

O COMITÊ GESTOR DO IBS E A AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO: ELEMENTOS PARA O JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE

THE IBS MANAGEMENT COMMITTEE AND THE BREACH OF THE
FEDERATIVE PACT: ELEMENTS FOR THE JUDGMENT OF
UNCONSTITUTIONALITY

Ciências Sociais Aplicadas • 05/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/780515976](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/780515976)

Ricardo Bispo Razaboni Junior¹
Ricardo Hiroshi Botelho Yoshino²
Giovana Brandao Santos Neiva
Jacqueline Kelly Valiante
Josilaine Paixão Fidelis
Maria Aparecida Carvalho Basilio
Mirian Lopes dos Santos
Pâmela de Oliveira

RESUMO

O presente artigo investiga a natureza jurídica e os limites constitucionais do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Adotando metodologia jurídico-propositiva e tomando como base o debate doutrinário consolidado em literatura recente, sustenta-se que a arquitetura desenhada para o IBS e para o seu Comitê Gestor compromete o núcleo essencial da forma federativa de Estado, na medida em que: (i) institui tributo por lei complementar federal cujos elementos centrais - fato gerador, base de cálculo e sujeito passivo - são definidos sem a participação institucional dos municípios; (ii) reduz a autonomia dos entes subnacionais a questões marginais ou instrumentais; e (iii) transfere a um órgão estranho à estrutura administrativa dos entes a arrecadação, a fiscalização e o contencioso administrativo de tributo que constitucionalmente lhes pertence. Em diálogo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939/DF -, conclui-se pela inconstitucionalidade do desenho institucional do Comitê Gestor, por afronta à cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: reforma tributária; Comitê Gestor do IBS; pacto federativo; cláusula pétrea; inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This paper investigates the legal nature and the constitutional limits of the Management Committee of the Tax on Goods and Services (CG-IBS), established by Constitutional Amendment No. 132/2023. Adopting a legal-propositive methodology and building on the doctrinal debate consolidated in recent literature, the study sustains that the architecture designed for the IBS and its Management

Committee undermines the essential core of the federative form of State, since it: (i) creates a tax through federal complementary law whose central elements - taxable event, calculation basis and taxpayer - are defined without the institutional participation of municipalities; (ii) reduces the autonomy of subnational entities to marginal or instrumental issues; and (iii) transfers to a body external to the administrative structure of these entities the collection, inspection and administrative litigation of a tax that constitutionally belongs to them. In dialogue with the case law of the Federal Supreme Court - particularly the Direct Action of Unconstitutionality No. 939/DF -, the paper concludes for the unconstitutionality of the institutional design of the Management Committee, in violation of the entrenched clause set forth in art. 60, § 4, I, of the Federal Constitution of 1988.

Keywords: tax reform; IBS Management Committee; federative pact; entrenched clause; unconstitutionality.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132, promulgada em 20 de dezembro de 2023, representa uma das mais profundas alterações já promovidas no Sistema Tributário Nacional desde a Constituição de 1988, ao unificar tributos sobre o consumo e estabelecer um novo arranjo de competências entre os entes federados.

No centro dessa transformação institucional se encontra o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), figura jurídica sem precedentes exatos no direito público nacional. Definido constitucionalmente como entidade pública sob regime especial, o Comitê concentra atribuições de arrecadação, fiscalização, decisão do contencioso administrativo e distribuição do produto do IBS. A

compreensão da extensão dessa transferência de poderes e dos limites constitucionais que sobre ela incidem é desafio intelectual urgente, pois é nesse desenho institucional que se decidirá o futuro da autonomia financeira dos entes subnacionais.

A presente pesquisa parte da premissa de que a Constituição de 1988 elevou a forma federativa de Estado à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I), vedando-se inclusive a deliberação sobre proposta de emenda tendente a aboli-la. A questão central que orienta este estudo é, portanto, a seguinte: as alterações constitucionais promovidas pela EC nº 132/2023, em especial no que concerne ao IBS e ao Comitê Gestor, ocasionam ruptura do pacto federativo?

