

O NOVO CONTENCIOSO FEDERATIVO BRASILEIRO: AUTONOMIA MUNICIPAL, GOVERNANÇA ALGORÍTMICA E OS LIMITES DA CENTRALIZAÇÃO DO IBS SOB A EC 132/2023 E A LC 227/2026

THE NEW BRAZILIAN FEDERAL LITIGATION: MUNICIPAL AUTONOMY, ALGORITHMIC GOVERNANCE, AND THE LIMITS OF THE CENTRALIZATION OF THE IBS UNDER CONSTITUTIONAL AMENDMENT 132/2023 AND LEGISLATIVE DECREE 227/2026

EL NUEVO CONTENCIOSO FEDERATIVO BRASILEÑO: AUTONOMÍA MUNICIPAL, GOBERNANZA ALGORÍTMICA Y LOS LÍMITES DE LA CENTRALIZACIÓN DEL IBS EN VIRTUD DE LA EC 132/2023 Y LA LC 227/2026

Caio Marco Bartine Nascimento¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i94.6861

Recibido: 31/07/2026 | Aceptado: 24/08/2026 | Publicación en línea: 31/08/2026.

RESUMO

A Reforma Tributária sobre o consumo, consolidada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 227/2026, foi apresentada sob a promessa de simplificação do sistema tributário brasileiro, mediante a substituição de tributos fragmentados pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). O presente artigo sustenta que essa simplificação não eliminou a complexidade tributária, mas a deslocou para o interior do próprio pacto federativo, dando origem a um novo contencioso federativo, cuja densidade constitucional é atestada pela criação, no art. 105, inciso I, alínea "j", da Constituição, de competência originária do Superior Tribunal de Justiça para julgar conflitos entre entes federativos e o Comitê Gestor do IBS. A partir de análise dogmático-jurídica da legislação de regência, do processo legislativo e da doutrina especializada, examinam-se a natureza jurídica do Comitê Gestor, os limites entre autonomia municipal formal e material, os riscos da administração tributária algorítmica e o papel do STJ na construção do novo federalismo fiscal brasileiro. Conclui-se que o sucesso da reforma dependerá da capacidade de conciliar eficiência administrativa e autonomia federativa, sob pena de a integração nacional do IBS converter-se em centralização tributária revestida de linguagem constitucional.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Federalismo Fiscal. Comitê Gestor do IBS. Contencioso Federativo.

ABSTRACT

The consumption tax reform, enacted by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 227/2026, was introduced with the promise of simplifying the Brazilian tax system by replacing fragmented taxes with the Tax on Goods and Services (IBS)

¹ Pós-doutorando em Direito pelo Centro Universitário Módulo, Caraguatatuba, São Paulo, Brasil.
E-mail: cnascimento@modulo.edu.br

and the Contribution on Goods and Services (CBS). This article argues that this simplification did not eliminate tax complexity, but rather shifted it within the federal pact itself, giving rise to a new form of federal litigation, the constitutional significance of which is attested to by the creation, in Article 105, subsection I, subparagraph “j,” of the Constitution, of the original jurisdiction of the Superior Court of Justice to adjudicate conflicts between federal entities and the IBS Management Committee. Based on a dogmatic-legal analysis of the governing legislation, the legislative process, and specialized legal doctrine, this study examines the legal nature of the Management Committee, the boundaries between formal and material municipal autonomy, the risks of algorithmic tax administration, and the role of the STJ in shaping Brazil’s new fiscal federalism. It is concluded that the success of the reform will depend on the ability to reconcile administrative efficiency and federal autonomy; otherwise, the national integration of the IBS risks becoming tax centralization cloaked in constitutional language.

Keywords: Tax Reform. Fiscal Federalism. IBS Management Committee. Federal Litigation.

RESUMEN

La reforma fiscal sobre el consumo, consolidada mediante la Enmienda Constitucional n.º 132/2023 y regulada por la Ley Complementaria n.º 227/2026, se presentó con la promesa de simplificar el sistema tributario brasileño, mediante la sustitución de los impuestos fragmentados por el Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS) y la Contribución sobre Bienes y Servicios (CBS). El presente artículo sostiene que dicha simplificación no ha eliminado la complejidad fiscal, sino que la ha desplazado al seno del propio pacto federativo, dando lugar a un nuevo contencioso federativo, cuya importancia constitucional queda patente en la creación, en el artículo 105, apartado I, letra «j», de la Constitución, de la competencia originaria del Tribunal Superior de Justicia para juzgar los conflictos entre las entidades federativas y el Comité Gestor del IBS. A partir de un análisis dogmático-jurídico de la legislación aplicable, del proceso legislativo y de la doctrina especializada, se examinan la naturaleza jurídica del Comité Gestor, los límites entre la autonomía municipal formal y material, los riesgos de la administración tributaria algorítmica y el papel del STJ en la construcción del nuevo federalismo fiscal brasileño. Se concluye que el éxito de la reforma dependerá de la capacidad de conciliar la eficiencia administrativa y la autonomía federativa, so pena de que la integración nacional del IBS se convierta en una centralización fiscal revestida de lenguaje constitucional.

