



COMITÊ GESTOR DO IBS (CG-IBS)

Mariz de Oliveira e
Siqueira Campos
ADVOGADOS

COMITÊ GESTOR DO IBS (CG-IBS)

COMANDO CONSTITUCIONAL

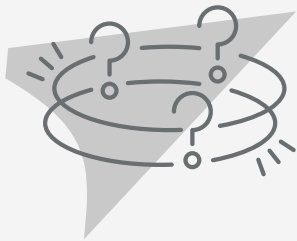
A **competência administrativa** referente ao IBS será exercida por Estados, Municípios e Distrito Federal exclusivamente e de forma integrada por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS).

A EC 132/23 define o CG-IBS como **entidade pública** com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira por meio da qual os entes federativos atuarão para elaboração e harmonização de normas, interpretações e procedimentos fiscais relativos ao IBS.

São **competências** do CG-IBS:

- Editar regulamento único para o IBS
- Uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação
- Arrecadar o IBS
- Efetuar as compensações
- Distribuir o produto da arrecadação
- Decidir o contencioso administrativo do IBS

A EC 132/23 não define a **natureza jurídica** do CG-IBS, dentre os enquadramentos possíveis das pessoas jurídicas de direito administrativo. Apenas informa tratar-se de “entidade pública sob regime especial”.



- Se por um lado, o Comitê tem características próximas às autarquias, a ausência de vinculação com a estrutura de um ente federado específico dificulta o enquadramento nas categorias clássicas, o que pode gerar questionamento sobre a extensão automática da jurisprudência atual em direito administrativo e tributário para as discussões judiciais envolvendo o Comitê



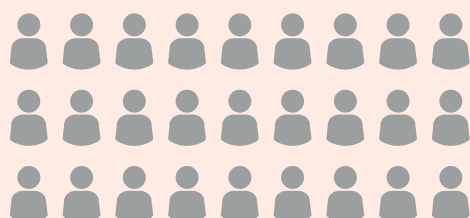
- Ademais, no atual sistema tributário, não há órgão que se assemelhe ao Comitê como entidade responsável pela arrecadação e distribuição do produto da arrecadação de titularidade de diferentes entes federativos

A instância máxima do CG-IBS terá **54 membros**,
divididos em:

Grupo 1

27 representantes
dos Estados e do
Distrito Federal

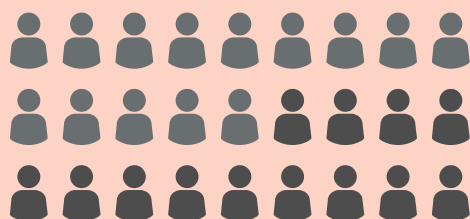
- 1 representante por Estado e 1 representante do Distrito Federal



Grupo 2

27 representantes
do conjunto de
Municípios e do
Distrito Federal

- 14 representantes eleitos por meio de votação em que cada Município tem direito a voto de mesmo peso dos demais, independentemente da sua população
- 13 representantes eleitos por meio de votação em que os votos têm pesos proporcionais ao tamanho da população do Município



As **deliberações** serão aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos:

- Em relação aos Estados e Distrito Federal:
 - Da maioria absoluta de seus representantes
 - De representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 50% da população do País
- Em relação aos Municípios e Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes

A EC 132/23 define que a lei complementar disciplinará:

- **Estrutura** e a gestão do CG-IBS
- A forma de **representação paritária** de Estados, Distrito Federal e Municípios
- A alternância na presidência do Comitê entre os Grupos 1 e 2
- **Financiamento** do Comitê por percentual da arrecadação do IBS
- Controle externo do Comitê pelos Estados, Distrito Federal e Municípios
- **Fiscalização**, lançamento, cobrança, representação administrativa e judicial relativos ao IBS
- O **exercício das competências exclusivas** das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por servidores das referidas carreiras

Caso cobrado em 2026, o IBS arrecadado será destinado integral e sucessivamente para financiamento do (1º) CG-IBS e do (2º) Fundo de Compensação dos Benefícios Fiscais de ICMS.

A União custeará as despesas necessárias para instalação do CG-IBS, com posterior ressarcimento pela entidade.



MARIZ COMENTA

Os Estados (grupo 1) farão a indicação direta dos seus representantes, enquanto os Municípios (grupo 2) precisarão votar em conjunto os respectivos representantes.

