

A TRANSIÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA E A AUTONOMIA MUNICIPAL: PRERROGATIVAS DAS CARREIRAS FISCAIS E O LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO FRENTE AO COMITÊ GESTOR DO IBS

**THE TRANSITION OF THE TAX REFORM AND MUNICIPAL AUTONOMY:
PREROGATIVES OF TAX CAREERS AND TAX ASSESSMENT FACING THE IBS
MANAGEMENT COMMITTEE**

Ciências Sociais Aplicadas • 14/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/791960405](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/791960405)

Bruno Santos Braga¹

Maíla Rocha Feitosa Herênio²

RESUMO

A Reforma Tributária foi incorporada ao regime jurídico brasileiro por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que promoveu uma ampla reestruturação da tributação sobre bens e serviços de consumo, instituindo o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. O presente artigo examina as repercussões jurídicas do modelo de governança centralizada no Comitê Gestor do IBS sobre a autonomia fiscal e as competências privativas das administrações tributárias municipais no período de transição de 2026 a 2032, analisando como será a atuação do fisco municipal frente ao Comitê Gestor do IBS. O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de caráter descritivo-analítico, fundamentado na dogmática do Direito Constitucional, Administrativo e Tributário, confrontando os elementos teóricos com as atribuições normativas, arrecadatórias e decisórias do novel Comitê Gestor; com as garantias plasmadas no artigo 37, XXII, e no artigo 156-B, § 2º, V e VI, da Constituição da República, bem como no artigo 142 do Código Tributário Nacional. A investigação analisa o duplo encargo imposto às carreiras de auditoria fiscal local durante a extinção progressiva do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), caracterizado pela convivência simultânea entre a constituição residual e decadencial do tributo clássico e a necessária cooperação na fiscalização do novo imposto sobre o consumo. Conclui-se, portanto, que o lançamento tributário é um ato vinculado e formal, que só pode ser praticado por quem integra as carreiras da administração tributária, necessitando de análise criteriosa e devidamente motivada. Por isso, a atuação conforme as diretrizes do Comitê não pode esvaziar as carreiras municipais, tampouco enfraquecer a ampla defesa no contencioso administrativo.

Palavras-chave: Reforma Tributária; IBS; Lançamento Tributário; Comitê Gestor.

ABSTRACT

The Tax Reform was incorporated into the Brazilian legal framework through the enactment of Constitutional Amendment No. 132/2023, which carried out a comprehensive restructuring of the taxation on consumer goods and services by introducing the Tax on Goods and Services (IBS), shared under the concurrent jurisdiction of the States, the Federal District, and Municipalities. This article examines the legal repercussions of the centralized governance model under the IBS Management Committee (Comitê Gestor do IBS) on fiscal autonomy and the exclusive powers of municipal tax administrations during the 2026–2032 transition period, analyzing how the municipal tax authority will operate in relation to the IBS Management Committee. The study was conducted through descriptive-analytical bibliographic and documentary research, grounded in the legal dogmatics of Constitutional, Administrative, and Tax Law, contrasting theoretical elements with the normative, collection, and decision-making powers of the newly established Management Committee; with the guarantees enshrined in Article 37, XXII, and Article 156-B, § 2, V and VI, of the Federal Constitution, as well as Article 142 of the National Tax Code. The investigation analyzes the dual burden imposed on local tax audit careers during the progressive phase-out of the Service Tax (ISS), characterized by the simultaneous coexistence between the residual and statutory expiration (*decadência*) assessments of the classic tax and the necessary cooperation in enforcing the new consumption tax. It concludes, therefore, that the tax assessment (*lançamento tributário*) is a binding and formal administrative act that can only be executed by members of the tax administration careers, requiring

rigorous and duly reasoned analysis. Consequently, operating under the Committee's guidelines must not hollow out municipal careers, nor weaken the right to a full defense in administrative litigation.

Keywords: Tax Reform; IBS; Tax Assessment; Management Committee.

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu ampla reestruturação da tributação sobre o consumo no Sistema Tributário Nacional. Ao buscar superar a fragmentação e litigiosidade decorrentes da tributação indireta sobre o consumo no território nacional, o constituinte derivado instituiu as bases normativas de um modelo dual de imposto sobre valor adicionado (AVA), corporificado na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL, 2023).