Palabras clave: Reforma Fiscal. Federalismo Fiscal. Comité Gestor del IBS. Contencioso Federativo.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária sobre o consumo, consolidada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 227/2026, foi apresentada à sociedade

brasileira sob uma promessa relativamente simples: substituir a fragmentação de ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI por um sistema dual — Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) — capaz de reduzir litígios, uniformizar a interpretação normativa e encerrar décadas de guerra fiscal entre os entes federativos. O discurso oficial insistiu, reiteradamente, no vocabulário da simplificação: menos tributos, menos obrigações acessórias, menos espaço para conflitos de competência.

Este artigo parte de uma hipótese que contraria, ao menos parcialmente, esse discurso. Não se sustenta aqui que a complexidade tributária brasileira tenha sido eliminada; sustenta-se que ela foi, em larga medida, deslocada — da relação clássica entre Fisco e contribuinte para o interior do próprio pacto federativo. A evidência desse deslocamento não é especulativa. Está inscrita na própria Constituição, que passou a prever, no art. 105, inciso I, alínea "j", incluído pela EC 132/2023, competência originária do Superior Tribunal de Justiça para julgar "os conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, relacionados aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V". Uma reforma que se pretende simplificadora não costuma nascer acompanhada de jurisdição originária específica para os conflitos que ela própria é capaz de gerar — e é exatamente isso que ocorreu aqui. Esta investigação dá continuidade à reflexão crítica sobre as tensões estruturais da Reforma Tributária já iniciada pelo autor (Bartine, 2026b).

O objetivo deste trabalho é investigar a natureza, a origem e os contornos jurídicos desse novo contencioso federativo, tomando como eixo três problemas centrais. O primeiro é institucional: qual a natureza jurídica do Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e em que medida a concentração, nesse órgão, de competências regulamentares, arrecadatórias e decisórias antes pulverizadas entre os entes federativos é compatível com a autonomia constitucionalmente assegurada aos Municípios. O segundo é tecnológico-administrativo: a apuração assistida e o split payment transferem para uma infraestrutura nacional centralizada etapas do processo tributário que, historicamente, eram exercidas — com todas as suas imperfeições — pelas administrações fazendárias locais; cabe perguntar quem responde pelos erros sistêmicos dessa nova arquitetura. O terceiro é jurisdicional: qual o papel reservado ao STJ nessa nova competência originária, e até que ponto sua jurisprudência será chamada não apenas a interpretar normas tributárias, mas a redesenhar, na prática, os limites do federalismo fiscal brasileiro.

A pesquisa adota abordagem dogmático-jurídica, com apoio em análise da legislação de regência (Constituição Federal, EC 132/2023 e LC 227/2026), do processo legislativo —

inclusive do veto presidencial apostado a dispositivo da LC 227/2026 relativo à preservação de competências das administrações tributárias estaduais e municipais — e da doutrina especializada em direito tributário e federalismo fiscal, em diálogo interdisciplinar com a teoria da administração pública e com a literatura sobre governança algorítmica no setor público.

O presente trabalho está estruturado em quatro partes, além desta introdução. O Desenvolvimento, dividido em seis eixos temáticos, examina sucessivamente a arquitetura constitucional do novo contencioso federativo, a natureza jurídica do Comitê Gestor do IBS, a distinção entre autonomia municipal formal e material, os riscos jurídicos da administração tributária algorítmica, a litigância horizontal interfederativa e a controvérsia em torno do veto presidencial à LC 227/2026, e o papel do Superior Tribunal de Justiça na construção do novo federalismo fiscal brasileiro. Na sequência, apresenta-se a Metodologia empregada na pesquisa, seguida pela sistematização dos Resultados alcançados em cada eixo de análise. O artigo encerra-se com as Considerações Finais.

DESENVOLVIMENTO

A Arquitetura Constitucional do Novo Contencioso Federativo

A Emenda Constitucional nº 132/2023 não se limitou a substituir ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI pelo IBS e pela CBS. Ela também alterou o art. 105, inciso I, da Constituição Federal, para nele inserir a alínea "j", nos seguintes termos:

"Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: [...] j) os conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, relacionados aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V." (Brasil, 1988, art. 105, I, "j")

Convém uma precisão terminológica que a doutrina ainda não sedimentou por completo: trata-se da alínea "j", e não da alínea "f", do mesmo dispositivo. Esta última, presente na redação original de 1988, disciplina matéria completamente distinta — "a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões" —, hipótese de cabimento restrita à defesa da própria autoridade decisória do STJ, sem qualquer relação com litígios interfederativos relacionados ao IBS.