O desenho institucional do CG-IBS, conjugado com o regime jurídico do próprio IBS, parece ultrapassar os limites do poder constituinte derivado. Ao deslocar para um órgão estranho à estrutura administrativa de Estados, Distrito Federal e Municípios o exercício efetivo das prerrogativas inerentes à competência tributária - e ao subordinar a regulação desse tributo a lei complementar de iniciativa e processo legislativo federais -, a EC nº 132/2023 transforma os entes subnacionais em destinatários de receitas, e não em titulares efetivos de poder tributário.

Metodologicamente, adota-se abordagem jurídico-propositiva, partindo da análise das normas constitucionais introduzidas pela EC nº 132/2023 para construir interpretação sistêmica do novo modelo. O estudo está estruturado em três eixos analíticos, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, examinam-se as bases do pacto federativo brasileiro e do federalismo fiscal. Em seguida, analisa-se a natureza jurídica do Comitê Gestor e os

elementos que sustentam o juízo de inconstitucionalidade, em diálogo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Por fim, examinam-se os contra-argumentos doutrinários e demonstra-se por que não infirmam a conclusão alcançada.

2. PACTO FEDERATIVO E FEDERALISMO FISCAL: O PARÂMETRO DE CONTROLE

2.1. A Forma Federativa de Estado Como Cláusula Pétreia

O pacto federativo consiste em conjunto de regras que estruturam um Estado federado, definindo os entes que o compõem, dividindo competências, estabelecendo campos de atuação e fixando regras de autonomia e de partilha de recursos. Carrazza (2025) ensina que se trata de associação de Estados em que as unidades associadas destacam parte de suas prerrogativas em favor da formação de estrutura maior, com personalidade jurídica distinta das unidades individuais. O elemento definidor do federalismo, portanto, é a manutenção de esferas autônomas de poder, que não se confundem nem se subordinam ao ente central.

A forma federativa de Estado é valor enraizado no processo de formação do Estado brasileiro. Senise (2011) registra que, desde a Constituição de 1891, primeira após a Proclamação da República, o Estado vem se organizando dessa forma. Andrade (2009) recorda que a forma federativa, embora ausente da Constituição imperial de 1824 e da Constituição de 1937, foi sucessivamente erigida à condição de cláusula intocável pelos textos de 1891, 1934, 1946, 1967 e, por fim, pela atual Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 contempla a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes que compõem a

Federação brasileira. Tamanha é a importância dessa estrutura que o constituinte tratou de erigi-la à condição de cláusula pétrea, consignando, no art. 60, § 4º, I, a vedação de se deliberar acerca de proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Atente-se para o fato de que o texto constitucional tratou de vedar não apenas alterações, ou seja, um processo legislativo de emenda constitucional concluso, mas inibiu a mera "deliberação" a respeito do tema. Isso reforça, como destaca Freitas (2025), a intenção do constituinte de garantir segurança à condição federativa e de sustar, logo de início, qualquer movimento em sentido contrário.

O federalismo brasileiro é classificado como cooperativo, ao combinar competências exclusivas com um núcleo de competências concorrentes e comuns, em que os entes atuam de forma compartilhada e coordenada. Cooperação, contudo, não se confunde com subordinação, pois a cooperação federativa pressupõe entes autônomos que decidem agir conjuntamente, e não entes subalternos que executam decisões tomadas alhures.

2.2. O Federalismo Fiscal e a Autonomia Financeira Como Pressupostos da Federação

O pacto federativo fiscal é a seção do pacto federativo que disciplina a distribuição de competências e atribuições de natureza fiscal e tributária entre os entes federados.

Catarino e Abraham (2018) conceituam o federalismo fiscal como o arranjo que implica a distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de Estado, para que cada um, de modo autônomo e na medida de suas competências e capacidade

de financiamento, exerça e discipline a gestão da realidade financeira pública e tributária.

Como observa Freitas (2025), a fragmentação do federalismo fiscal, ainda que qualificada como mera marginalização de um dos entes que o compõem, pode caracterizar ruptura da forma federativa de Estado. Esse é o parâmetro de controle a partir do qual se examinarão, nas seções seguintes, as alterações trazidas pela EC nº 132/2023.

Junckes (2024) sintetiza que a Constituição de 1988, a partir do art. 145, outorga competência aos quatro entes federados para a instituição de tributos, sem instituir hierarquia entre os entes, mas áreas de atuação distintas. Essa equidistância é estruturante: nem a União pode legislar sobre tributo de competência estadual ou municipal, nem os entes subnacionais sobre tributo federal.

