual, que se diferenciam apenas pela destinação do produto de sua arrecadação, e todos os seus demais elementos são idênticos, em razão das competências outorgadas pela EC 132/2023, deveríamos concluir que o foro competente para a eventual discussão acerca da constitucionalidade e legalidade dos débitos seria o foro federal, já que não há dúvidas que para discussões envolvendo a CBS, o foro competente é a justiça federal.

Contudo, como visto acima, parte da doutrina (SEGUNDO, 2025), entende que o Comitê Gestor, que é o órgão que distribuirá a arrecadação da receita de IBS, pelas suas características, somente poderia ser considerado um órgão federal, o que atrairia a competência da justiça federal. Por outro lado, a legislação atualmente vigente determina que a fiscalização e cobrança do IBS deverão ser executadas pelas administrações e procuradorias dos entes Estaduais, Distrito Federal e Municipais.

Ou seja, ao nos debruçarmos sobre casos práticos de cobrança de tributos, discussões jurídico-tributárias sobre a constitucionalidade e legalidade do IBS, estaremos diante de uma divergência entre a interpretação doutrinária e o que está disposto na lei.

Por exemplo, acaso haja alguma divergência na interpretação entre a base de cálculo da IBS e do CBS, que gere uma cobrança judicial, um contribuinte poderia ter uma ação tramitando na justiça estadual do ente que entendeu que referido contribuinte não



recolheu a totalidade do IBS e outra tramitando na justiça federal, questionando as mesmas questões relativas à CBS¹.

O risco de haver duas ações que tratam de tributos idênticos, em esferas diferentes, é que sejam proferidas decisões diferentes, uma, por exemplo, exonerando a cobrança do IBS e outra mantendo a cobrança do CBS.

Assim, para SEGUNDO (2025), uma possível solução para a possibilidade de dois foros diferentes (estadual e federal) julgarem tributos idênticos e chegarem a soluções diferentes, seria considerar o Comitê Gestor como um órgão federal e, que, portanto, poderia levar ações de cobrança ou que discutem a base de cálculo do IBS, para a justiça federal.

Contudo, para se avaliar se seria possível considerar o Comitê Gestor do IBS um órgão federal, cabe analisar o princípio federativo e, se caso assim o fosse considerado, haveria alguma ofensa ao princípio.

3. PRINCÍPIO FEDERATIVO

O princípio federativo está insculpido no art. 1º da Constituição Federal e se caracteriza pela forma de organização do Estado brasileiro, isto é, estabelece a competência tributária, limita o poder de tributar e determina as normas gerais a quais todos os entes federados devem se submeter.

¹ A doutrina já vem destacando os seguintes pontos de atenção: “a) A exclusão da União da composição do CG-IBS visa fortalecer a independência e o poder de decisão dos entes subnacionais, na administração do IBS. No entanto, essa exclusão pode resultar na coexistência de regulamentos, fiscalizações e interpretações distintos para o IBS e a CBS, o que pode gerar inconsistências e desafios na harmonização entre os dois tributos e na solução de litígios. b) A ausência de harmonização entre o Comitê e a União também pode gerar inconsistências nas fiscalizações e arrecadações, comprometendo a eficácia da administração tributária. Não foram estabelecidos critérios claros sobre como as fiscalizações serão conduzidas, seja na origem, seja no destino. Caso a fiscalização ocorra no destino, surge a dúvida sobre a capacidade dos municípios para realizar esse processo de forma adequada. Além disso, não foram definidos critérios para fiscalizações em regimes específicos, como os monofásicos, o que pode gerar lacunas e dificuldades na implementação e fiscalização do sistema tributário reformado”. (SHINGAI; VASCONCELOS, 2025, p. 180).



ARTIGO

O art. 60, §4º, I, da Constituição Federal estabelece que a forma federativa do Estado não poderá ser alterada via emenda Constitucional, consignando a forma federativa de organização do Estado brasileiro como verdadeira cláusula pétrea.