A opção do constituinte derivado por atribuir essa competência ao STJ, e não ao STF — que já dispõe, no art. 102, I, "f", de competência originária para dirimir causas e conflitos entre a União e os Estados —, não é isenta de consequências dogmáticas. Como observa Silva (2024), a proximidade entre os dois dispositivos é intuitiva, mas enganosa: enquanto a jurisdição federativa do STF pressupõe a caracterização de um "conflito federativo qualificado" — categoria que a própria Corte tem interpretado ora restritiva, ora extensivamente, conforme o potencial de abalo à harmonia da Federação —, a competência do art. 105, I, "j" está delimitada por um campo material objetivo e específico: basta que o litígio envolva entes federativos ou o Comitê Gestor e diga respeito aos tributos dos arts. 156-A e 195, V, da Constituição. Não se exige, portanto, que o STJ pondere se a controvérsia é federativamente "qualificada" — um ganho de objetividade que, ao mesmo tempo, revela o quanto o constituinte já previa a proliferação desses litígios.

Essa arquitetura consolidou-se institucionalmente antes mesmo da plena maturidade do novo sistema. Em junho de 2026, o STJ alterou seu Regimento Interno para criar classe processual própria — o "Conflito Federativo" —, atribuída à 1ª Seção da Corte, responsável pelas causas tributárias e de Direito Público (Vital, 2026). A mudança regimental autoriza o relator a decidir monocraticamente para adequar o caso a jurisprudência vinculante ou consolidada, ou para declinar da competência quando não se evidenciar verdadeiro conflito federativo — reproduzindo, no plano infraconstitucional, a mesma exigência de qualificação que a jurisprudência do STF já desenvolvera para sua própria competência do art. 102, I, "f". Prevê-se, ainda, a intervenção obrigatória do Ministério Público (Vital, 2026).

Registre-se, por fim, que essa competência resolve apenas parte do problema. A definição de qual foro julgará as ações ajuizadas pelo próprio contribuinte — e não apenas os litígios entre entes — permanece em aberto, e propostas concorrentes (jurisdição mista digital, de um lado; política de litigante único, de outro) têm dividido a doutrina processual tributária (Vital, 2026). O contencioso federativo "estatal", portanto, é apenas a primeira — e mais claramente resolvida — das camadas de litigiosidade que a reforma inaugura.

O que esses dados revelam, em conjunto, é que a arquitetura constitucional do IBS não apenas tolerou a possibilidade de conflito federativo: ela o antecipou com precisão suficiente para justificar competência jurisdicional originária, criação de classe processual específica e intervenção obrigatória do Ministério Público — tudo isso antes da plena maturidade operacional do tributo que lhe deu origem. Uma reforma anunciada como simplificadora não costuma vir acompanhada desse aparato.

Natureza Jurídica do Comitê Gestor do IBS e o Deslocamento de Competências Administrativas

A Emenda Constitucional nº 132/2023 qualifica o CGIBS como "entidade pública sob regime especial", dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira — expressão que, à primeira vista, sugere autonomia equiparável à das autarquias. A qualificação, contudo, é deliberadamente incompleta: a própria emenda não define a natureza jurídica do Comitê dentre os enquadramentos clássicos das pessoas jurídicas de direito administrativo, limitando-se a atribuir-lhe esse regime especial (Engel; Gazzaneo; Paiva, 2026). Trata-se de omissão significativa. Se, por um lado, o CGIBS apresenta características próximas às autarquias — patrimônio próprio, capacidade de autoadministração, orçamento próprio —, por outro, a ausência de vinculação a um ente federado específico dificulta seu enquadramento nas categorias tradicionais, o que projeta incerteza sobre a extensão automática, ao Comitê, da jurisprudência já consolidada em direito administrativo para autarquias e demais entidades da administração indireta (Engel; Gazzaneo; Paiva, 2026).

Essa atipicidade não é um acidente de redação constitucional. O sistema tributário nacional já conhecia, desde o art. 7º do Código Tributário Nacional, a distinção entre competência tributária — indelegável — e capacidade tributária ativa, que pode ser atribuída por uma pessoa jurídica de direito público a outra para as funções de arrecadar, fiscalizar e executar atos administrativos em matéria tributária. O que a EC 132/2023 fez foi inaugurar, de modo inédito no constitucionalismo tributário brasileiro, uma entidade específica incumbida de centralizar o exercício dessa capacidade em relação a um tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios — um desenho para o qual não havia precedente estrutural no sistema anterior.

A Lei Complementar nº 227/2026, ao disciplinar definitivamente o CGIBS — após período de instalação provisória sob a LC 214/2025, com mandatos dos representantes eleitos mantidos até 31 de março de 2027 —, tornou concreto esse deslocamento de competências. Estados, Distrito Federal e Municípios passam a exercer, de forma integrada e exclusivamente por meio do Comitê, atribuições que incluem editar o regulamento único do IBS, uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, arrecadar o tributo, efetuar compensações, realizar retenções, distribuir o produto da arrecadação e decidir o contencioso administrativo. Ao CGIBS compete ainda coordenar a fiscalização, o lançamento, a cobrança, a inscrição em dívida

ativa e a atuação das Procuradorias estaduais e municipais — e, de forma particularmente relevante, fixar com exclusividade as obrigações acessórias relativas ao IBS (art. 2º, LC 227/2026), matéria que, historicamente, cada ente federativo disciplinava segundo sua própria conveniência arrecadatória e fiscalizatória.