Nesse redesenho estrutural, o artigo 156-B da Constituição Federal introduziu uma figura institucional na ordem constitucional: o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços. Concebido como entidade pública sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira (art. 156-B, § 1º, da CRFB/88), ao Comitê Gestor foram conferidas competências para a edição de regulamento único, a uniformização interpretativa da legislação, a arrecadação centralizada, a compensação e partilha dos recursos e o julgamento do contencioso administrativo fiscal, conforme regulamenta o art. 156-B, I a III, da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Essa concentração de atribuições de caráter normativo e operacional em uma estrutura de gestão compartilhada suscita interrogações dogmáticas imediatas sobre o princípio federativo, a autonomia fiscal e a estrutura orgânica das administrações tributárias municipais. No âmbito dos governos locais, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), estabelecido pelo artigo 156, III, da Constituição Federal, constitui relevante fonte de arrecadação própria e de estruturação das carreiras fiscais locais. Entretanto, a transição gradual imposta pela Reforma Tributária, fixada entre 2026 e 2032 nos artigos 125 a 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os fiscos municipais vivenciam um período de complexa duplicidade normativa e operacional (BRASIL, 1988).

Diante desse panorama, o problema que norteia este estudo consiste em investigar de que forma a atuação coordenada das administrações fiscais no âmbito do Comitê Gestor do IBS afeta as prerrogativas funcionais das carreiras municipais e a competência privativa do lançamento tributário de ofício, delineada no artigo 142 do Código Tributário Nacional e resguardada pelo artigo 37, XXII, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

A hipótese investigada sustenta que o regime de gestão compartilhada não pode transmutar a natureza vinculada, formal e indelegável do ato de lançamento, reclamando a manutenção imperativa da competência material sob a autoridade fiscal investida em carreira típica de Estado, sob pena de vício de nulidade absoluta e esvaziamento do pacto federativo.

Assim, a pesquisa busca examinar a conformação dogmática e os limites jurídicos aplicáveis às carreiras de auditoria fiscal municipal durante o processo de transição do ISS para o IBS, com destaque

para a higidez do ato administrativo fiscal e o devido processo legal. Para tanto, o estudo analisa o estatuto constitucional das administrações tributárias e os elementos estruturais do lançamento tributário, mapeiam-se as competências administrativas e os limites federativos do Comitê Gestor do IBS e discutem-se, à luz do regime normativo de transição, os desafios funcionais impostos às autoridades municipais no tratamento concomitante do passivo do ISS e da fiscalização cooperada do novo tributo.

Do ponto de vista metodológico, o presente artigo está fundamentado estritamente em pesquisa bibliográfica e análise documental em língua portuguesa, sem trabalho de campo ou coleta de dados empíricos. A fundamentação teórica ancora-se na doutrina tributária e administrativa de autores de referência no cenário nacional, confrontada diretamente com as disposições da Constituição Federal de 1988, da Emenda Constitucional nº 132/2023 (Reforma Tributária), do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), da Lei Complementar nº 214/2025 e da Lei Complementar nº 227/2026, que institui o Comitê Gestor do IBS e dispõe sobre o processo administrativo tributário do imposto, respectivamente.

2. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS E A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DE LANÇAMENTO

Falar de Reforma Tributária costuma parecer uma conversa fria sobre alíquotas, siglas e sistemas novos. Só que, nos municípios, essa mudança atinge diretamente pessoas: os cidadãos que pagam os impostos e os auditores fiscais que mantêm a máquina pública de pé.

Antes de tentar decifrar cada novidade da Emenda 132/2023, vale dar um passo atrás e lembrar o que já funciona. Cobrar imposto nunca foi apenas bater carimbo ou alimentar planilha em repartição pública. A própria Constituição reconhece essa rotina como essencial: trata-se de fiscalizar o patrimônio de quem produz para financiar hospitais, escolas e serviços locais. Justamente por mexer no bolso da sociedade, essa tarefa não pode ficar na mão de quem decide por impulso; ela exige critérios técnicos, regras claras e servidores institucionalmente protegidos.

É aí que entra o coração da segurança jurídica tributária. Quando um auditor lança um crédito, ele está seguindo a lei à risca, sem margem para "achar melhor cobrar hoje ou amanhã". Essa rigidez não é burocracia vazia: é a maior proteção que o contribuinte tem de que as regras do jogo serão respeitadas, sabendo exatamente quem pode cobrar e em que termos.

O grande nó daqui para frente não é simplesmente aprender a operar o Comitê Gestor do IBS, mas entender como esse novo modelo integrado vai dialogar com a realidade local. Como fazer a gestão compartilhada funcionar na prática sem esvaziar a autonomia e a vocação de quem está na ponta, conhecendo de perto a dinâmica de cada cidade? É essa convivência que realmente vai definir o sucesso da reforma.

