

# Desafios na judicialização da reforma tributária

## Opinião Jurídica

**Renato Lopes Becho**

**A** promulgação da Lei Complementar nº 214, em 16 de janeiro, demonstra que o país está em um movimento consistente para reformar seu sistema tributário, que se tornou excessivamente complexo e injusto. A Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 criou grandes expectativas quanto à melhoria da tributação sobre a produção e o consumo de bens e serviços, que vai ganhando corpo com a recentíssima lei aprovada. Para este ano, espera-se a regulamentação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a ser compartilhado pelos Estados, Distrito Federal e municípios, bem como do respectivo processo administrativo.

Há outras alterações legais em discussão no Congresso Nacional, como os projetos de lei de Código de Defesa do Contribuinte, a reforma do processo administrativo federal e uma nova lei de execuções fiscais.

Entretanto, há outra reforma necessária para se buscar segurança jurídica e estabilidade jurisprudencial mais célere, principalmente em relação ao IBS e à sua congênere federal, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS): a reforma do processo judicial relativo a

tais tributos. Eles foram previstos na EC nº 132/2023 como duas versões de um só imposto. Para isso, o constituinte estipulou que a legislação de ambos seria uma só, com fato gerador, contribuintes, base de cálculo e todos os elementos normativos iguais, exceto, unicamente, as alíquotas. A Lei Complementar nº 214/2025 prevê até mesmo “a harmonização das normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos ao IBS e à CBS” (artigo 318). Porém, para que o objetivo de uniformidade funcione, tem-se que buscar uma forma mais rápida e, de preferência, unificada para a solução dos litígios judiciais.

Se nada for feito, os contribuintes com atuação nacional que quiserem discutir judicialmente algum aspecto dessa tributação deverão ingressar na Justiça Estadual com centenas de ações idênticas sobre o IBS e um processo na Justiça Federal para tratar do mesmo ponto em relação à CBS. Considerando que os juízes podem limitar o litisconsórcio facultativo (CPC, artigo 113, parágrafo 1º), e que é contraproducente uma ação judicial em face de número elevado de litisconsortes, os advogados deverão ajuizar ações tendo por réu, por exemplo, 20

entes tributantes. Assim, para cobrir todo o território nacional, deverão ajuizar pelo menos 280 processos (1 contra a União, 1 contra o Distrito Federal, e centenas contra os 26 Estados e os 5.570 municípios). Serão processos idênticos, alterando apenas os demandados.

Os custos serão multiplicados, tanto de custas judiciais quanto dos honorários dos advogados para acompanhar tantos feitos.

Considerando os critérios de distribuição das causas entre magistrados, e a subjetividade insita aos feitos, cada um desses casos poderá ter tratamento processual diferente. Assim, se em alguns deles, mas não em todos, alguma liminar for dada, a desejada uniformidade não será alcançada até que o Supremo Tribunal Federal dê a última palavra, o que é razoável supor venha acontecer em 20 anos! Enquanto isso, pode ser que alguns municípios, alguns Estados, ou a União, tenham um tratamento diferente, com resultados imprevisíveis. A uniformidade da tributação demorará muito até ser alcançada.

Imagine-se, porém, que o Congresso Nacional centralize o processo judicial, exigindo que o Comitê Gestor do IBS responda nacionalmente em nome de todos os Estados e municípios brasileiros,

cumprindo sua função unificadora. Bastará que a empresa litigue em um processo contra a União e o Comitê Gestor. Para tanto, é necessária a federalização dessas causas. E, se surgir alguma situação em que o IBS for diferente da CBS (p. ex., uma alíquota local), a União não terá interesse na causa, fazendo com que o feito seja proposto na Justiça Estadual.

Uma opção intermediária pode ser o legislador estipular que o Comitê Gestor representará, em cada Estado, também os respectivos municípios. Assim, a discussão de todas as incidências dos novos tributos poderá acontecer em 28 processos.

Por fim, é possível a criação de um novo ramo do Poder Judiciário, a Justiça Tributária, que viria somar aos órgãos especializados (Justiças do Trabalho, Militar e Eleitoral). Seus custos não são, contudo, desprezíveis, notadamente em época de clamor por redução de despesas, exigindo a identificação de fontes de custeio. Há quem proponha que os julgadores permaneçam vinculados a seus órgãos de origem. Contudo, o corpo de servidores, os espaços físicos, os equipamentos de informática, e assim por diante, teriam que ser custeados pelo erário.

A unificação de tributos tradicionais como o ICMS, o ISS, o IPI, o PIS e a Cofins é um grande desafio nacional, que exige novas posturas institucionais para se alcançar a tão almejada segurança jurídica, a diminuição de litígios e a redução do chamado custo Brasil. Desejamos que a parcela da sociedade que lutou pela reforma tributária também atue no aprimoramento do processo judicial que dela virá, unificando a discussão em apenas um processo para cada contribuinte. Ajustar o tamanho da Justiça Federal para acolher as novas demandas é a medida de menor custo para os cofres públicos. E ela pode ser paulatina, a depender da quantidade de processos que irão sendo ajuizados. Também é mais econômico para os contribuintes, além de poder reduzir o tempo para a unificação dos entendimentos jurisprudenciais.