- A diferenciação feita pelo constituinte derivado é pragmática, pois seria impraticável a indicação direta por todos os Municípios
- Entretanto, o desenho tende a gerar questionamentos quanto à perda de **igualdade** e **autonomia federativa**, o que se evidencia pela discussão inicial entre as entidades representativas dos municípios sobre o processo de eleição dos membros. Enquanto os Estados tendem a influenciar diretamente nas decisões do CG-IBS, a grande parte dos Municípios apenas poderá fazer de forma indireta

- Ademais, questiona-se a disparidade entre os entes e a União. Enquanto essa última tem autoridade exclusiva para regulamentação do CBS (ainda que tenha o dever de harmonizar com o IBS), as normas e demais medidas relacionadas ao IBS demandarão a concordância constante dos entes subnacionais, o que tende a afetar o fluxo de aprovação

O **Distrito Federal** assume posição dupla na representação, decorrente de sua **natureza híbrida** no federalismo, em que concentra responsabilidades de ordem estadual e municipal. Assim, será representado em ambos os grupos.

Não há participação da **União** no âmbito do CG-IBS. A exclusão da União garante maior autonomia dos Estados e Municípios, mas fomenta cenário de insegurança na produção normativa e solução de litígios em relação à CBS.

A emenda prevê a competência do STJ para dirimir conflitos entre o CG-IBS e outros entes federativos, mas não define o Tribunal competente para julgar eventuais controvérsias entre o CG-IBS e os contribuintes.

LEI COMPLEMENTAR 214/25

De forma a garantir a instalação do CG-IBS para elaboração dos atos normativos pertinentes, foi feita a sua **instituição provisória** na LC 214/25 até 31.12.25.

Assim, as disposições essenciais à instituição foram previstas na lei complementar e as demais normas estão sendo debatidas no PLP 108/24, que tramita no Senado.

O CG-IBS será responsável pela **edição do regulamento único** do IBS. A LC 214/25 define matérias que deverão ser necessariamente estabelecidas no regulamento:

- Definição de prazo máximo para a realização das atividades de cobrança administrativa após constituição definitiva do crédito tributário (não poderá ser superior a 12 meses)

*Após o prazo, a administração tributária encaminhará para a procuradoria, para as providências de cobrança judicial ou extrajudicial.

- Regras uniformes de conformidade tributária, orientação, autorregularização e tratamento diferenciado a contribuintes que atendam a programas de conformidade do IBS estabelecidos pelos entes federativos

As **normas comuns** ao IBS e à CBS serão aprovadas por **ato conjunto** do CG-IBS e do Poder Executivo federal.

O CG-IBS, a RFB e a PGFN deverão atuar com vistas à **harmonização** de normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos ao IBS e à CBS.

Ademais, poderão **implementar soluções integradas** para a administração e a cobrança do IBS e da CBS, bem como celebrar convênios para fins de prestação de assistência mútua e compartilhamento de informações relativas aos respectivos tributos.

CONSELHO SUPERIOR

Conselho Superior é a denominação da instância máxima de deliberação do Comitê.



A escolha dos seus membros, conforme número definido na EC 132/23, seguirá as seguintes regras:

- Os representantes do **grupo 1** serão **indicados** pelos respectivos Chefes do Poder Executivo.
- Os representantes do **grupo 2** serão **eleitos** separadamente*, mas em um único processo eleitoral

*Uma votação para eleição dos 14 representantes e outra para eleição dos 13 remanescentes, sendo vedada a indicação de candidato de um mesmo Município para as duas votações.



A eleição observará as seguintes regras

- O voto será exclusivo para Prefeitos em exercício
- Será **garantida a representação** de, no mínimo, um Município de cada região do país e a participação de todos os Municípios, sem prejuízo do estabelecimento de requisitos mínimos para candidatura
- Municípios somente poderão indicar 1 membro titular ou suplente
- O processo eleitoral será **organizado pelas associações de representação de Municípios**, reconhecidas na forma da Lei n. 14.341/22, cujos associados representem, no mínimo, 30% da população ou dos Municípios do país, por meio de regulamento eleitoral elaborado em conjunto pelas entidades
- Cada associação apresentará até uma chapa para as duas votações, a qual deverá contar com o apoio mínimo de 20% dos municípios, observado:
 - Os nomes e Municípios não podendo constar em mais de 1 de uma chapa
 - Cada titular terá 2 suplentes de Municípios distintos
 - **Vencerá a chapa que obtiver mais de 50% dos votos válidos**
 - Caso nenhuma das chapas atinja o percentual, será realizado segundo turno com as 2 chapas mais votadas, considerada vencedora a chapa que obtiver a maioria dos votos
- O **foro competente** para solucionar as ações judiciais relativas aos processos eleitorais será o de Brasília

O Conselho Superior deve ser **instalado** em até **120 dias** após a publicação da lei complementar.