Vale registrar, para não incorrer em simplificação excessiva, que a centralização não é absoluta. A competência fiscalizatória e de cobrança dos entes federativos foi formalmente preservada; ao CGIBS cabe coordená-la e padronizá-la, não eliminá-la (Engel; Gazzaneo; Paiva, 2026). A Lei Complementar veda, por exemplo, a segregação de competências fiscalizatórias por atividade econômica ou porte do contribuinte, mas não impede que o ente federativo, observados os critérios de titularidade e cotitularidade definidos em regulamento, fiscalize diretamente sujeitos passivos situados em seu território. Da mesma forma, apenas será lavrado um único auto de infração relativo ao IBS, com discriminação da parcela do crédito tributário pertencente a cada ente (art. 4º, § 3º, VI, LC 227/2026) — regra que resolve, em favor da segurança jurídica, a antiga dúvida sobre a possibilidade de múltiplos autos de infração incidentes sobre uma mesma obrigação.

A assimetria mais reveladora, contudo, está na composição do próprio Conselho Superior do CGIBS. Enquanto os 27 representantes dos Estados e do Distrito Federal são indicados diretamente pelos respectivos Chefes do Poder Executivo, os representantes municipais — também 27, divididos entre um grupo eleito paritariamente entre Municípios e outro cujo peso do voto é proporcional à população — dependem de um processo eleitoral indireto, com chapas apresentadas pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos (Engel; Gazzaneo; Paiva, 2026). Essa diferenciação, embora pragmaticamente justificável diante da inviabilidade de indicação direta por mais de cinco mil Municípios, produz um desenho em que Estados influenciam decisões do CGIBS de forma direta e imediata, ao passo que a esmagadora maioria dos Municípios brasileiros participa apenas indiretamente — um dado que antecipa, já no plano da governança institucional do Comitê, a discussão sobre autonomia municipal formal e material que será retomada na seção 2.3.

Some-se a isso a exclusão da União do âmbito decisório do CGIBS: as normas comuns ao IBS e à CBS dependem de ato conjunto entre o Comitê e a Receita Federal, gerando uma relação de dependência recíproca entre estruturas que respondem a lógicas federativas distintas — o CGIBS a Estados e Municípios, a União à sua própria administração fazendária (Engel; Gazzaneo; Paiva, 2026). O resultado é uma entidade que não é autarquia federal, não é consórcio

público na acepção da Lei nº 11.107/2005, não é órgão da administração direta de qualquer ente e não encontra símile na experiência tributária brasileira anterior. É, como reconhece a própria doutrina especializada, entidade *sui generis* cuja natureza atípica não é mero preciosismo classificatório — foi ela, precisamente, que justificou a criação, pela EC 132/2023, de competência jurisdicional originária específica do STJ para dirimir os conflitos que essa atipicidade institucional inevitavelmente produzirá.

Direito Comparado: os Modelos de IVA Federativo

O desafio de administrar um imposto sobre valor agregado em uma federação não é exclusividade brasileira, e a literatura internacional sobre o tema é anterior — em décadas — à própria Reforma Tributária de 2023. Bird e Gendron (2001), em estudo já clássico sobre IVA em países federais, sistematizaram as alternativas institucionais disponíveis para conciliar a uniformidade que o imposto sobre valor agregado exige com a autonomia fiscal subnacional. Os mesmos autores, em trabalho anterior, propuseram formulações teóricas — o CVAT (Compensating VAT) e o VIVAT (Viable Integrated VAT) — que anteciparam, ainda que em plano abstrato, mecanismos de compensação centralizada de créditos interestaduais estruturalmente próximos ao que o Brasil viria a batizar de apuração assistida e split payment (Bird; Gendron, 2000). Não é exagero afirmar que o CGIBS, décadas depois, deu corpo institucional a um debate que a doutrina internacional já anunciava como inevitável para federações que adotassem o IVA na origem múltipla de receita.

O comparativo mais próximo ao caso brasileiro, por semelhança demográfica e heterogeneidade federativa, é o indiano. O Goods and Services Tax (GST), instituído por emenda constitucional para unificar tributos federais e estaduais sobre o consumo, é administrado pelo GST Council, criado sessenta dias após a emenda que o autorizou, como autoridade máxima decisória sobre o tributo (Brandão; Viana; Silva, 2021). A composição, no entanto, revela uma diferença estrutural relevante: o Ministro das Finanças da União preside o Conselho, e as decisões exigem três quartos de aprovação, com um terço dos votos atribuído à União e dois terços aos Estados coletivamente (Nayyar; Singh, 2018 apud Brandão; Viana; Silva, 2021). Diferentemente do Brasil, portanto, o modelo indiano preserva a União como copartícipe formal e permanente da governança do tributo unificado — ainda que minoritária —, ao passo que o CGIBS a exclui inteiramente de seu Conselho Superior. Note-se, ademais, que a Índia não diferencia o peso do

voto estadual por critérios de arrecadação ou população, ao contrário do desenho brasileiro, que reserva um dos dois grupos de representação municipal a critério estritamente populacional. Até o presente, registre-se, todas as deliberações do GST Council foram tomadas por consenso, e não por votação majoritária (Sebastian, 2018 apud Brandão; Viana; Silva, 2021) — prática que, embora não vinculante, tem funcionado como salvaguarda informal da coesão federativa indiana.