O princípio federativo é importante para o presente artigo na medida em que a EC 132/2023 outorgou à União a competência para legislar sobre um tributo cuja arrecadação será dos entes Estaduais e Municipais, alterando a lógica inicial da Constituição Federal e do próprio princípio federativo.

MELO (2010, p. 14/16), assim conceitua o princípio federativo:

A Federação constitui uma das pedras fundamentais do edifício jurídico (expressamente consagrada no primeiro artigo da Constituição Federal, e reiterada em inúmeras outras disposições constitucionais), com ampla aplicação no que concerne às normas de imposição tributária. Sua magnitude é ressaltada no art. 60, §4º, da mesma Constituição, que proíbe ao Congresso Nacional sobre eventual proposta tendente a aboli-la, vedando sua indissolubilidade.

Compreende a associação de Estados, implicando configuração jurídica de um novo Estado (federal), sendo que as características básicas do regime federativo podem ser assentadas na forma seguinte: '1. esquema de constituição rígida; 2. um poder constitucional próprio nos Estados; 3. Existência de um território próprio; 4. Existência de um povo próprio; 5. Os poderes derivam da sua constituição compatibilizada com a repartição de competências que está na Constituição Federal; 6. Representação proporcional da vontade do povo dos Estados, paritariamente nesse órgão; 7. Corte constitucional que assegure a supremacia da Constituição Federal'.

(...)

Em razão da *autonomia*, existe absoluta igualdade entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e nenhum tipo de hierarquia, mas apenas a fixação de competências distintas.

O *princípio federativo*, conjugado com a *autonomia municipal*, apresenta profundas e substanciais implicações no âmbito tributário, tendo em vista o plano eminentemente normativo, e as diferenciadas competências conferidas às referidas pessoas políticas, a saber: a) o Código Tributário Nacional (caracterizado como lei complementar) dispõe sobre normas gerais de Direito Tributário, sendo aplicado indistintamente na elaboração das normas tributárias federais, estaduais, distritais e municipais; b) as leis federais, conquanto fruto de atuação do mesmo órgão editor das leis nacionais (Congresso Nacional), e instituidoras de tributos de sua competência exclusiva, não podem determinar, ordenar ou impor seus comandos na elaboração de leis estaduais, distritais e municipais, o mesmo ocorrendo com estas que não podem intervir no âmbito federal.



ARTIGO

Como se verifica, muito embora os entes tenham autonomia e igualdade entre si, a forma com que a EC 132/2023 outorgou competência para a União para instituição de tributos originalmente estaduais e municipais, conforme arts. 155 e 156, confunde a competência tributária com o produto da arrecadação, retirando autonomia e igualdade dos Estados e Municípios acerca da gestão do IBS¹.

CARRAZZA (2015, p. 170), sobre a necessária igualdade jurídica e ausência de relação hierárquica:

Esta igualdade jurídica (...) absolutamente não significa que a União e os Estados se confundem, mas, apenas, que suas atribuições, conquanto diversas, correspondem a feixes de competência postos em atuação mediante princípios e normas estatuídos da *Lex Major*. As diferenças entre elas não estão, repetimos, nos níveis hierárquicos que ocupam; estão, sim, nas competências distintas que receberam da própria Constituição.

Laboram em erro, pois, os que veem uma relação hierárquica entre o governo central e os governos locais. O que há, na verdade, são para cada uma destas entidades políticas, campos de ação autônomos e exclusivos, estritamente traçados na Carta Suprema, que lei alguma pode alterar.

Em nome desta autonomia, tanto a União como os Estados-membros podem, nos assuntos de suas competências, estabelecer prioridades. Melhor dizendo, cada pessoa política, no Brasil, tem o direito de decidir quais os problemas que deverão ser solvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros. É-lhes também permitido exercer suas competências tributárias, com ampla liberdade. Assim, dependendo da decisão política que vierem a tomar, podem, ou não, criar os tributos que lhes são afetos. Se entenderem de criá-los, poderão fazê-lo de modo mais ou menos intenso, bastando apenas que respeitem os direitos constitucionais dos contribuintes e a regra que veda o *confisco* (art. 150, IV, da CF).