- Os membros titulares e suplentes deverão ser indicados em até 90 dias contados da data de publicação da lei, mediante publicação no Diário Oficial da União
- Os membros titulares elegerão entre si o Presidente e 2 Vice-Presidentes

A União **emprestará** o valor de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais), reduzido de 1/12 (um doze avos) para cada mês de 2025 que haja transcorrido até a comunicação de instalação do Conselho Superior.

- O Presidente do CG-IBS comunicará ao Ministro da Fazenda a instalação do Conselho Superior
- Os valores serão distribuídos em parcelas mensais iguais, de 01.2025 ou do mês subsequente à comunicação até o último mês do ano
- Até o aporte, as despesas do Conselho serão custeadas pelos entes de origem dos membros
- O CG-IBS ressarcirá os valores financiados em 20 parcelas semestrais sucessivas, a partir de 06.2029, com juros pela Selic
- O CG-IBS prestará garantia em favor da União, que poderá consistir no produto de arrecadação do IBS destinada ao seu financiamento

Instalação do Conselho

O prazo para instalação do Conselho Superior encerrou-se em 16.05.25 e, em razão do litígio referente à eleição, o órgão foi instalado sem a indicação dos membros dos municípios.

- A medida, ainda que possivelmente justificável em razão da necessidade de edição dos atos regulamentares do IBS e da CBS, enseja questionamentos quanto à legalidade da instituição parcial e da legitimidade do órgão para exercício pleno das competências do Conselho Superior do CG-IBS
- Importante destacar que a discussão judicial entre a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) sobre a eleição ainda pende de resolução*, o que prejudica a definição dos representantes municipais

*Considerando as movimentações até 30.5.25 nos autos de n. 0718870-09.2025.8.07.0001, em tramitação perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 108/24

Além do exercício das competências delegadas expressamente pela constituição, também são competências do CG-IBS, entre outras:

- Exercer **funções organizacionais** (elaboração de regimento interno e proposta de orçamento, prestação de contas, gestão de carreiras, etc)
- Atuar em conjunto com a União para harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos sobre as regras comuns do IBS e da CBS
- Exercer **gestão compartilhada** com a RFB do sistema de registro das fiscalizações de IBS e CBS
- Disciplinar a aplicação padronizada de regimes especiais de fiscalização
- Realizar a avaliação quinquenal
- **Coordenar fiscalização**, lançamento, **cobrança**, representação administrativa e judicial, cobrança judicial e extrajudicial, e inscrição em dívida ativa

- Coordenar a adoção dos métodos de solução adequada de conflitos e padronizar os critérios para a sua realização, observado o disposto em lei específica
- Elaborar metodologia e cálculo da **alíquota de referência**
- Em conjunto com a RFB, propor a metodologia de cálculo, calcular, fixar e divulgar, conforme o caso, as alíquotas do IBS e da CBS, para os regimes específicos
- Gerir as atividades operacionais relacionadas ao *cashback*
- Deduzir do produto da arrecadação devido aos Estados o valor compensado relativo a saldo credor acumulado do ICMS
- Em conjunto com RFB, **reconhecer o crédito** nas aquisições de combustíveis e serviços financeiros, nas hipóteses em que seja dispensada a comprovação de pagamento do tributo para apropriação
- Reter e **distribuir o montante de participação** dos Municípios na arrecadação do IBS-Estadual

ESTRUTURA DO CG-IBS



Órgão **técnico e executivo** do CG-IBS composto pelas:

- i. Diretoria de Fiscalização
- ii. Diretoria de Arrecadação e Cobrança
- iii. Diretoria de Tributação
- iv. Diretoria de Informações Econômico-Fiscais
- v. Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
- vi. Diretoria de Revisão do Crédito Tributário
- vii. Diretoria Administrativa
- viii. Diretoria de Procuradorias
- ix. Diretoria de Tesouraria

Competência compartilhada

A competência administrativa do IBS é compartilhada entre os entes, diferentemente da CBS que é exclusiva da União.

Nesse contexto, a LC 214/25 estabelece que determinadas **competências** originalmente atribuídas a cada ente federativo **somente poderão ser exercidas por meio do CG-IBS** (e.g. uniformizar a interpretação e aplicação da legislação e o procedimento de recolhimento do tributo).

Ainda que a atuação do CG-IBS, a princípio, não restrinja a **autonomia legislativa dos entes subnacionais** — os quais continuam titulares da competência para editar normas relativas ao IBS —, a própria LC 214/2025 impõe limites à validade dessas legislações locais.