O modelo canadense oferece um contraponto de sinal oposto. O Canadá mantém o Goods and Services Tax federal e permite que cada província opte por harmonizá-lo ao seu próprio tributo sobre vendas, constituindo o Harmonized Sales Tax (HST), administrado pela Canada Revenue Agency em nome das províncias aderentes, mediante acordos bilaterais de coordenação fiscal integrada. Províncias como Quebec optaram por manter administração própria, ainda que harmonizada. A diferença central em relação ao Brasil não está apenas na existência de um comitê gestor, mas na natureza voluntária e assimétrica da centralização canadense: nenhuma província é constitucionalmente compelida a aderir ao regime harmonizado, ao passo que a integração ao CGIBS é imposição constitucional, sem alternativa de administração autônoma para nenhum ente subnacional brasileiro.

Já a União Europeia representa o polo mais descentralizado do espectro comparado. A Diretiva 2006/112/CE harmoniza a base de incidência, as alíquotas mínimas e as regras estruturais do IVA europeu, mas deixa a administração, a arrecadação, a fiscalização e a cobrança inteiramente a cargo de cada Estado-Membro. O Comitê do IVA instituído pela própria diretiva (art. 398) tem natureza meramente consultiva, sem poder normativo vinculante sobre os fiscos nacionais. Nesse espectro comparado — da governança puramente consultiva da União Europeia à copresidência formal da União indiana, passando pela adesão voluntária e assimétrica do Canadá —, o CGIBS ocupa a posição mais centralizadora: nenhum dos modelos analisados atribui a uma entidade interfederativa poder regulamentar, arrecadatário e decisório tão amplo quanto o que a EC 132/2023 e a LC 227/2026 conferiram ao Comitê Gestor brasileiro, e nenhum deles exclui, como o brasileiro exclui, a própria esfera federal de sua governança.

Autonomia Municipal Formal versus Material: Titularidade sem Controle Efetivo

Autonomia federativa não se esgota na atribuição formal de uma competência ou na garantia textual de assento em um colegiado decisório. Pressupõe, para ser mais que promessa constitucional, meios efetivos de exercício. A doutrina que examinou a composição do Conselho

Superior do CGIBS chegou a essa mesma conclusão por via empírica, e não apenas teórica: a autonomia dos entes subnacionais, nesse novo modelo, só se realiza se existirem condições materiais para seu exercício — do contrário, o que resta é redução de representatividade sob aparência de paridade (Souza, G., 2025 apud Gutierrez; Delgado, 2026).

O episódio mais revelador dessa distância entre titularidade formal e controle material antecedeu, cronologicamente, a própria Lei Complementar nº 227/2026. Em 16 de maio de 2025 — quase oito meses antes da publicação da lei que disciplinaria a representação paritária dos entes no Conselho Superior —, o CGIBS foi instalado de fato, exclusivamente com representantes dos Estados, sob a justificativa de que era necessário obter CNPJ e conta bancária próprios para receber os repasses orçamentários da União (Gutierrez; Delgado, 2026, citando Olivon, 2025). Elegeu-se, nessa mesma ocasião, o primeiro presidente do órgão — o Secretário de Fazenda do Mato Grosso do Sul, também presidente do Comsefaz —, e cerca de dois mil técnicos, entre Estados e Municípios, passaram a trabalhar intensamente no desenvolvimento dos sistemas operacionais do IBS. A Frente Nacional de Prefeitos sequer votou nessa eleição; a Confederação Nacional de Municípios não compareceu. O impasse entre as duas entidades quanto aos critérios de escolha dos representantes municipais já havia sido judicializado (Processo nº 0718870-09.2025.8.07.0001, 11ª Vara Cível de Brasília), e permaneceu sem solução por meses.

O fato merece registro porque ilustra, com precisão quase didática, a tese central desta seção: exatamente as decisões mais estruturantes — a arquitetura dos sistemas, o regimento interno do Comitê, os parâmetros técnicos que condicionariam toda a operação futura do IBS — foram tomadas em um período em que a representação municipal, garantida pelo art. 156-B, § 2º, I, da Constituição, existia apenas no papel. Como observa a doutrina, essa omissão gera desequilíbrio federativo apto a produzir tanto litígios judiciais entre os entes quanto questionamentos de inconstitucionalidade, pois os Municípios ficam subordinados a decisões de um processo do qual não participaram (Ivo, [20--] apud Gutierrez; Delgado, 2026). A expressão cunhada por parte da doutrina para descrever esse fenômeno é direta: erosão federativa (Souza; Szelbracikowski, 2025 Apud Gutierrez; Delgado, 2026).