2.1. O Artigo 37, Inciso XXII, da Constituição Federal e as Carreiras Específicas de Estado

A Carta Política de 1988, com o inciso XXII do artigo 37 incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, conferiu densidade ímpar à atividade de fiscalização e arrecadação de

tributos. Conforme estabelece o artigo 37, XXII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são definidas como atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, que terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio (BRASIL, 1988, art. 37, XXII).

Essa qualificação normativa não possui caráter meramente retórico ou programático. Segundo Bandeira de Mello (2021), as funções públicas que tocam diretamente a soberania, a coercitividade e a preservação do interesse público primário submetem-se a um regime jurídico de estrita reserva funcional. O exercício do poder de polícia tributária e a ingerência na esfera patrimonial dos contribuintes exigem a presença de agentes estatais estatutários, dotados de garantias institucionais contra ingerências políticas conjunturais e pressões econômicas de grupos privados.

No plano municipal, a consagração do artigo 37, XXII, é garantia essencial para preservar a saúde fiscal dos municípios. Ao demandar a existência de carreiras específicas providas mediante concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II, da Constituição). Desse modo, o texto constitucional, na leitura aqui sustentada, afasta a terceirização, o provimento por cargos em comissão ou a privatização de atos fiscalizatórios e de arbitramento tributário (BRASIL, 1988).

A parte final do inciso XXII já previa que as administrações tributárias trabalhassem de forma integrada, compartilhando cadastros e informações fiscais entre si. Em linha semelhante, o artigo 199 do Código Tributário Nacional estabelece que as Fazendas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio” (BRASIL, 1966, art. 199).

A cooperação entre fiscos não é, portanto, novidade da Reforma. O que muda é sua intensidade, pois, no IBS, ela deixa de depender de lei e passa a ser o próprio modo de administração do tributo. A questão, assim, não é se os fiscos municipais podem cooperar, mas em que termos a cooperação obrigatória se compatibiliza com a reserva funcional das carreiras locais.

2.2. A Natureza Vinculada e Privativa do Lançamento Tributário (Artigo 142 do CTN)

O poder de tributar se concretiza, na prática, por meio do lançamento tributário, ato administrativo disciplinado pelo artigo 142 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966).

A dicção legal mencionada preconiza que compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, compreendido este como o procedimento tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível (BRASIL, 1966).

O parágrafo único do artigo 142 do CTN reforça o rigor formal ao estabelecer que a atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional (BRASIL, 1966). Na visão de Carvalho (2019), o lançamento não é um ato meramente declaratório, trata-se da edição de uma norma individual e concreta, por meio da qual a autoridade administrativa verifica que o fato ocorrido se enquadra na hipótese prevista em lei e, com isso, formaliza a obrigação tributária, tornando-a líquida e exigível.

A competência privativa do lançamento tributário está expressa no artigo 142 do CTN, avocando o princípio da indelegabilidade funcional (BRASIL, 1966). Conforme Amaro (2023), a atribuição conferida à autoridade administrativa tributária vinculada impede que o ato decisório de constituição seja transpassado a entidades estranhas ao quadro de autoridades tributárias ou fragmentado sem base em lei estrita. Essa prerrogativa exige que a análise dos elementos de prova, a valoração jurídica das circunstâncias fáticas e a tipificação de infrações sejam obrigatoriamente exercidas por agente público legitimado. Dessa premissa resulta que eventuais rotinas automáticas de cruzamento de dados ou decisões padronizadas centralizadas jamais podem afastar o crivo individualizado e fundamentado da autoridade competente.

A noção de indelegabilidade, contudo, exige precisão conceitual. O artigo 7º do Código Tributário Nacional dispõe que:

“A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra” (BRASIL, 1966, art. 7º).

O Código distingue, assim, a competência tributária, entendida como aptidão para instituir o tributo por lei, que é indelegável, das funções administrativas de arrecadar e fiscalizar, que podem ser atribuídas a outra pessoa jurídica de direito público. Por isso, a indelegabilidade aqui sustentada não torna o lançamento imune à cooperação entre entes; significa que o ato deve ser praticado por autoridade administrativa integrante de uma administração tributária, e não transferido a particulares, a agentes estranhos às carreiras fiscais ou a rotinas automatizadas desprovidas de juízo da autoridade competente.

O regime de controle do lançamento reforça essa conclusão. Segundo o artigo 145 do CTN, o lançamento regularmente notificado ao sujeito passivo só pode ser alterado em virtude de impugnação do sujeito passivo, de recurso de ofício ou de iniciativa de ofício da autoridade administrativa, nos casos previstos no artigo 149 (BRASIL, 1966). Este último enumera as hipóteses em que o lançamento “é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa”, entre as quais a comprovação de “omissão ou inexatidão, por parte da pessoa legalmente obrigada” (BRASIL, 1966, art. 149, V). Em todas essas hipóteses, a iniciativa e a decisão cabem à autoridade administrativa, agente público identificável e responsável pelo ato.