Isso porque tais normas deverão estar em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Comitê, sob pena de serem consideradas inválidas por violarem as normas gerais do IBS.

Eventuais **conflitos normativos** entre as legislações locais e as normas definidas pelo CG-IBS deverão ser solucionados pelo STJ.

A tendência é que a atuação legislativa dos entes subnacionais se restrinja à **regulamentação de obrigações acessórias**, pois os aspectos materiais do IBS estarão definidos na LC 214/25 e no regulamento único.

Ainda assim, recomenda-se que essas obrigações acessórias também sejam padronizadas pelo CG-IBS, em nome da harmonização e da simplificação (princípios orientadores da reforma tributária).

Emendas em foco:

A emenda n. 59 prevê a competência para o CG-IBS instituir/implementar normas autorizando a emissão de documentos fiscais consolidados, para facilitar o cumprimento das obrigações acessórias.



Não cumulatividade

A LC 214/25 estabelece que o CG-IBS reterá, do montante a ser repassado aos entes federativos, os valores correspondentes aos créditos de IBS. Essa sistemática assegura o exercício do direito dos contribuintes à **restituição tempestiva dos créditos**, mitigando os problemas atualmente enfrentados para a recuperação dos saldos acumulados.

Harmonização

O texto prevê que o CG-IBS atuará em conjunto com a União para promover a harmonização de normas, interpretações, procedimentos e obrigações acessórias entre o IBS e a CBS.

- Essa diretriz decorre da estrutura similar adotada para os dois tributos. Entretanto, trata-se de norma de **eficácia limitada**, pois veicula apenas uma recomendação, sem imposição de sanções em caso de descumprimento. Idealmente, a legislação complementar deveria prever a obrigatoriedade de uniformização e dispor sobre as consequências da sua inobservância (e.g. ineficácia das normas divergentes, *in dubio pro contribuinte*)

COORDENAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

O CG-IBS coordenará as atividades de fiscalização, **vedada a segregação** entre esferas federativas por atividade econômica, porte do sujeito passivo ou qualquer outro critério.

- Regulamento devirá definir os critérios de **titularidade** e **cotitularidade** da fiscalização, no exercício da competência compartilhada do imposto.

A fiscalização será realizada de forma **conjunta** e **integrada** caso haja 2 ou mais entes federativos interessados na fiscalização em relação ao mesmo sujeito passivo, período e fato gerador.

- Nessa hipótese, o CG-IBS deverá disciplinar a forma de organização e gestão dos trabalhos, rateio dos custos e distribuição do produto da arrecadação entre os entes responsáveis pela fiscalização e lançamento relativo às multas punitivas e aos juros de mora.

Eventual **divergência** acerca da interpretação, da apuração da base de cálculo ou do enquadramento dos fatos geradores, por ocasião da fiscalização, será tratada em procedimento a ser disciplinado pelo CG-IBS.



Será criado **sistema de registro das fiscalizações** no qual ficarão arquivados as respostas, os esclarecimentos e os documentos fornecidos pelo sujeito passivo em atendimento a procedimento de fiscalização ou processo administrativo tributário do IBS de qualquer dos entes federativos.

É **vedada** a solicitação, em outro procedimento de fiscalização relativo aos mesmos fatos e mesmo período gerador, das mesmas respostas, esclarecimentos e documentos.

Os registros em processo administrativo serão levados em consideração pelos órgãos de julgamento do CG-IBS em outros processos administrativos tributários relativos aos mesmos fatos e período de apuração.



COORDENAÇÃO DA COBRANÇA

O CG-IBS também coordenará as atividades de cobrança, representação administrativa e inscrição em dívida ativa.

- As atividades poderão ser **delegadas** entre os entes federativos, hipótese em que o ente delegatário atuará simultaneamente em nome próprio e em nome dos delegantes

- A LC 214/25 também prevê a possibilidade de delação da competência de inscrição em dívida para o CG-IBS, sendo preservada a titularidade dos entes federativos

O CG-IBS realizará o controle centralizado das inscrições em dívida ativa, mediante sistema único.

A **delegação da fiscalização ou cobrança** do IBS poderá ser realizada via convênios, acordos, protocolos, consórcios ou outros instrumentos jurídicos congêneres, que deverão ser depositados no CG-IBS.



Competência para fiscalização e cobrança

Apesar da competência compartilhada do IBS, foi mantida a autonomia fiscalizatória e de cobrança de cada um dos entes. Por isso, o CG-IBS tem a função de coordenar e regular essas atividades, mas não pode restringi-las.