Ou seja, o princípio federativo, exposto nos artigos 1º e 60, §4º, I, da Constituição Federal garantia autonomia dos entes federativos e previa uma igualdade

¹ Nesse sentido: “c) Embora o PLP 108 tenha atribuído ao CG-IBS diversas competências relacionadas à harmonização e à integração das normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos referentes às regras comuns aplicáveis ao IBS e à CBS, o projeto de lei não especifica como essa cooperação com a Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional será implementada na prática. Essa lacuna torna necessária a criação de novas regulamentações para definir claramente os mecanismos de cooperação e coordenação entre essas entidades, a fim de garantir a efetividade das diretrizes estabelecidas. d) No sistema tributário brasileiro anterior à reforma não há órgão equivalente ao CG-IBS, que seria responsável tanto pela arrecadação como pela distribuição do produto arrecadado do IBS aos entes federativos. A criação dessa nova entidade representa uma mudança significativa na governança fiscal e exige atenção especial à sua estrutura e ao seu funcionamento para garantir que a arrecadação e a repartição dos recursos sejam feitas de forma eficiente e equitativa. A falta de precedentes pode trazer desafios na implementação e operacionalização desse novo modelo”. (SHINGAI; VASCONCELOS, 2025, p. 180/181).



ARTIGO

hierárquica entre tais membros visando exatamente assegurar que o produto de suas arrecadações o fossem destinados, sendo que a arrecadação de tais tributos poderia sofrer desigualdades em razão das suas decisões políticas¹.

Relembre-se, o art. 156-A da Constituição Federal, instituiu o IBS e o art. 156-B, outorgou ao Comitê Gestor competência administrativa para gestão de referido tributo.

Ao se analisar as disposições introduzidas pela EC 132/2023, conforme já exposto por SEGUNDO (2024, p. 413), há que se atentar para o fato de que há confusão entre o conceito de competência, até então encampado pelo princípio federativo, com a própria repartição de receitas:

Esses problemas só evidenciam que o IBS é um imposto federal, o Comitê Gestor é um órgão federal, e apenas se procede à distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, havendo critérios especiais de escolha e participação de seus membros para garantir maior participação dos entes periféricos e menor ingerência do ente central em seu funcionamento. Desse modo, deve o Comitê Gestor ser o órgão considerado como credor da relação tributária, centralizando todos os entes federativos destinatários dos recursos arrecadados não apenas para a comodidade destes e da arrecadação, mas também para figurar como credor para fins de legitimação processual.

SHINGAI e VASCONCELOS (2025, p. 181) também ressaltam:

e) A regra de que as deliberações do CG-IBS só serão aprovadas com o apoio de representantes dos Estados e do Distrito Federal que, juntos, representem mais de 50% da população, potencialmente confere poder de veto a entes subnacionais mais populosos. Esse desequilíbrio pode resultar em uma influência desproporcional desses entes nas decisões do Comitê, criando tensões entre as regiões e afetando a equidade no processo decisório. É importante monitorar essa dinâmica para garantir que a governança do IBS seja equilibrada e representativa.

¹ Sobre o tema, inclusive, SEGUNDO (2025, p. 294): “(...) a solução destina-se a disfarçar a centralização, que poderia ser tida como ofensiva ao art. 60, §4º, I, da CF/1988, contaminando a validade da própria Emenda Constitucional 132. Há evidentes impropriedades, como a de chamar de ‘IVA’ dual um tributo formado por duas partes, sendo que uma delas não é imposto, é contribuição. Isso talvez confirme o que parte da literatura nacional defende há décadas: as contribuições são apenas rótulos, que retoricamente invocam ideias ligadas a questões sociais, que se colocam em impostos para burlar o federalismo e os direitos dos contribuintes. A reforma tributária, em vez de corrigir a desfiguração que as contribuições – e a jurisprudência do STF a respeito delas – imprimiram no sistema tributário brasileiro, amplificou-a, prevendo mais uma contribuição (sobre semielaborados), aplicando o espectro da contribuição para a iluminação pública (agora também para monitoramento), e colocando como um pedaço do imposto sobre o valor agregado uma contribuição”.