3. O COMITÊ GESTOR DO IBS E O NOVO DESENHO FEDERATIVO COOPERATIVO

Antes da Reforma Tributária (EC nº 132/2023), cada Estado e Município cuidava sozinho do seu imposto — o ICMS e o ISS. O resultado dessa divisão eram centenas de leis diferentes, disputas fiscais constantes e muita dor de cabeça para quem produz.

Com o IBS, o cenário muda: governos estaduais e municipais passam a dividir um imposto unificado, mantendo apenas a liberdade de definir suas próprias alíquotas. Para organizar a casa, entra em cena o Comitê Gestor, que centraliza a arrecadação, uniformiza as regras.

3.1. Estrutura, Atribuições e Natureza Jurídica do Comitê Gestor

Nos termos do novo artigo 156-B da Constituição Federal, o Comitê Gestor do IBS foi concebido com a responsabilidade de gerir o imposto de forma integrada em benefício dos vinte e seis Estados, do Distrito Federal e dos mais de cinco mil e quinhentos Municípios do país (BRASIL, 2023). O comando constitucional prescreve representação paritária na instância máxima de deliberação (art. 156-B, § 2º, I), distribuída entre representantes dos Estados e do Distrito Federal, de um lado, e dos Municípios e do Distrito Federal, de outro (BRASIL, 2023). A representação paritária seria, em termos simples, a inclusão de servidores de todos os entes responsáveis pela arrecadação do IBS no Comitê Gestor, supondo uma participação igualitária e “democrática” no processo decisório.

Na prática, o artigo 156-B da Constituição coloca a gestão do novo imposto nas mãos do Comitê Gestor do IBS — uma entidade compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. É esse

colegiado que dita as regras do jogo: ele cria o regulamento único, padroniza as interpretações da lei, arrecada os valores e faz o repasse conforme o destino do produto ou serviço. Além disso, o Comitê assume o julgamento das disputas administrativas, o que significa que recursos e defesas de empresas e cidadãos deixam de ser avaliados isoladamente por juntas fiscais de prefeituras ou secretarias estaduais, passando a tramitar em um tribunal unificado (BRASIL, 2023).

Relevante para o objeto deste estudo é o § 2º, V, do mesmo artigo, segundo o qual a fiscalização, o lançamento, a cobrança e a representação administrativa e judicial relativos ao imposto serão realizados, no âmbito de suas respectivas competências, pelas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “que poderão definir hipóteses de delegação ou de compartilhamento de competências, cabendo ao Comitê Gestor a coordenação dessas atividades administrativas” (BRASIL, 1988, art. 156-B, § 2º, V).

No entanto, o inciso VI dispõe que as atribuições privativas das carreiras da administração tributária e das procuradorias permanecem a cargo de servidores de carreira, seja atuando dentro do próprio Comitê Gestor, seja representando-o. Ou seja, o texto constitucional preserva o lançamento tributário como atribuição das administrações fazendárias de cada ente federado, reservando ao Comitê um papel de coordenação, embora admita, de forma expressa, a delegação e o compartilhamento de competências entre essas administrações.

A Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026, que instituiu o Comitê Gestor, seguiu essa orientação. Seu artigo 3º dispõe que os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, “por intermédio de suas administrações tributárias”, poderão fiscalizar os sujeitos passivos situados em seu território, ainda que realizem operações destinadas a outros entes, bem como, em qualquer localidade, aqueles que realizem operações destinadas ao seu território ou que lhes caiba fiscalizar por delegação do ente competente (BRASIL, 2026, art. 3º).