Também depois de sanada formalmente — com a publicação da LC 227/2026 e a definição dos critérios de eleição dos 27 representantes municipais, divididos entre um grupo de 14 eleitos sem ponderação populacional e outro de 13 eleitos com peso proporcional à população —, a representação municipal no CGIBS permanece estruturalmente rarefeita. Vinte e sete representantes para 5.570 Municípios equivalem a 0,48% de representação direta; em média

aritmética, cada representante responde por 206 municipalidades, frequentemente de regiões, portes econômicos e vocações produtivas inteiramente distintos (Gutierrez; Delgado, 2026). O próprio desenho eleitoral favorece essa concentração: o quórum mínimo de 30% do total de Municípios ou da população nacional para validar uma chapa vencedora pode ser alcançado, sozinhos, pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais — que juntos somam 1.498 Municípios (27% do total) e mais de 67 milhões de habitantes, superando os 30% exigidos da população brasileira (Gutierrez; Delgado, 2026, com base em dados do IBGE). Não é implausível, portanto, que a representação municipal no Conselho Superior se concentre, na prática, em poucas regiões do território nacional, deixando sub-representados exatamente os Municípios menores e mais dependentes de transferências — para os quais o antigo ISS, registre-se, representava parcela proporcionalmente relevante do orçamento próprio (Bremaeker, 2017 apud Gutierrez; Delgado, 2026).

É nesse ponto que a advertência de Ataliba, formulada décadas antes da Reforma Tributária de 2023 mas surpreendentemente atual, ganha peso renovado: a concentração de poder tributário nas mãos de poucos tende a tornar o Estado mais unitário, aviltando o equilíbrio de forças dentro do pacto federativo (Ataliba, 1982 apud Gutierrez; Delgado, 2026). O que estava em jogo, quando o constituinte de 1982 escrevia sobre competência legislativa supletiva estadual, não era o IBS — mas o diagnóstico estrutural permanece aplicável: instituições que concentram decisão tributária em poucos atores, ainda que sob roupagem de colegiado paritário, produzem centralização de fato, independentemente do desenho formal que a Constituição lhes reserva.

O paralelo com a realidade municipal heterogênea do Brasil, já explorado na seção anterior deste artigo, aqui se aprofunda. Um representante eleito por votação concentrada nas regiões mais populosas do país dificilmente reunirá condições de traduzir, no Conselho Superior do CGIBS, as prioridades de um Município turístico do litoral paulista, de um polo portuário, de uma cidade industrial de médio porte ou de uma pequena localidade ribeirinha dependente quase exclusivamente de transferências constitucionais — situações tão distintas quanto as que a doutrina especializada já identificou ao imaginar um representante da região Norte, oriundo de um grande polo industrial amazônico, incumbido de representar municipalidades pequenas de economia pesqueira e populações ribeirinhas (Gutierrez; Delgado, 2026). A inteligência fiscal local — o conhecimento acumulado sobre o território, os contribuintes e a dinâmica econômica de cada Município — não encontra, nesse desenho, canal efetivo de tradução em decisão colegiada.

O resultado, sintetizado com precisão, é que o Município pode continuar sendo titular de parcela do produto da arrecadação do IBS sem, no entanto, controlar integralmente a regulamentação, os critérios operacionais, as obrigações acessórias, a plataforma tecnológica ou o contencioso administrativo que condicionam o exercício efetivo dessa titularidade. Autonomia meramente nominal — a garantia textual de um assento, de um voto, de uma fração da receita — não equivale a autonomia constitucional, entendida como capacidade real de deliberar sobre os termos em que o próprio tributo é administrado. É essa distância, e não a ausência de previsão formal, que definirá, na prática dos próximos anos, se o federalismo cooperativo prometido pela EC 132/2023 se consolidará ou se converterá, poder a poder, decisão a decisão, em centralização administrativa revestida de paridade institucional.

Administração Tributária Algorítmica: Apuração Assistida, *Split Payment* e Responsabilidade Institucional

A doutrina tributária brasileira já dispõe de instrumental conceitual próprio para situar o que a Reforma Tributária inaugurou no plano tecnológico. Teixeira (2026) propõe uma escala evolutiva — digitalização tributária, automação tributária, tributação programável e tributação algorítmica (*smart taxation*) — para medir o grau de deslocamento da mediação humana na aplicação da norma fiscal. Na digitalização, documentos físicos tornam-se digitais sem qualquer direcionamento de conduta; na automação, sistemas eletrônicos apoiam o contribuinte e o Fisco sem substituir a apuração humana; já na tributação programável, a norma tributária converte-se em código eletrônico autoexecutável, e seu cumprimento deixa de depender de qualquer intervenção humana. O *split payment* brasileiro, segundo essa taxonomia, inaugura precisamente esse terceiro estágio — ainda não a tributação algorítmica propriamente dita, que pressuporia inteligência artificial identificando autonomamente fraudes e condutas evasivas, mas já uma ruptura suficiente para justificar o escrutínio constitucional mais cuidadoso.