ARTIGO

f) A preservação da autonomia funcional dos entes subnacionais em relação ao CG-IBS é também uma preocupação relevante. Caso haja uma sobreposição dos interesses do Comitê em detrimento dos entes federativos a ele vinculados, poderão surgir debates sobre o equilíbrio do federalismo fiscal. É essencial garantir que o Comitê não comprometa a independência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitando suas atribuições e evitando centralizações excessivas que possam enfraquecer a estrutura federativa.

Assim, ainda que o Comitê Gestor seja considerado um órgão federal para fins de legitimação processual, há pontos de atenção relativos ao funcionamento de referido comitê que certamente poderão ser questionados no Supremo Tribunal Federal sob a ótica do princípio federativo¹.

Isso porque há duas correntes doutrinárias que analisam se a forma como o Comitê Gestor do IBS foi implementada feririam ou não o pacto federativo: (i) a corrente composta por Queiroz, Vidal e Wink², que entende que haveria uma ofensa ao pacto federativo em razão, especialmente, da diminuição da participação dos Municípios; e, (ii) a corrente composta por Holanda, que entende que a EC 132/2023 além de não ferir o pacto federativo ao criar o Comitê Gestor do IBS, tão somente o remodela e preserva a forma federativa do Estado³.

¹ Inclusive como já foi o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939, julgada em 1993. Segundo Oliveira, Rodrigues e Iglesias, a forma como a EC nº 3/93, que instituiu o Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), conturbava a gestão financeira dos entes subnacionais, já que muito embora não extinguisse a forma federativa de Estado, restringia a atuação destes na obtenção de recursos. (OLIVEIRA; RODRIGUES; IGLESIAS, 2020, p. 500).

² “Nesse contexto, a emenda constitucional da reforma tributária, representa um risco substancial para a autonomia dos Municípios e Distrito Federal, uma vez que a dependência dos repasses e a limitação na arrecadação própria já demonstravam fragilidades no sistema anterior a EC 132/2023, e qualquer alteração que reduza a capacidade dos municípios de produzir e gerir suas próprias receitas agravará essa situação. Arriscamos dizer que a reforma tributária prevista pela EC 132/2023, ao deixar de considerar devidamente a realidade financeira desses entes federativos, dá indícios de restringir não apenas a autonomia municipal, mas também de comprometer o princípio da indissociabilidade do pacto federativo.” (OLIVEIRA; RODRIGUES; IGLESIAS, 2020, p. 500).

³ “(...) o fato de o constituinte derivado ter unido o ICMS e o ISS em um único imposto, dando origem ao IBS, imposto de competência compartilhada, não segmenta a competência tributária, mas aperfeiçoa o desempenho de tal competência, gerando eficiência à atuação estatal e simplificando o arcabouço tributário. Fundamentos esses que podem ser espelhados à gestão de parte do aparato administrativo tributário incumbida ao Comitê Gestor do IBS. A designação de um órgão representativo para o desempenho de parte das atividades tributárias não extingue ou limita a competência tributária dos entes federados envolvidos. Trata-se de disposição de



O principal fundamento da primeira corrente é que o IBS, ao substituir o ICMS e o ISS, centralizou duas competências tributárias distintas, com interesses e destinações próprias, na União, sendo que, aos Estados, Distrito Federal e Municípios restou apenas questões marginais à instituição do IBS, como a definição de alíquotas, o que feria frontalmente o art. 60, §4º, da CF.

4. FONTES DO DIREITO TRIBUTÁRIO – LEI ORDINÁRIA E LEI COMPLEMENTAR

As fontes no direito tributário são o nascedouro das obrigações tributárias. Para fins do presente artigo, analisaremos a Constituição Federal, a Lei Complementar e a Lei Ordinária.