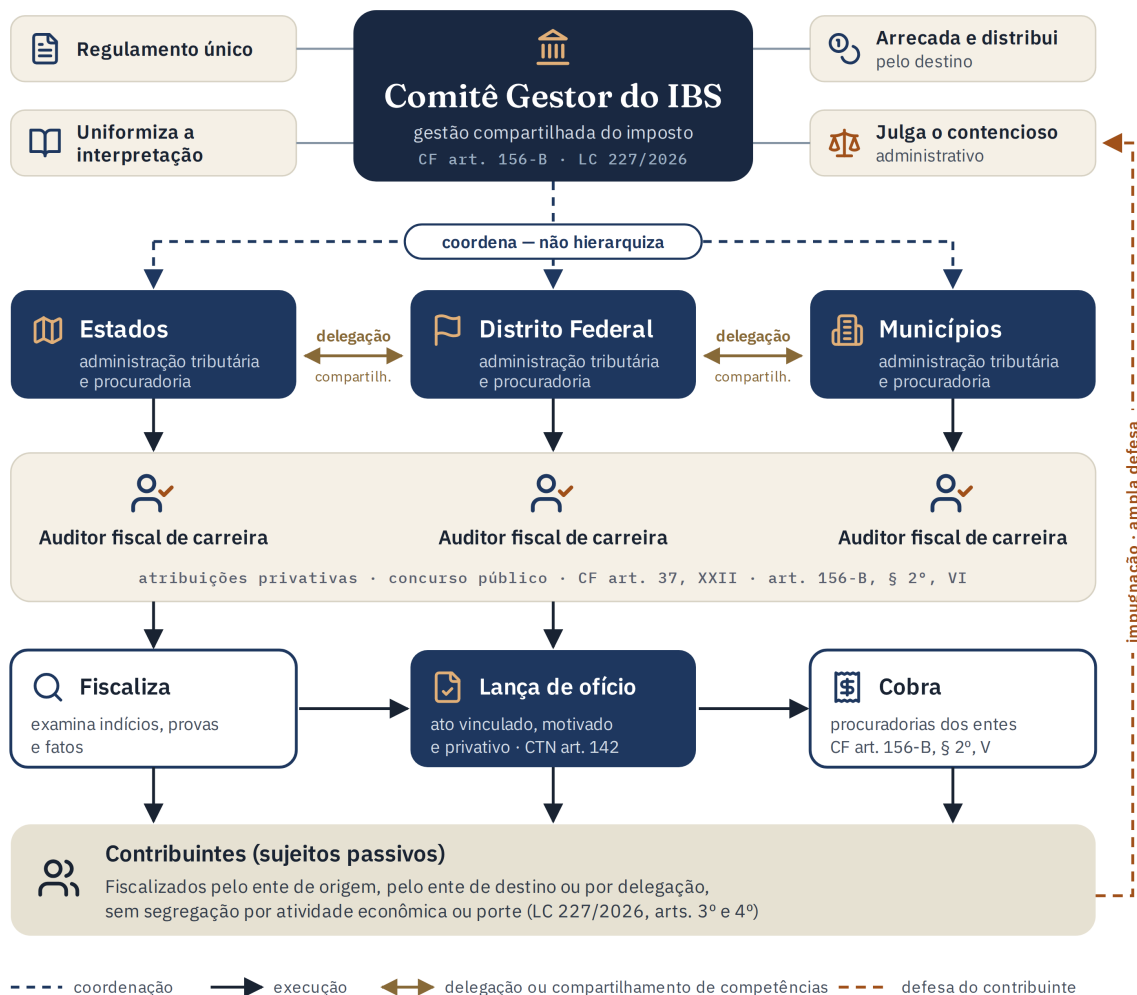
O artigo 4º, por sua vez, atribui ao Comitê a competência para “coordenar, com vistas à integração entre os entes federativos, as atividades de fiscalização”, realizadas pelas administrações tributárias dos entes, “vedada a segregação de fiscalização entre esferas federativas por atividade econômica, porte do sujeito passivo ou qualquer outro critério” (BRASIL, 2026, art. 4º). O artigo 2º, § 2º, da mesma lei reproduz a garantia do artigo 156-B, § 2º, VI, da Constituição (BRASIL, 2023 e 2026).

Do ponto de vista municipal, a vedação à segregação da fiscalização por atividade econômica ou porte tem consequência relevante, impede que se reserve aos Municípios apenas a fiscalização de contribuintes de menor porte ou de determinados setores, preservando, ao menos no plano normativo, sua participação em todo o universo de contribuintes do IBS. A efetividade dessa participação dependerá, contudo, dos critérios de titularidade e cotitularidade das fiscalizações a serem definidos no regulamento único, aspecto que ainda demanda acompanhamento.

A Figura 1 sintetiza essa distribuição de competências: o Comitê Gestor coordena, sem hierarquizar, as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, às quais cabem a fiscalização, o lançamento e a cobrança do imposto, atividades

exercidas por servidores de carreira e sujeitas à defesa do contribuinte no contencioso administrativo.

Figura 1. Distribuição de competências na fiscalização do IBS



Fonte: Elaborado pelos autores (2026), com base na Constituição Federal de 1988, na Lei Complementar nº 227/2026 e no Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966, 1988 e 2026).

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, Di Pietro (2022) sublinha que as entidades integrantes da administração indireta ou sob regimes jurídicos especiais encontram balizas rígidas nas competências fixadas pela lei instituidora. A centralização gerencial das rotinas de arrecadação do IBS visa assegurar a higidez da não cumulatividade ampla e obstar guerras fiscais. Todavia, tal propósito

não autoriza a supressão das esferas de fiscalização material pertencentes aos entes federados cooperantes.