Desse modo, a partilha de competências tributárias é parte do próprio desenho federativo originário, voltada à preservação da igualdade jurídica entre União, Estados, Distrito Federal e Município. Qualquer alteração normativa que afete substancialmente esse equilíbrio deve ser examinada à luz dos limites impostos pela forma federativa de Estado, especialmente porque o enfraquecimento da autonomia tributária e financeira dos entes subnacionais pode repercutir diretamente sobre a integridade do pacto federativo protegido pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição.

3. O COMITÊ GESTOR DO IBS E A AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO

3.1. A Arquitetura do IBS e a Heteronomia Institutiva

A EC nº 132/2023 promoveu reestruturação substancial do Sistema Tributário Nacional. O Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) darão lugar ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS); o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) serão substituídos pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS); e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) será sucedido pelo Imposto Seletivo (IS).

No caso específico do IBS, há a união de impostos de entes federados de diferentes níveis em uma figura inédita de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 156-A, *caput*, CF).

Como observam Oliveira, Rodrigues e Iglesias (2020), apesar de o texto constitucional reservar a instituição do IBS a lei complementar e de a competência tributária em si ser outorgada apenas aos entes subnacionais, são órgãos federais os responsáveis por fazer tal tributo despontar no plano fático. Trata-se da construção de tributo eminentemente federal, justificando-se essa qualificação pelo fato de a lei complementar em comento ter de passar pelo crivo do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e de o estudo quanto aos pontos passíveis de veto caber ao Presidente da República.

Destaque-se que as casas do Congresso Nacional não representam institucionalmente os municípios. O Senado Federal representa os Estados; a Câmara dos Deputados representa o povo; mas não há, no processo legislativo federal, instância de representação institucional dos cerca de 5.570 municípios brasileiros, cujos prefeitos e câmaras municipais tiveram a competência tributária sobre serviços

aniquilada, sem participação na elaboração da norma que definira os contornos dessa reformulação. Tripodi (2024) qualifica esse arranjo como “ heteronomia institutiva de tributo”, reconhecendo-o como categoria nova no direito tributário brasileiro.

Reconhece-se que a EC 132, neste aspecto, permitira a instituição de tributo de titularidade dos entes subnacionais por norma cujo processo de elaboração esses entes não controlam, e da qual ao menos um deles, os municípios, foram totalmente alijados.

3.2. O Esvaziamento da Autonomia Tributária dos Entes Subnacionais

O contexto é revelador de que Estados, Distrito Federal e Municípios tiveram reduzida a sua autonomia, uma vez que os aspectos fundamentais à concepção do IBS, como a base de cálculo, as hipóteses de incidência e o sujeito passivo são definidos pela União, restando aos entes apenas margem residual de manobra.

Souza, Ávila, Martins e Carrazza (2023), em análise contundente, concluem que a autonomia dos entes subnacionais restaria consideravelmente reduzida na arquitetura introduzida pela reforma, tendo em vista que sua atuação estaria adstrita a questões marginais ou instrumentais, afetando diretamente a vedação trazida no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Em linha próxima, Queiroz, Vidal e Wink (2024) sustentam que a EC nº 132/2023 apresenta modelo que centraliza, na União, os poderes de instituir e regular tributos, em descompasso com o modelo anterior, no qual o ISS e o ICMS eram instituídos por leis de competência dos Estados e Municípios. Em formulação que merece transcrição direta, os autores (2024, p. 13) afirmam que “a

competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios para o IBS não representa o mínimo necessário para se considerar a existência de autonomia legislativa tributária desses entes”.

Esse argumento é particularmente sensível porque a competência tributária é irrenunciável e indelegável, como doutrina Carrazza (2025):

“I- As competências tributárias são indesejáveis. Cada pessoa política recebeu da Constituição a sua, mas não a pode renunciar, nem delegar a terceiros. É livre, até, para deixar de exercitá-la; não lhe é dado, porém, permitir, mesmo que por meio de lei, que terceira pessoa a encampe”.

Não se trata, portanto, de discussão sobre conveniência administrativa: trata-se de núcleo de poder que pertence constitucionalmente aos entes e que não pode ser dele subtraído, ainda que por emenda à Constituição, sob pena de descaracterização da federação.