A Constituição Federal, como já exposto, (i) discrimina a competência entre as pessoas políticas para criar tributos; (ii) classifica os tributos em espécies e subespécies; (iii) cria os limites para o legislador criar outras leis, isto é, apontou a limitação constitucional ao poder de tributar e; (iv) traçou a regra matriz de incidência das espécies tributárias.

A Lei Complementar, por sua vez, prevista nos arts. 61, 59, parágrafo único e 146, da Constituição Federal, além de estabelecer as normas gerais do poder de tributar e fixar as alíquotas, também cria tributos específicos: empréstimo compulsório, impostos residuais e as contribuições sociais residuais. A Lei Complementar é o fundamento formal de validade para as demais leis.

Já a Lei Ordinária, nos termos do art. 113, do Código Tributário Nacional, prevê a criação da obrigação tributária principal e acessória, estando, portanto, no mesmo patamar da Lei Complementar e regulando matérias distintas.

segmento da capacidade tributária, aspecto reconhecidamente delegável. Assim, consideradas e respeitadas as visões em contrário, entende-se que a EC n. 132/2023, zelando pelos pressupostos do federalismo fiscal, não desnatura o pacto federativo, mas o remodela, preservando, assim, o chamado núcleo essencial da forma federativa de Estado.” (HOLANDA, 2025, p. 326).



ARTIGO

Referidos conceitos são importantes de serem lembrados pois, a EC 132/2023 ao determinar que o IBS será instituído por Lei Complementar e outorgar ao Comitê Gestor a competência administrativa do novo tributo, pode ter utilizado instrumentos normativos indevidos, já que a criação da obrigação tributária principal e acessória, deveriam ocorrer por leis ordinárias emanadas pelas pessoas políticas que arrecadariam referidos impostos.

Tanto é assim que a mais abalizada doutrina já vem criticando o dispositivo constitucional, a criação do Comitê Gestor e a utilização de Lei Complementar para revestir de constitucionalidade a criação de referido imposto:

Recorde-se que, em regra, no Direito Brasileiro, não cabe à lei complementar instituir tributos, mas apenas traçar normas gerais, destinadas a conferir uniformidade à legislação da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, explicitando e desdobrando limitações constitucionais ao poder de tributar e dirimindo conflitos de competência. A criação se dá por lei, em regra ordinária, da entidade política competente, a saber, União, Estado-membro, Distrito Federal ou Município. Excepcionalmente, quando o texto constitucional o exige, o próprio tributo é criado por lei complementar, como se dá com empréstimos compulsórios, com o imposto sobre grandes fortunas e com os impostos residuais. Dá-se o mesmo com a CBS. Quanto ao IBS, tem-se com a EC 132/2023 a criação de uma figura absolutamente singular. A competência é supostamente “compartilhada” por todos, todos os entes federativos periféricos subnacionais, ressalvada apenas a União (que é a própria “reunião” de todos eles, e por isso nem precisaria estar mencionada no art. 156-A da CF/1988). Entretanto, apesar de compartilhada por todos, ou talvez justamente por isso, é exercitada por intermédio da lei complementar editada pela União. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabe apenas editar lei ordinária para estabelecer a alíquota, como aliás cabe também à União, no que tange à alíquota da CBS. Desse modo, inclusive, só se pode dizer que tais tributos estarão efetivamente “instituídos”, apesar do que já afirma o artigo ora comentado, quando se editarem tais leis ordinárias estabelecendo as alíquotas, sem as quais os tributos não estão completos, não podem ser cobrados e não podem ser considerados instituídos. Trata-se, essa “dualidade”, e principalmente a competência “compartilhada” para instituir o IBS, de artifício para disfarçar a excessiva centralização de que a EC 132/2023 levou a efeito, que poderia ser considerada contrária ao princípio federativo e, nessa condição, inconstitucional. Encontrou-se um meio de viabilizar a participação dos entes subnacionais no órgão regulamentador e aplicador que, a rigor, é da União (o Comitê Gestor), deu-se aos entes subnacionais o papel de fixar alíquotas (não essencial, pois na falta delas prevalecerá a fixada pelo Senado), e essa foi a maquiagem que disfarçou o caráter federal do novo tributo. Ver-se-á, quando se for examinar as questões processuais, que não foram disciplinadas pela presente lei complementar, o custo dessa maquiagem.¹

¹ (SEGUNDO, 2025, p. 2).