3.2. Limites Constitucionais à Subordinação das Administrações Fiscais Municipais

A viabilidade jurídica da gestão integrada encontra barreira intransponível no artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição de 1988, que erige a forma federativa de Estado à condição de cláusula pétrea.

Embora o artigo 156-B preveja a coordenação das atividades das administrações tributárias estaduais e municipais, essa integração não pode ser confundida com hierarquização. Como observa Harada (2021), as regras de cooperação entre os entes federados devem respeitar o pacto federativo. Não faria sentido interpretar que a lavratura de autos de infração dependesse da chancela discricionária de um órgão central isso contrariaria o artigo 156-B, § 2º, V, da Constituição, que atribui o lançamento às administrações tributárias de cada ente federado e reserva ao Comitê Gestor apenas a função de coordenar essas atividades.

Por outro lado, uma análise equilibrada deve reconhecer que o próprio texto constitucional instituiu salvaguardas à autonomia dos entes locais no novo modelo. No plano normativo, o artigo 156-A, § 1º, determina que “cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica” (inciso V), que essa alíquota será a mesma para todas as operações, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição (inciso VI), e que o imposto “será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação” (inciso VII).

O Município conserva, portanto, a prerrogativa de definir, por lei própria, a parcela do imposto que lhe cabe. No plano institucional, o artigo 156-B, § 2º, prevê a representação paritária na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor (inciso I), a alternância na presidência entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal (inciso II) e o controle externo do Comitê pelos próprios entes federativos (inciso IV).

Sustenta-se que o ponto de maior sensibilidade para as carreiras fiscais não está na centralização da arrecadação ou da regulamentação, expressamente autorizada pelo texto constitucional, mas na preservação do espaço de decisão da autoridade fiscal no momento do lançamento e no respeito ao devido processo no contencioso administrativo.

4. OS DESAFIOS FUNCIONAIS E PRERROGATIVAS FISCAIS NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO (2026–2032)

Ao estipular um cronograma de transição gradual e prolongado (arts. 125 a 129 do ADCT), a reforma acaba por transferir um peso desproporcional para o dia a dia da fiscalização local. Na prática, os auditores e fiscais municipais não farão uma simples substituição de rotinas de um dia para o outro eles terão de conviver com um sistema tributário duplicado por vários anos. Isso significa manter ativa toda a fiscalização, cobrança e resolução de conflitos do modelo tradicional do ISS, ao mesmo tempo em que precisam se adaptar a novas tecnologias, assimilar regulamentos inéditos e atuar em conjunto com as diretrizes do Comitê Gestor do IBS. Exigindo das administrações municipais uma capacidade operacional sem precedentes para garantir a arrecadação sem sufocar suas próprias equipes.

4.1. A Fiscalização Residual do ISS e a Gestão da Decadência Tributária

Nos termos do ADCT, em 2026 o IBS é cobrado à alíquota estadual de 0,1% (art. 125); em 2027 e 2028, às alíquotas estaduais e municipais de 0,05% cada (art. 127). De 2029 a 2032, as alíquotas do ICMS e do ISS são progressivamente reduzidas, correspondendo a 9/10 em 2029, 8/10 em 2030, 7/10 em 2031 e 6/10 em 2032 (art. 128), e ambos os impostos ficam extintos a partir de 2033 (art. 129).

Durante toda essa transição, as administrações tributárias municipais permanecerão plenamente investidas na fiscalização do ISS. A extinção do imposto em 2033, contudo, não encerra a atuação dos fiscos locais sobre ele, em razão das regras de prescrição e decadência do Código Tributário Nacional. Nos tributos sujeitos a lançamento por homologação, categoria em que usualmente se enquadra o ISS, o artigo 150, § 4º, fixa o prazo de cinco anos “a contar da ocorrência do fato gerador”, ressalvada a comprovação de dolo, fraude ou simulação. Já o artigo 173, I, conta o prazo de cinco anos “do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado”. O Superior Tribunal de Justiça, na Súmula 555, firmou o entendimento de que “quando não houver declaração do débito, o prazo decadencial quinquenal para o Fisco constituir o crédito tributário conta-se exclusivamente na forma do art. 173, I, do CTN” nos casos em que a legislação atribui ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento (BRASIL, 2015).