**Renato Lopes Becho** é desembargador federal no TRF-3 e professor doutor de Direito Tributário na PUC-SP.

Este artigo reflete as opiniões do autor, e não do jornal Valor Econômico. O jornal não se responsabiliza e nem pode ser responsabilizado pelas informações acima ou por prejuízos de qualquer natureza em decorrência do uso dessas informações.

## Sobre a criação da Justiça Tributária

### Opinião Jurídica

Renato L. Becho

**A** reforma da tributação sobre o consumo criou dois impostos idênticos: o IBS e a CBS. A legislação é a mesma, mas a administração, fiscalização e julgamento do contencioso administrativo foi repartida: o Comitê Gestor, composto por representantes de Estados, Distrito Federal e municípios, para o IBS; a Receita Federal e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) para a CBS.

Na fase dos processos judiciais, se nada for feito, os contribuintes de atuação nacional poderão ajuizar em torno de 280 ações idênticas quando quiserem se insurgir sobre o IBS e a CBS. Conforme expusemos nesse mesmo espaço, há ao menos outras duas opções sendo pensadas: a criação de uma Justiça Tributária, nos moldes das Justíças Trabalhista, Eleitoral e Militar, ou a unificação da litigiosidade na Justiça Federal. Nesse texto, gostaríamos de desenvolver a ideia da Justiça Tributária, expondo alguns aspectos que a sociedade precisa ter conhecimento, notadamente quanto ao investimento necessário.

O ambiente que temos é o de mais fácil acesso ao Poder Judiciário do mundo, com ampla gama de recursos.

Comparando-se com um esporte, seria um misto de maratona (processos judiciais que demoram até vinte anos) com corrida de obstáculos (diversos agravos e embargos) em quatro níveis de jurisdição. Ao vencedor cabe, na execução, refazer toda a trajetória! O resultado são 82 milhões de processos judiciais, largamente à frente do segundo colocado, a Índia, em seus 45 milhões de ações, para uma população 7 vezes maior do que a nossa. Nenhuma litigiosidade, com tantos desafios internos, ombreia a brasileira.

Tamanho abertura de serviço público gera investimento elevado e proporcional. É fácil localizar na mídia notícias, reportagens e opiniões a respeito do custo do Poder Judiciário brasileiro, normalmente apontando para a remuneração de juízes. Se é esse o problema, a Justiça Tributária pretende aproveitar magistrados das atuais Justíças estaduais e federal, que não perderiam seus vínculos com as instituições de origem. Tal medida atende a um legítimo anseio político — todos os órgãos da Justiça comum nacional participariam da Justiça Tributária — e outro econômico, não onerando o órgão a ser criado com a folha de salários dos julgadores.

Porém, os juízes brasileiros necessitam de servidores. Para atingir a altíssima

produtividade que apresentam, há uma imprescindível força de trabalho que atua ao lado dos julgadores. É fácil compreender que, para um desembargador federal decidir 20 processos por dia, sua equipe precisa ser numerosa, bem treinada e bem remunerada. Considerando que as estruturas judiciais são divididas entre secretaria e gabinete, acreditamos que, na Justiça Tributária, para cada juízo de primeiro grau devem ser contratados 15 servidores, ao menos dobrando o número para os de segundo grau.

Além de magistrados e servidores diretamente relacionados aos processos, há que se prever grandes investimentos em informática, tanto em pessoal qualificado quanto em máquinas, inclusive centrais telefônicas e pessoas para atendimento, imprescindíveis atualmente para auxiliar os usuários quando os sistemas informatizados estão indisponíveis.

Os proponentes da Justiça Tributária devem prever, também, espaços físicos compatíveis. A informatização dos feitos não prescinde de encontros físicos, quer seja com magistrados e suas equipes, quer seja com o público externo. A experiência comprova que uma estrutura inteira em home office não funciona bem. Trabalhar em casa pode ser útil pontualmente,

mas não para todos os envolvidos. Advogados, por exemplo, constantemente solicitam atendimento presencial. E os magistrados atuantes em órgãos colegiados conhecem a utilidade de sessões de julgamento presenciais.

Provavelmente, haverá necessidade de ampliação das Justíças atuais. Hoje, notadamente pressionados por metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e por todas as corregedorias, os tribunais do país funcionam, no mais das vezes, aquém de suas demandas. Se magistrados das Justíças comum passarem a atuar na Justiça Tributária, é de se prever pressões por reposição da força de trabalho nos seus órgãos de origem.

Pelo exposto, a proposta da Justiça Tributária deve ser apresentada junto com os investimentos necessários. Provavelmente, ela demandará mais recursos do que a Justiça Eleitoral, de certa forma sazonal e com litigância pontual; e menos do que a Justiça do Trabalho. Todavia, se a sociedade quiser que a solução dos conflitos tributários se dê na mesma rapidez com que são finalizadas as disputas laborais, deve se preparar para valores semelhantes. Nos parece razoável que eles sejam repartidos entre a União

e o Comitê Gestor do IBS.