3.3. O Comitê Gestor Como Transferência da Competência Exercida

A questão se agrava quando se examina o desenho institucional do Comitê Gestor. Nos termos do art. 156-B da Constituição, os entes subnacionais exercerão as competências de uniformizar entendimentos, arrecadar, decidir o contencioso administrativo,

entre outras competências relativas ao IBS, exclusivamente e de forma integrada por meio do Comitê Gestor. As atividades administrativas de fiscalização, lançamento, cobrança e representação administrativa e judicial passam a ser coordenadas por esse órgão.

Martins e Sica (2024, p. 510) registram preocupação aguda com os poderes atribuídos ao referido órgão em desfavor de Estados, Distrito Federal e Municípios. Os autores observam que a arrecadação e a distribuição do imposto são integralmente transferidas para órgão representativo de 26 Estados, do Distrito Federal e de mais de 5.500 Municípios, ao passo que a regulamentação cabe à União. A combinação é especialmente problemática: o ente regulador (União) não se confunde com o ente executor (Comitê), e nenhum dos dois se confunde com os titulares constitucionais da competência tributária.

Conti e Mascarenhas (2023) acrescentam que com o modelo do Comitê Gestor há substituição da autonomia pela mera participação em órgão colegiado, havendo perda contundente da autonomia desses entes, que deixariam de se manifestar de maneira independente a respeito de regimes tributários específicos, isenções e demais questões tributárias.

Bevilacqua e Fonseca (2024, p. 410) alertam, no mesmo sentido, que, em nome da harmonização, os governos locais poderão ver sua autonomia podada, sendo privados do livre desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social.

Por fim, é necessário ressaltar que o fato de que o Comitê não integre a União e, assim, preservaria o federalismo, ele retira dos

entes subnacionais a execução de competências que lhes são próprias, alocando-as em ente terceiro cuja arquitetura é definida pela mesma lei federal. Vale dizer, trocar a captura pela União pela captura por uma autarquia interfederativa criada e regulada por aquela não resolve o problema federativo, apenas o desloca.

3.4. O Precedente da ADI N° 939/DF e a Aplicação à EC N° 132/2023

Para o juízo de inconstitucionalidade aqui sustentado, é particularmente importante o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 939/DF, julgada em 1993.

A ADI n° 939/DF tinha por pano de fundo a Emenda Constitucional n° 3/1993, que, ao permitir à União a instauração do então Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), prescreveu, em seu § 2° do art. 2°, a desnecessidade de respeito a uma série de dispositivos ligados à limitação do poder de tributar previstos na Constituição de 1988, entre os quais o que prevê a imunidade recíproca (art. 150, VI).

Como bem decantam Oliveira, Rodrigues e Iglesias (2020), tal emenda não tratava de extinguir a forma federativa de Estado, mas conturbava a gestão financeira dos entes subnacionais, restringindo a atuação destes na obtenção de recursos para a prestação dos serviços que lhes são afetos. Ainda assim, o Supremo Tribunal Federal a declarou inconstitucional, por considerar que mesmo essa conturbação indireta da gestão financeira dos entes subnacionais ofendia o pacto federativo, protegido pela cláusula pétrea.

Assim, para a configuração de inconstitucionalidade por violação à forma federativa de Estado, não é necessário que a emenda à Constituição extinga formalmente a federação ou suprima por inteiro a autonomia de algum ente. Basta que comprometa, de modo relevante, a gestão financeira dos entes subnacionais e a capacidade autônoma de obtenção e administração de recursos.

O paralelo com a EC nº 132/2023 é direto e, em alguns pontos, mais grave. Se a EC nº 3/1993 conturbou a gestão financeira dos entes subnacionais por afastar uma imunidade tributária, a EC nº 132/2023 reestrutura por inteiro a tributação do consumo, extinguindo o ICMS e o ISS, tributos que são de grande relevância para Estados, Distrito Federal e Municípios e representam parcela substancial de suas receitas próprias.

Portanto, a submissão dos Municípios a um Comitê Gestor nacional retira-lhes a capacidade de formular políticas públicas locais financiadas por receitas próprias geridas autonomamente, o que é, em si, descaracterização do desenho federativo originário.