A esse período soma-se o prazo prescricional previsto no artigo 174 do CTN, segundo o qual "a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data da sua constituição definitiva" (BRASIL, 1966, art. 174). Na prática, isso significa que o

lançamento, o julgamento administrativo e a cobrança de créditos de ISS ainda vão exigir a atuação das carreiras fiscais e das procuradorias municipais. Forma-se, assim, um regime duplo: os fiscos municipais precisam combater a evasão do passado ao mesmo tempo em que absorvem toda a complexidade operacional do IBS. É por isso que a redução progressiva do ISS não pode, por si só, justificar o enfraquecimento das estruturas locais de fiscalização.

4.2. A Prática do Lançamento do IBS e a Preservação do Crivo Humano Vinculado

O avanço do IBS pressupõe a implantação de plataformas eletrônicas unificadas e do ambiente nacional de dados fiscais. Nessa arquitetura altamente tecnológica, abre-se a possibilidade de automação em larga escala, apta a viabilizar a emissão automática de notificações fiscais e a constituição de diferenças tributárias a partir de batimentos sistêmicos informatizados.

Ainda assim, a doutrina não admite que a autoridade tributária seja substituída por processos algorítmicos autônomos na constituição do crédito controvertido. Como observa Derzi, em notas de atualização à obra de Baleeiro (2020), a tipicidade tributária exige que a conduta do contribuinte seja verificada de forma exata e contextualizada. A automação pode, legitimamente, ajudar a triar e apontar inconsistências nas declarações fiscais.

A lógica do lançamento por homologação ajuda a delimitar o papel legítimo da automação. Nesse regime, o próprio sujeito passivo apura e antecipa o tributo, cabendo à administração verificar a correção dessa atividade. Quando o cruzamento eletrônico de dados aponta divergências, o que se tem, em princípio, é um indício de

“omissão ou inexatidão, por parte da pessoa legalmente obrigada” (BRASIL, 1966, art. 149, V), hipótese em que o lançamento é efetuado de ofício pela autoridade administrativa. O dispositivo não proíbe o uso de meios eletrônicos, mas vincula a decisão à autoridade. Sustenta-se, por isso, que o relevante não é a existência de sistemas automatizados, e sim a presença de autoridade que examine os indícios e assume, por ato motivado, a responsabilidade pela constituição do crédito.

4.3. O Contencioso Administrativo do IBS e o Devido Processo Legal Substancial

É desafiador o período de transição e a estruturação dos procedimentos administrativos fiscais. Os Municípios que já contam com rotina própria, mas precisarão conciliar essa estrutura existente com a nova câmara de julgamento unificada do Comitê Gestor do IBS, gerando uma sobrecarga operacional até a extinção definitiva do modelo antigo (cf. CF/88, art. 156-B, III; ADCT, arts. 125 a 129).

Com a centralização prevista no artigo 156-B, inciso III, da Constituição, e disciplinada pela Lei Complementar nº 227/2026, impõe-se assegurar que o julgamento colegiado no Comitê Gestor preserve as garantias do devido processo legal (artigo 5º, incisos LIV e LV, da Carta Magna). A uniformização pretendida pelo novo sistema jamais poderá acarretar cerceamento de defesa ou afastar o direito à produção probatória perante a autoridade julgadora administrativa.

Com a edição da Lei Complementar nº 227/2026, o contencioso administrativo do IBS instituiu disciplina própria. Segundo a análise de Possídio (2026), a lei organizou o julgamento em três níveis,

câmaras de julgamento, câmaras recursais e Câmara Superior do IBS, e previu, nas instâncias recursais, a alternância da presidência entre servidores estaduais e municipais. A autora observa que, nesse modelo, “alterna-se o ente federativo, nunca o lado da relação jurídica tributária” (Possídio, 2026).

4.4. Parâmetros para a Compatibilização Entre Cooperação Federativa e Reserva Funcional

A análise desenvolvida permite propor, como contribuição deste trabalho, cinco parâmetros interpretativos, extraídos das normas examinadas, para compatibilizar a cooperação federativa exigida pelo IBS com a reserva funcional das carreiras municipais. O primeiro é o da titularidade onde há uma delegação ou o compartilhamento de competências, admitidos pelo artigo 156-B, § 2º, V, da Constituição e pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 227/2026, deve ocorrer entre administrações tributárias, de modo que o ato continue a ser praticado por servidor de carreira específica (CF, art. 37, XXII, e art. 156-B, § 2º, VI). O segundo é o da autoria identificável implica que todo lançamento deve ter autoridade fiscal responsável, identificada no ato, que vincula a atividade de lançamento à responsabilidade funcional.