Com a criação do IBS por Lei Complementar da União, caberão aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tão somente dispor sobre questões marginais aos tributos, tais como definição de alíquotas, eventuais prazos para pagamentos e algumas obrigações acessórias, sendo que o critério material do imposto, como será cobrado e fiscalizado, foi determinado pela LC 214/2025, promulgada pela União.

Verifica-se, portanto, que a criação do IBS pelo art. 156-A, da Constituição Federal, ainda que tenha seguido as regras de competência comum, ao criar a competência compartilhada, pode ser juridicamente questionável segundo a corrente dicotômica, que preserva a autonomia das pessoas políticas¹, em especial, em discussões acerca da ilegalidade da LC 214/2025, podendo levar a também a um aumento do contencioso tributário.

5. PONTOS DE ATENÇÃO AO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

Como visto, a competência compartilhada criada pelo art. 156-A, da Constituição Federal em relação ao IBS já possui diversos questionamentos que poderão desaguar no judiciário, dentre eles: (i) se o Comitê Gestor poderia ser considerado um órgão federal; (ii) se a forma de instituição do IBS feriria o princípio federativo; (iii) se a LC 214/2025 padeceria de ilegalidades, considerando o papel da Lei Complementar disposto no art. 146, da Constituição Federal; e, (iv) qual vai ser o foro competente para o processamento de ações judiciais que discutem a incidência do IBS.

Em relação aos itens (ii) e (iii) nos tópicos anteriores se demonstrou as correntes doutrinárias existentes, bem como possíveis fundamentos jurídico-tributários para

¹ COSTA (2015, p. 45), assim dispõe sobre a corrente dicotômica: “Já a corrente denominada *dicotômica* preconiza que a lei complementar deve dispor sobre normas gerais em matéria de legislação tributária, as quais, por sua vez, vão dispor sobre conflitos de competência e regular as limitações constitucionais ao poder de tributar. Esta orientação encontra respaldo na autonomia das pessoas políticas, porquanto a lei complementar possui caráter nacional e deve ser por elas observada. Afina-se, portanto, com os princípios federativo e da autonomia municipal, restringindo o campo de atuação das normas gerais de direito tributário”.



ARTIGO

eventuais questionamentos, contudo, em relação aos itens (i) e (iv), entende-se necessário um exemplo prático para que possa se dimensionar o potencial aumento de contencioso, acaso novos projetos legislativos ou decisões dos tribunais superiores, não alterem o quadro processual tributário.

Se o IBS substituirá, o IPI, imposto de competência federal e o ICMS e o ISS, impostos de competência estadual e municipal, respectivamente, qual seria o foro competente para processar uma demanda judicial questionando, por exemplo, a base de cálculo do IBS? Seria o foro estadual, vez que a destinação do IBS será para os entes Estaduais, Distrito Federal e Municípios e a arrecadação e fiscalização é feita por referidos entes? Ou seria o foro federal, já que a LC 214/2025 foi promulgada pela União e parte da doutrina já considera o próprio Comitê Gestor do IBS como um órgão federal, em razão da reunião dos entes subnacionais?

A questão ganha ainda mais relevo se considerado que o art. 109, da Constituição Federal não foi alterado para prever que o IBS seja julgado também na Justiça Federal. Se a CBS e o IBS têm a mesma natureza jurídica e a mesma sistemática (base de cálculo), conforme previsto na própria Lei Complementar nº 214/2025, é evidente que deverão ser julgados pelo mesmo órgão, sob pena de decisões divergentes sobre um imposto idêntico, tendo como única diferença, a sua destinação.