4. EXAME DOS CONTRA-ARGUMENTOS E SUA INSUFICIÊNCIA

4.1. O Argumento do Núcleo Essencial (ADI N° 2.024/DF)

Reconhece-se que parcela expressiva da doutrina sustenta, em sentido contrário, a constitucionalidade do desenho institucional do Comitê Gestor. Para que a tese aqui defendida seja juridicamente consistente, é imperativo enfrentar diretamente esses contra-argumentos e demonstrar por que não infirmam a conclusão alcançada.

Argumento frequente é o de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024/DF (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 03.05.2007), assentou que as limitações materiais ao poder constituinte de reforma não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação se busca.

O argumento é correto em sua premissa, mas insuficiente em sua conclusão. Sim, o STF reconhece que a forma federativa de Estado não é intangível em sua disciplina literal, sendo possível ao constituinte derivado promover ajustes e aprimoramentos. Mas essa mesma jurisprudência exige a preservação do núcleo essencial; e é exatamente esse núcleo que se entende violado pela EC nº 132/2023.

O que é, afinal, o núcleo essencial da forma federativa de Estado, se não a manutenção de esferas autônomas de poder, com capacidade efetiva de instituir, arrecadar e gerir tributos próprios?

A ADI nº 2.024/DF, portanto, não imuniza a EC nº 132/2023 do controle de constitucionalidade. Em verdade, ela oferece o parâmetro pelo qual essa emenda deve ser examinada - e é justamente esse parâmetro que ela não supera.

4.2. O Argumento da Heteronomia Institutiva e do Paralelo com o ITR

Sustenta-se, também, que regras heterônomas já estavam previstas no texto constitucional antes da EC nº 132/2023, mencionando-se como exemplo o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que é de competência da União, mas que pode ter sua arrecadação e cobrança delegadas aos Municípios.

O paralelo, contudo, é assimétrico em pontos decisivos. No caso do ITR, o tributo é constitucionalmente da União: é ela que detém a competência tributária originária, e a delegação aos municípios é facultativa, opera por adesão e pode ser revogada, de modo a preservar o desenho federativo originário.

No caso do IBS, ao contrário, o tributo é constitucionalmente dos entes subnacionais (sucessor do ICMS e do ISS), mas sua instituição passa para lei complementar federal, sua administração para um Comitê regulado por lei federal e sua arrecadação para esse mesmo Comitê. A heteronomia, aqui, opera no sentido inverso, já que não é o ente competente que delega à União, mas a Constituição que retira do ente competente o exercício efetivo da competência.

4.3. O Argumento da Delegação de Capacidade Tributária Ativa

O relatório do Grupo de Trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU, 20233) recorda importante distinção entre competência e capacidade tributária, sendo a primeira incumbência outorgada pela Constituição e a segunda o conjunto de prerrogativas que possibilitam o cumprimento da legislação tributária, como cobrança, arrecadação e fiscalização.

Como já retratado, a primeira é irrenunciável e indelegável; já a segunda é delegável, desde que para outra pessoa de direito público. Daí concluem alguns autores que o Comitê Gestor exerceria apenas capacidade tributária ativa, sem afetar a competência tributária dos entes.

A distinção é doutrinariamente válida, mas insuficiente para afastar o vício de inconstitucionalidade no caso concreto. A delegação de capacidade tributária ativa, no direito brasileiro, sempre operou

como ato voluntário, revogável e parcial, exercido pelo ente competente em favor de outra pessoa de direito público. No desenho do IBS, ao contrário, a transferência é compulsória, integral e estruturalmente irreversível.

Mais ainda, ao se transferir não apenas a arrecadação, mas também a fiscalização, o lançamento, o contencioso administrativo e a uniformização de entendimentos a um órgão único, retira-se do ente competente toda a engrenagem prática pela qual a competência tributária se exerce concretamente. O que sobra é uma competência nominal, esvaziada de instrumentos para se efetivar, e, convenhamos, competência sem instrumentos de efetivação é, no plano fático, ausência de competência.