O terceiro é o da motivação individualizada: cruzamentos eletrônicos podem orientar a fiscalização, mas a conversão de indícios em crédito tributário deve expor os fatos e os fundamentos jurídicos que permitam ao contribuinte compreender e contestar a exigência. O quarto é o da participação municipal efetiva na coordenação do Comitê Gestor deve preservar espaço real de atuação para os fiscos locais, o que é reforçado pela vedação legal à segregação da fiscalização por atividade econômica do sujeito passivo (BRASIL,

2026). O quinto é o da continuidade institucional: a extinção gradual do ISS não deve conduzir ao desmonte das carreiras municipais, necessárias tanto ao passivo do imposto extinto quanto à fiscalização cooperada do IBS.

5. CONSIDERAÇÕES E RESULTADOS

A análise desenvolvida ao longo desta pesquisa bibliográfica confirma, ao menos em parte, a hipótese frente a competência privativa de lançamento dos créditos tributários ser exclusivo dos servidores das carreiras fiscais deve ser preservada durante a implementação da Reforma Tributária. A criação do Imposto sobre Bens e Serviços, em um modelo de competência compartilhada, inaugura uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, marcada pela cooperação obrigatória entre Estados e Municípios.

Essa confirmação é apenas parcial, pois o próprio artigo 156-B, § 2º, V, da Constituição autoriza que as administrações tributárias dos entes federados estabeleçam hipóteses de delegação ou compartilhamento de competências e o artigo 7º do CTN já permitia, há décadas, atribuir as funções de arrecadar e fiscalizar a outra pessoa jurídica de direito público. Assim, a indelegabilidade sustentada neste trabalho deve ser compreendida como vedação à transferência do lançamento a agentes estranhos às carreiras da administração tributária ou a processamentos automatizados sem juízo da autoridade competente, e não como impedimento à cooperação entre fiscos.

Constatou-se, em primeiro lugar, que o artigo 37, inciso XXII, da Constituição da República qualifica as administrações tributárias como atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas

por servidores de carreiras específicas. A centralização operacional das tarefas de arrecadação e redistribuição no Comitê Gestor do IBS constitui exigência técnica de harmonização do imposto no destino, mas não derroga, nos termos do artigo 156-B, § 2º, V e VI, da Constituição, a reserva funcional das carreiras de auditoria dos Municípios para exercer as ações de campo, as fiscalizações contábeis e a constituição do crédito fiscal.

Em segundo lugar, o artigo 142 do Código Tributário Nacional trata o lançamento tributário como ato vinculado, não discricionário. Cada caso exige análise própria, e a autoridade fiscal precisa fundamentar sua decisão de forma clara e detalhada. Ferramentas tecnológicas de cruzamento eletrônico constituem instrumentos de suporte preliminar, não devendo, na leitura aqui sustentada, converter-se em lançamentos automáticos desprovidos de apreciação humana pela autoridade investida do cargo.

Por fim, verificou-se que o período de transição estipulado pelos artigos 125 a 129 do ADCT impõe aos fiscos municipais o cumprimento de um duplo papel funcional de elevada complexidade: administrar o contencioso e o prazo decadencial do ISS pretérito por vários exercícios após 2032 e, ao mesmo tempo, assumir assento ativo na governança compartilhada do IBS. Dessa harmonização entre cooperação central e preservação da autonomia local dependerão a segurança jurídica dos contribuintes e a solidez institucional da federação brasileira.

Como contribuição, o estudo propõe cinco parâmetros capazes de equilibrar a cooperação federativa com a reserva funcional das carreiras municipais: titularidade, autoria identificável, motivação individualizada, participação efetiva do Município e continuidade

institucional. Registra-se, como limitação, o caráter exclusivamente bibliográfico e documental da pesquisa, bem como a edição recente da Lei Complementar nº 227/2026, cuja aplicação ainda não pôde ser examinada. Recomenda-se que estudos futuros analisem a regulamentação e a prática do Comitê Gestor, especialmente quanto aos critérios de titularidade das fiscalizações, à delegação de competências entre entes e à composição dos órgãos de julgamento administrativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. 543 p.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1120 p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 1042 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) e dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Súmula nº 555**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://arquivocidadao.stj.jus.br/index.php/sumula-555>. Acesso em: 23 set. 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 968 p.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 613 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021. 927 p.

POSSÍDIO, Cyntia. Voto de qualidade seis anos depois e o desenho do contencioso do IBS. **Consultor Jurídico**, [S. l.], 28 ago. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-ago-28/voto-de-qualidade-seis-anos-depois-e-o-desenho-do-contencioso-do-ibs/>. Acesso em: 23 set. 2026.

¹ Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz - MA. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).

² Docente orientadora do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz - MA. Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Licenciada em Filosofia (UniBF). Especialista em Direito Tributário (UniBF). Pós-graduanda em Direito Penal. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).