Por fim, mas não menos importante: até onde irá a proposta pela Justiça Tributária? Ela tanto pode ser aprovada como órgão jurisdicional de primeiro e segundo graus, cujos recursos especiais serão decididos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ); quanto envolver, também, a criação de um Superior Tribunal Tributário, à semelhança do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Superior Tribunal Militar (STM) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em qualquer cenário, é de se supor que os recursos extraordinários serão mantidos no Supremo Tribunal Federal (STF).

Continuamos acreditando que a federalização do IBS seja a melhor opção para a sociedade brasileira. Ela talvez exija alguma adaptação da Justiça Federal, para absorver eventual ampliação da demanda atual. Mas isso pode ser feito aos poucos, a partir de dados concretos.

**Renato Lopes Becho** é desembargador Federal no TRF-3 e professor doutor de Direito Tributário na PUC-SP

Este artigo reflete as opiniões do autor, e não do jornal Valor Econômico. O jornal não se responsabiliza e nem pode ser responsabilizado pelas informações acima ou por prejuízos de qualquer natureza em decorrência do uso dessas informações



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**IBS e CBS: 2 impostos *iguais /gêmeos*.**

**Mesmo “fato gerador”**

**Hipótese de incidência**

**Mesma base de cálculo**

**Somente alíquotas diferentes**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Mesma legislação – Lei Complementar n. 214/2025**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Almeja-se que sejam recolhidos em guia única**

**Sendo que o recolhimento do IBS será para o Comitê Gestor e da CBS para a RFB.**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**PLP 108/2024.**

**Cria o Comitê Gestor do IBS e disciplina o processo administrativo desse imposto**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Art. 2º Competência do Comitê Gestor**

**Inc. III – decidir o contencioso administrativo**

**§ 1º, I a III: buscar harmonização e compartilhamento de dados com a RFB (pelo CBS)**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**§ 1º, IV: coordenar a fiscalização, cobrança e inscrição em dívida ativa, que serão realizadas pelas administrações tributárias e procuradorias fazendárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**



## DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**§ 3º ... “vedada a segregação de fiscalização (...) por atividade econômica, porte do sujeito passivo ou qualquer outro critério”. Conflita com a proposta de execução fiscal por alçada (sugerida pelo STJ)?**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Comitê de Harmonização das Administrações  
Tributárias**

**Fórum de Harmonização Jurídica das  
Procuradorias Fazendárias**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**PLP 108/2024**

**DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DO IBS**

**Art. 66: lista 14 princípios**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Art. 83, § 3º. A autoridade lançadora providenciará manifestação fiscal...**

**§ 4º. A autoridade lançadora poderá alterar o lançamento efetuado.**

**Então a autoridade lançadora julga o processo administrativo em 1º grau**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Art. 92: recursos administrativos de ofício, voluntário, de uniformização e de retificação.**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Art. 103. Compete à 1ª instância administrativa...  
(então o que a autoridade lançadora fará dentro do  
processo administrativo não é a 1ª instância  
administrativa...)**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Art. 104. 1ª instância será composta por câmaras de julgamento virtuais colegiadas e paritárias em cada Estado e no Distrito Federal.**

**§ 3º: será composta por 5 membros, 2 indicados pelos Estados/DF e 2 pelos municípios/DF + 1 presidente rotativo.**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Art. 105. 2ª instância administrativa**

**Art. 106. Aqui tem representantes dos contribuintes. Câmaras e turmas com 9 membros...**



## DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**“A FNP (Frente Nacional dos Prefeitos) ingressou com uma ação judicial alegando que o calendário foi fixado de forma unilateral pela CNM (Confederação Nacional dos Municípios), embora ambas as entidades componham a comissão eleitoral. O juiz Paulo Cerqueira Campos, da 11ª Vara Cível de Brasília, acolheu o pedido e suspendeu os efeitos das deliberações.”** Fonte: Jornal de Brasília. 13 de abril de 2025.



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

## **E O PROCESSO JUDICIAL DO IBS/CBS?**

**Se nada for feito, poderão ser + ou – 5.600 ações idênticas**

**Contra todos os Municípios, Estados, Distrito Federal e União**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Se forem propostas com litisconsórcios passivos, talvez sejam umas 280 ações idênticas**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Se o Comitê Gestor representar os Estados, o Distrito Federal e Municípios junto à Justiça Estadual poderão ser 28 ações idênticas**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Se o Comitê Gestor representar os Estados, o Distrito Federal e Municípios junto à Justiça Federal, poderemos ter somente 1 ação**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

## **Relatório do STJ**

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/24042025-Aprovado-o-relatorio-do-grupo-de-trabalho-sobre-os-impactos-processuais-da-reforma-tributaria-pela-1a-secao.aspx>



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Síntese: federalização das ações de conhecimento**

**Divisão das execuções fiscais por valor de alçada**

**Exigência de prévio contencioso administrativo**



# DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO DO IBS/CBS

**Proposta da AGU: *Justiça Tributária* com juízes federais e estaduais, totalmente on line.**

**Qual modelo no 2º grau?**

**1 tribunal, como do CG-IBS**

**6 regionais**

**27 para cada Estado e Distrito Federal**