Inclusive porque, muito embora a Lei Complementar nº 214/2025 tenha previsto¹ que a Receita Federal fiscalizará e arrecadará a CBS, enquanto cada um dos Estados e Municípios fiscalizarão e arrecadarão o IBS, fato é que na prática, será impossível uma autuação de CBS não gerar uma de IBS e, caso precise se questionar algum aspecto da hipótese

¹ Art. 325. A RFB e as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - poderão utilizar em seus respectivos lançamentos as fundamentações e provas decorrentes do processo administrativo de lançamento de ofício efetuado por outro ente federativo; II - compartilharão, em um mesmo ambiente, os registros do início e do resultado das fiscalizações da CBS e do IBS. § 1º O ambiente a que se refere o inciso II do *caput* terá gestão compartilhada entre o Comitê Gestor do IBS e a RFB. § 2º Ato conjunto do Comitê Gestor e da RFB poderá prever outras hipóteses de informações a serem compartilhadas no ambiente a que se refere o inciso II do *caput*. § 3º A utilização das fundamentações e provas a que se refere o inciso I do *caput*, ainda que relativas a processos administrativos encerrados, não dispensa a oportunidade do contraditório e da ampla defesa pelo sujeito passivo.



de incidência da autuação ou outra questão atinente ao direito tributário¹, como o art. 109, da Constituição Federal não foi alterado, o foro federal rejeitaria a competência para análise da controvérsia.

A saída inicial para essa questão, levando-se em consideração que o IBS e a CBS já serão cobrados em 2026, é afiliar-se a corrente doutrinária que defende que o IBS é um imposto federal², muito embora, a sua destinação seja Estadual, Municipal e Distrital, pois assim, as discussões poderiam ser unificadas na seção judiciária federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo do presente artigo, a EC 132/2023 trouxe o novo conceito de competência compartilhada para fins da instituição do IBS.

Muito embora o art. 156-A da Constituição Federal outorgue competência a União Federal para instituição do IBS (e também da CBS), determinou que o produto de sua arrecadação seria repartido entre Estados e Municípios, criando uma atecnia, ao menos

¹ Interessante trazer os exemplos de SEGUNDO (2025, p. 412): “O problema de considerar os Estados, o Distrito Federal e o Município como os verdadeiros credores, contudo, é que isso inviabiliza por completo o processo judicial tributário. Um contribuinte com sede em uma cidade, e com clientes em milhares de outras cidades espalhadas pelo país (uma operadora de telefonia, de internet, de *streaming* etc.) terá, caso queira mover ação declaratória ou de restituição, de ajuizar demanda contra todos os municípios? Em qual juízo? E de onde sairá o precatório? São perguntas que nem o redator deste artigo sabe responder, tanto que se reporta (§2º) à remessa do expediente para a cobrança do crédito tributário ‘pela respectiva procuradoria’, sem indicar qual. E, no caso do artigo subsequente, no §12, faz alusão ao ‘foro de Brasília’, mas não esclarece se se trata da seção judiciária federal ou do próprio Distrito Federal. Esses problemas só evidenciam que o IBS é um imposto federal, o Comitê Gestor é um órgão federal, e apenas se procede à distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, havendo critérios especiais de escolha e participação de seus membros para garantir maior participação dos entes periféricos e menor ingerência do ente central em seu funcionamento. Desse modo, deve o Comitê Gestor ser o órgão considerado como o credor da relação tributária, centralizando todos os entes federativos destinatários dos recursos arrecadados não apenas para comodidade destes e da arrecadação, mas também para figurar como credor para fins de legislação processual”.

² Inclusive como defende SEGUNDO (2025, p. 294): “Outra impropriedade é batizar um órgão – o Comitê Gestor – e uma competência – de instituir o IBS – de ‘compartilhado entre todos os Estados, Distrito Federal e Municípios’, como se isso fosse algo diverso de *federal*. Em uma federação, aquilo que é representado pelo esforço reunido de todos os entes periféricos, considerados indistintamente, é exatamente o ente central. Apenas se tem um órgão e uma competência federal na qual a participação política dos entes periféricos se dá de modo diferenciado.”.