O mecanismo, tal como desenhado pela LC nº 214/2025, opera segundo uma hierarquia rígida de liquidação: primeiro, a compensação automática com créditos disponíveis; na sua ausência, o *split payment* eletrônico, que segrega o valor do tributo no momento da liquidação financeira da operação, processado pelo sistema bancário sem qualquer intervenção das partes; subsidiariamente, o *split payment* manual, de responsabilidade do adquirente; e, apenas residualmente, a apuração direta pelo contribuinte. Em todos os estágios não residuais — que

tendem a ser a esmagadora maioria das operações —, o contribuinte deixa de deter qualquer controle efetivo sobre a apuração de seus créditos ou a forma de liquidação de sua obrigação: tudo se processa em um triângulo eletrônico formado pelo sistema do Fisco (Receita Federal e CGIBS), pelo sistema do contribuinte e pelo sistema da instituição financeira, sem participação humana. É, como registra a doutrina, sistemática inédita no mundo por sua profundidade e consistência eletrônica — mais abrangente que os precedentes europeus de *split payment*, como o mecanismo italiano, cuja aplicação se restringe a operações com a Administração Pública e a setores específicos de risco fiscal, e não à totalidade das operações econômicas do país, como ocorre no desenho brasileiro (Teixeira, 2026).

A ruptura mais sensível, para os fins deste artigo, está na eliminação do espaço dialético que caracterizava o lançamento por homologação: a interpelação discursiva entre contribuinte e autoridade fiscal, que permitia graus de concordância e discordância quanto ao conteúdo da norma, dá lugar à parametrização unilateral do sistema pelo próprio Fisco. Não há, no *split payment*, instrumento equivalente à suspensão da exigibilidade do crédito tributário mediante reclamação administrativa, prevista no art. 151, III, do CTN — a norma tributária é aplicada automaticamente, e sua contestação, quando possível, ocorre sempre a posteriori, depois que o valor já foi liquidado (Teixeira, 2026).

Esse deslocamento produz uma fragilidade constitucional específica, que a doutrina já identificou mesmo antes de qualquer disputa judicial concreta: como o direito ao crédito, na não cumulatividade do IBS/CBS, pode ser condicionado à verificação do efetivo recolhimento do tributo na etapa anterior (art. 156-A, § 5º, II, CF), a integridade e a completude da plataforma digital operada pelo Fisco tornam-se pressuposto de constitucionalidade do próprio sistema. Se a plataforma for insuficiente, ausente ou falha na sua codificação, essa deficiência não pode ser transferida ao contribuinte sob a forma de restrição ao seu direito de crédito (Peroto; Conte, 2025, p. 462 apud Teixeira, 2026) — o que devolve, em termos jurídicos precisos, exatamente a pergunta que este artigo formulou desde sua introdução: quem responde pelo erro sistêmico da apuração automatizada?

A resposta, até o momento, permanece institucionalmente incompleta. Notícias recentes do setor — corroboradas por representantes do próprio Comitê Gestor — indicam que a implementação do *split payment* em tempo real já sofre atrasos, com adiamento da meta original para 2027 (Moraes, 2026; França, 2026 apud Teixeira, 2026). O hiato entre a arquitetura normativa, que pressupõe processamento eletrônico integral e instantâneo, e a maturidade efetiva

da infraestrutura tecnológica do Fisco é, portanto, fato documentado, e não hipótese acadêmica. Hildebrandt (2008) oferece a chave teórica para compreender por que essa distância importa: a normatividade tecnológica não é neutra — a tecnologia "não é nem boa, nem má, mas nunca neutra" —, de modo que a codificação da norma tributária em sistema eletrônico é, ela mesma, um ato de interpretação normativa, ainda que despido da forma tradicional de manifestação jurídica. A complexidade e a incerteza inerentes à administração tributária digitalizada já haviam sido objeto de investigação mais ampla pelo autor, situando a inteligência fiscal contemporânea no contexto da complexidade sistêmica do século XXI (Bartine, 2025b). Sem mecanismos de auditabilidade da codificação e de contestação da parametrização adotada pelo Fisco — o que parte da doutrina já denomina devido processo legal tecnológico —, a tributação programável corre o risco de operar como "tecnorregulação" unilateral e top-down, subtraindo do contribuinte a capacidade de argumentar contra a regra aplicada a seu caso (Alves; Oliveira, 2021 apud Teixeira, 2026).

O que a literatura especializada em *split payment* ainda não explorou suficientemente — e que este artigo pretende adicionar ao debate — é que essa mesma fragilidade projeta-se, com igual ou maior intensidade, sobre a relação entre o CGIBS e os próprios entes federativos que o compõem. Se o contribuinte não dispõe de instrumento para contestar a parametrização do sistema que apura seu crédito, o Município também não dispõe de instrumento equivalente para contestar o critério operacional segundo o qual o mesmo sistema distribui, calcula e retém sua parcela da arrecadação. As perguntas formuladas na introdução deste artigo — quem responde por falha na distribuição da receita, qual o alcance do acesso municipal aos dados, em que medida auditores fiscais locais podem intervir em processos inteiramente automatizados — não encontram, na arquitetura da LC nº 214/2025, resposta mais clara do que aquela oferecida ao contribuinte. A auditabilidade que a doutrina tributária reivindica para proteger o sujeito passivo da obrigação é, estruturalmente, a mesma auditabilidade de que carecem os 5.570 Municípios brasileiros para proteger sua própria parcela de autonomia fiscal — o que sugere que a solução institucional para um problema tende, aqui, a resolver o outro.