- Nesse sentido, o PLP 108/24 vedou a segregação dos entes nas atividades de fiscalização (e.g. a fiscalização das indústrias não poderá ficar a cargo apenas das autoridades estaduais, que tipicamente lidam com o setor, sujeito ao ICMS, ou a fiscalização do setor financeiro não será restrita aos municípios)

- A princípio, há direito dos entes em participar da fiscalização, que não pode ser restrito pelo CG-IBS, caso haja interesse legítimo nos fatos sob análise

Coordenação da fiscalização e cobrança

O PLP 108/24 estabelece a responsabilidade do CG-IBS pela coordenação da fiscalização e cobrança, mas não define regras ou procedimentos específicos (delegou essa definição para o próprio Comitê). Portanto, permanece **indefinida** a forma como será organizada a atuação conjunta dos entes.

- É recomendável que a lei traga diretrizes específicas para o exercício compartilhado da fiscalização (e.g. estabelecer ordem preferencial para solicitação de documentos, prever expressamente a aplicação de apenas um auto de infração para a parcela de IBS de Estado e Município).

Emendas em foco:

A **emenda n. 93** inclui norma prevendo a lavratura de auto de infração único na hipótese multiplicidade de entes interessados.

E a **emenda n. 95** propõe que as inscrições em dívida ativa sejam regulamentadas pelo CG-IBS, em vez de seguir as distintas legislações estaduais e municipais.



Risco de fiscalizações concomitantes

O PLP 108/24 veda fiscalizações concomitantes no âmbito do IBS: não poderão ser solicitadas as respostas, esclarecimentos e documentos, em outro procedimento de fiscalização relativo a mesmo fato ou período.

- Entretanto, não estabelece vedação análoga quanto ao IBS e à CBS, não havendo obrigatoriedade de unificar os lançamentos relativos ao IBS e à CBS, o que gera risco de **duplicidade de fiscalizações** para cada tributo
- Embora haja a obrigação de compartilhamento dos registros do início e do resultado das fiscalizações (*art. 325, inciso II, LC 214/25*), a norma não proíbe a duplicidade de fiscalizações (ou seja, uma para CBS e outra para IBS)
- No mesmo sentido, a utilização de provas decorrentes do processo administrativo de outro ente federativo é apenas uma autorização (*art. 325, inciso I, LC 214/25*), isto é, não vincula os entes

Compartilhamento de registros

Foi autorizada a utilização (aproveitamento) de **fundamentações** e **provas** decorrentes do processo administrativo de lançamento de ofício efetuado por outro ente federativo. A medida, porém, não dispensa o contraditório e a ampla defesa do sujeito passivo.



Divergência entre os entes

Há risco de divergência dos entes quanto a aspectos fundamentais do IBS (e.g. definição da base de cálculo, identificação de enquadramento em algum regime, disputa sobre o local da operação).

- O CG-IBS deverá definir procedimento para solução dessas divergências interpretativas. Porém, como parte da competência dos entes foi mantida, não é possível descartar que busquem atuar de forma autônoma para satisfação de seus interesses (ex. dupla cobrança)

- A natureza vinculante dos proferimentos do **Comitê de Harmonização** pode reduzir eventuais divergências. Entretanto, é necessário considerar a possibilidade de transcorrer tempo relevante entre o surgimento da divergência e a efetiva manifestação do órgão de harmonização sobre cada matéria. O que também se aplica quanto à competência do STJ para resolução dos litígios interfederativos sobre o IBS
- Assim, é essencial que o PLP 108/24 e o regulamento prevejam garantias ao contribuinte, para que não seja prejudicado por discussões entre os sujeitos ativos

ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Constituem **receitas do CG-IBS**:

- Percentual do produto da arrecadação do IBS destinado a cada ente federativo*
- Rendimentos de aplicações financeiras
- Outros recursos a ele destinados e quaisquer outras rendas obtidas

*O Conselho Superior proporá o percentual do produto da arrecadação do IBS que será destinado ao financiamento do CG-IBS, o qual não poderá ser superior a 0,2% (dois décimos por cento).

A fiscalização contábil, operacional e patrimonial do CG-IBS será realizada de forma coordenada, compartilhada e colegiada pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais.



MARIZ COMENTA

O texto da Emenda Constitucional não esclarece se o percentual para financiamento do CG-IBS será o mesmo para todos os entes federativos, ou se haverá distinções em vista das desigualdades regionais ou porte dos entes.

Não há definição precisa dos instrumentos à disposição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para exercício do **controle externo** sobre o Comitê.

Mariz de Oliveira e Siqueira Campos

ADVOCADOS



AUTORES:



Marcos Engel



Silvio Gazzaneo



Rodolfo Paiva