ARTIGO

aparente, em relação a quem efetivamente é competente para esta instituição e arrecadação, já que a competência para a instituição do imposto sobre a circulação de mercadorias e do imposto sobre serviços era, respectivamente, de competência dos Estados e Municípios, segundo os arts. 155 e 156, da Constituição Federal.

Não obstante, a competência compartilhada do IBS tende a ferir o princípio federativo pelo fato de que será o Comitê Gestor do IBS que repartirá as receitas tributárias é um órgão federal, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios, apenas legislar sobre as alíquotas do IBS.

Essa análise a conceitos tão enraizados na doutrina e jurisprudência faz questionar a constitucionalidade do art. 156-A, já que, é defensável que a competência compartilhada fere o federalismo brasileiro, exposto na Constituição Federal como cláusula pétrea.

Além disso, a LC 214/2025, que instituiu o IBS, CBS e o imposto seletivo, além de ter status de lei complementar tão somente para repartir o produto da arrecadação do IBS, não soluciona importantes questões relacionadas a como se dará o contencioso tributário acerca da matéria, ainda mais porque o art. 109, da Constituição Federal não foi alterado para prever o processamento de ações que discutam o IBS no foro federal.

Assim, até que haja alteração normativa do art. 109 da CF/88, é defensável — e juridicamente mais seguro — entender que o foro competente para processamento de demandas que envolvam o IBS, será a Justiça Federal, já que o Comitê Gestor, a despeito de ferir o federalismo, deverá ser considerado um órgão federal.

REFERÊNCIAS

BORGES DE OLIVEIRA, E. A.; FEITOSA FURTADO LUCENA, I. A competência compartilhada do IBS e seus possíveis reflexos na economia e na autonomia legislativa dos estados e municípios. *Revista da AGU*, [S. l.], v. 23, n. 3, 2024. DOI: 10.25109/2525-328X.v.23.n.3.2024.3498. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3498>>. Acesso em: 18 ago. 2025.





BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 132, de 2023. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm>. Acesso

em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 214, de 2025. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939/Distrito Federal. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC. Requerido: Presidente da República. Rel. Min. Sydney Sanches. Brasília, Distrito Federal, julgado em 15.12.1993, publicado em 18.03.1994. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118470/false>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FOLLONI, André. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 57, p. 617–642, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.57.25.2024.2606. Disponível em:

<<https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2606>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

HOLANDA LEAL DE FREITAS, Kellson. O IBS, o Comitê Gestor e seus Reflexos junto ao Pacto Federativo: Tomando Consciência do Debate. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 59, p. 307–329, 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.59.14.2025.2632. Disponível em:

<<https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2632>>. Acesso em: 27 nov. 2025.

MELO, José Eduardo Soares de. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; RODRIGUES, Rodrigo Nascimento; IGLESIAS, Tadeu Puretz. Reforma Tributária, IBS e a cláusula pétrea da forma Federativa de Estado. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento, 2020. p. 491–505.

QUEIROZ, L. C. F. de; VIDAL, L. C.; WINK, R. A Emenda Constitucional nº 132/23 e a autonomia municipal na Federação Brasileira. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, [S. l.], v. 17, n. 7, p. e8696, 2024. DOI: 10.55905/revconv.17n.7-337. Disponível em:





<<https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/8696>>. Acesso em: 27 nov. 2025.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Lei Complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS*. 1. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

SHINGAI, Thais Romero Veiga; VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. *Manual da Reforma Tributária: aspectos práticos do imposto sobre bens e serviços, da contribuição sobre bens e serviços e do imposto seletivo*. Barueri, SP: Atlas, 2025.

TRIPODI, Leandro. Competência compartilhada na Emenda Constitucional nº 132/2023. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 159, n. 159, p. 120–148, 2023. Disponível em: <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/716/366>>. Acesso em: 18 ago. 2025.