4.4. O Argumento da Repartição de Receitas (FPE e FPM)

Argumenta-se, ainda, que a Constituição de 1988 já previa, para o exercício da competência tributária e a asseguuração da autonomia financeira, não apenas a execução de receitas propriamente arrecadadas pelo ente, mas também a possibilidade de repartição entre os entes federados. Exemplos ocorrem com o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Novamente, o argumento descreve corretamente o sistema constitucional vigente, mas tira dele uma conclusão excessiva. O fato de a federação brasileira combinar arrecadação própria com repartição de receitas (FPE e FPM) não autoriza a conclusão de que se possa converter a primeira na segunda. O sistema original foi construído sobre o equilíbrio entre essas duas dimensões, com claro predomínio da arrecadação própria como signo da autonomia.

Assim, substituir o ICMS e o ISS que são tributos próprios por uma cota-parte de um IBS arrecadado por um Comitê é precisamente eliminar essa dimensão original de autonomia, deixando aos entes apenas o papel de recebedores de transferências.

4.5. O Argumento do Aprimoramento do Federalismo Cooperativo

Por fim, autores como Albano (2024) e Oliveira e Borges (2024,) sustentam que a EC nº 132/2023 inaugura nova perspectiva do federalismo, qualificada como "integrativo-representativo", e que reestrutura o pacto federativo em prol da autonomia, da cooperação e da lealdade federativa, sanando insuficiências do modelo anterior.

É legítimo reconhecer que o modelo anterior tinha problemas, e a guerra fiscal é um dos mais graves. Mas o controle de constitucionalidade não se faz por análise comparativa de méritos e sim pelo cotejo entre a norma examinada e o parâmetro constitucional.

O fato de que o sistema anterior fosse imperfeito não autoriza a substituição por outro que viole cláusula pétrea, uma vez que os fins não justificam, em matéria de controle de constitucionalidade, os meios.

Eventuais aperfeiçoamentos legítimos do federalismo fiscal teriam de ser realizados dentro dos limites do poder constituinte derivado e é exatamente esse limite que se entende ultrapassado pelo desenho do CG-IBS.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação examinou a natureza jurídica do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, à luz do parâmetro constitucional da forma federativa de Estado, erigida pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição de 1988 à condição de cláusula pétrea.

A análise das alterações promovidas pela EC nº 132/2023 revelou três elementos decisivos para o juízo de inconstitucionalidade aqui sustentado. Primeiro, a instituição do IBS por lei complementar federal qualifica esse tributo, na prática, como tributo de matriz federal, ainda que formalmente atribuído à competência compartilhada dos entes subnacionais. Segundo, a fixação federal dos elementos centrais do IBS, como o fato gerador, a base de cálculo e o sujeito passivo esvazia a autonomia dos entes subnacionais a aspectos marginais ou instrumentais). Terceiro, a transferência ao Comitê Gestor das atividades de arrecadação, fiscalização, contencioso administrativo e distribuição de receitas converte os entes em participantes de órgão colegiado, substituindo a autonomia individual pela mera participação coletiva.

O conjunto desses três elementos configura, no nosso entendimento, ofensa ao núcleo essencial da forma federativa de Estado, tal como protegido pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição.

Conclui-se, portanto, pela inconstitucionalidade do desenho institucional do Comitê Gestor do IBS, tal como estabelecido pela EC nº 132/2023, por afronta à cláusula pétrea da forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I, da CF/88), pois o modelo concretamente adotado, que ultrapassa os limites do poder constituinte derivado ao esvaziar a autonomia tributária dos entes subnacionais.

Caberá ao Supremo Tribunal Federal, provocado pelos legitimados constitucionais, exercer o controle concentrado de constitucionalidade que a matéria reclama, esperando que prevaleça a fidelidade ao desenho federativo concebido pelo constituinte originário, sem o qual a Federação brasileira deixa de ser federação para se tornar mera descentralização administrativa de um Estado unitário disfarçado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANO, Amanda. **O impacto federativo da Reforma Tributária: a Emenda Constitucional n. 132/2023.** Revista Carioca de Direito, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 67-84, 2024.

ANDRADE, Fábio Martins de. **As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 46, n. 181, p. 207-226, jan./mar. 2009.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do Federalismo brasileiro.** 2006. 248 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael. **O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) sob a perspectiva do Federalismo Fiscal brasileiro.** In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TÔRRES, Heleno Taveira (coord.). Reforma Tributária do Consumo no Brasil: entre críticos e apoiadores. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024. p. 401-413.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939/DF. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, 15 dez. 1993, publicado em 18 mar. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 03 maio 2007, publicado em 22 jun. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária. Brasília: TCU, 2023.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 32. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2025.

CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcus. **O Federalismo Fiscal no Brasil e na União Europeia**. Revista Estudos Institucionais, v. 4, n. 1, p. 186-210, 2018.

CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. **Repactuação do Federalismo brasileiro e Reforma Fiscal**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, n. 19, p. 113-128, 2023.

FREITAS, Kellson Holanda Leal de. **O IBS, o Comitê Gestor e seus Reflexos junto ao Pacto Federativo: tomando Consciência do Debate**. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo: IBDT, v. 59, ano 43, p. 307-329, 1º quadrimestre 2025.

GAMA, Tacio Lacerda. **Federação, autonomia financeira e competências no novo Sistema Tributário Nacional**. In: SCAFF,

Fernando Facury; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TÔRRES, Heleno Taveira (coord.). Reforma Tributária do Consumo no Brasil: entre críticos e apoiadores. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024. p. 354-369.

GUERRA, Fellipe. **Reforma Tributária: o novo sistema tributário brasileiro**. Brasília: Sistema CFC/CRCs, 2024.

JUNCKES, João Victor Szpoganicz. **A Emenda Constitucional n. 108/2020 e os parâmetros educacionais como indexadores para a distribuição da cota-parte do ICMS: a criação de incentivos para alocação de recursos à luz da Teoria das Escolhas Públicas**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024.

LEITE, Vítor Thaler Teixeira. **A cláusula pétrea do princípio federativo e a PEC n. 45/2019**. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo: IBDT, n. 43, p. 440-453, 2019.

MARTINS, Ives Granda da Silva; SICA, Ana Regina Campos. Reforma Tributária do Consumo no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TÔRRES, Heleno Taveira (coord.). Reforma Tributária do Consumo no Brasil: entre críticos e apoiadores. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024. p. 508-515.

MOHN, Paulo. **A repartição de competências na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

NOSSA, Mateus; CARVALHO, Osvaldo Santos de. **Princípio federativo e a Guerra Fiscal do ICMS: os impactos na arrecadação**

municipal e a necessidade de reparação. Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica, v. 12, n. 12, p. 1-18, 2024.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; BORGES, Vinícius Henrique de Oliveira. **Considerações sobre a Reforma Tributária aprovada e a reestruturação do Federalismo Fiscal brasileiro.** Direito e Desenvolvimento, v. 15, n. 1, p. 257-292, 2024.

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, Luís César Felipe de; VIDAL, Leonardo César; WINK, Ricardo. **A Emenda Constitucional n. 132/23 e a autonomia municipal na Federação brasileira.** Contribuciones a las Ciencias Sociales, v. 17, n. 7, e8696, 2024.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito constitucional americano.** Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. Formação de Estados federados. 2011. **Dissertação (Mestrado em Direito do Estado)** – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SOUZA, Hamilton Dias de; ÁVILA, Humberto; MARTINS, Ives Granda da Silva; CARRAZZA, Roque. **Considerações iniciais sobre a Reforma Tributária.** Revista do IASP – Instituto dos Advogados de São Paulo, v. 37, ano 20, p. 245-260, ago. 2022/jul. 2023.

TER-MINASSIAN, Teresa. ***Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview.*** In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal Federalism in theory and practice. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 3-24.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRIPODI, Leandro. **Competência compartilhada na Emenda Constitucional n. 132/2023 (Reforma Tributária).** Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 159, p. 119-147, 2024.

¹ Pós-graduado em Direito. (PUC). Pós-graduando em. Educação do Ensino Superior (Anhanguera). Mestre em Teoria do Direito e do Estado (Univem). Doutor em Ciências Jurídicas (UENP). Professor e Coordenador da Faculdade de Direito da Anhanguera Assis. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3963-5962>.

² Especialista em Tributos Municipais (Uniara, 2014). Pós-graduando em Educação do Ensino Superior (Anhanguera). Mestrando em Direito e Estado na Era Digital (Univem). Professor de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Anhanguera Assis. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-8232-2288>.