Litigância Horizontal Interfederativa e a Controvérsia em torno do Veto Presidencial à LC nº 227/2026

O contencioso tributário brasileiro sempre foi pensado, na tradição doutrinária e na própria arquitetura processual, em chave vertical: de um lado o Fisco, de outro o contribuinte. A Reforma Tributária acrescenta a essa relação uma dimensão inteiramente nova — horizontal —, na qual os litigantes não são mais apenas Estado e particular, mas os próprios entes federativos entre si, ou estes contra o Comitê Gestor que os administra. Município contra Comitê Gestor; Estado contra Município; ente federativo contra outro ente; divergências sobre fiscalização, arrecadação, interpretação normativa, distribuição de receita, retenções e acesso a dados — tudo isso passa a integrar um contencioso que, até a EC 132/2023, não tinha existência jurídica autônoma.

Essa litigância horizontal já recebeu, no plano administrativo, arquitetura institucional própria. A LC nº 227/2026 instituiu a Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS e da CBS — a Cnica —, órgão destinado não a substituir o CARF ou a Câmara Superior do IBS, mas a uniformizar a interpretação das matérias comuns aos dois tributos, provocável por recurso especial fundado em divergência interpretativa entre a instância recursal do IBS e o CARF. Sua composição — oito representantes das administrações tributárias, quatro dos contribuintes e um presidente que só vota em caso de empate — reproduz, no desenho do contencioso administrativo, a mesma assimetria de poder decisório já identificada nas seções anteriores deste artigo quanto à governança do próprio CGIBS: predominância estrutural do polo arrecadador sobre o polo contribuinte, agora replicada também na instância chamada a dirimir divergências entre os próprios entes.

Mas é no episódio do veto presidencial que essa tensão federativa se revela com maior nitidez — e com uma ironia que a doutrina ainda não explorou suficientemente. O Projeto de Lei Complementar que deu origem à LC nº 227/2026 continha dispositivo (art. 5º, § 5º) que preservava, expressamente, as atribuições e competências das autoridades das administrações tributárias estaduais, distritais e municipais nos termos das respectivas leis vigentes em 20 de dezembro de 2023. O Presidente da República vetou o dispositivo. A razão do veto, transcrita da mensagem oficial, merece registro integral por sua precisão:

"Ao manter as atribuições e as competências fixadas em Lei anterior, o dispositivo perpetua os efeitos de eventual provimento derivado, em desrespeito ao disposto nos incisos II, XVIII e XXII do art. 37 da Constituição. Além disso, promove o congelamento de competências previstas em leis a partir de uma data passada, violando o pacto

federativo e afetando a autonomia dos entes para alterar sua legislação." (Brasil, 2026, Mensagem de Veto nº 36)

O veto integra a Mensagem nº 36/2026, que suprimiu treze dispositivos da lei a pedido dos Ministérios da Fazenda, de Portos e Aeroportos e de Minas e Energia — vetos que, à data de conclusão deste artigo, ainda aguardam apreciação pelo Congresso Nacional, que poderá mantê-los ou derrubá-los.

Há, nessa justificativa, uma contradição que não pode ser contornada por leitura meramente formal. O Poder Executivo invocou o pacto federativo e a autonomia dos entes subnacionais para afastar precisamente o dispositivo que pretendia resguardar, ainda que por via transitória, competências administrativas historicamente exercidas por Estados e Municípios. Ao mesmo tempo — e com base na mesma reforma —, consolidou-se um modelo em que o regulamento único, a uniformização interpretativa, a arrecadação, a compensação, a distribuição da receita, as obrigações acessórias e o contencioso administrativo passaram a ser exercidos exclusivamente por meio do CGIBS, conforme examinado nas seções 2.2 e 2.3. A autonomia foi o fundamento jurídico invocado para impedir a preservação expressa de competências locais; a mesma autonomia, no desenho estrutural da reforma, encontra-se real e materialmente comprimida pela centralização técnico-administrativa do Comitê Gestor.

Não se trata de afirmar que o veto estivesse tecnicamente equivocado — a preocupação com o engessamento normativo, e com a violação ao art. 37 da Constituição pela perpetuação de regras editadas sob um marco jurídico já superado, tem fundamento jurídico respeitável, e a crítica à "petrificação" de competências administrativas é, em si, coerente com a lógica de modernização que orienta toda a reforma. O que se pretende evidenciar é outra coisa: que o discurso da autonomia federativa tem sido mobilizado, na prática legislativa recente, tanto para justificar a centralização (o veto ao dispositivo protetivo) quanto para criticá-la (a resistência doutrinária e municipalista à concentração de poderes no CGIBS) — sinal inequívoco de que o próprio conceito de autonomia federativa, no contexto do IBS, tornou-se um campo de disputa retórica tanto quanto normativa. É esse campo de disputa, mais do que qualquer dispositivo isolado, que o Superior Tribunal de Justiça será chamado a arbitrar quando os primeiros "Conflitos Federativos" da nova classe processual chegarem à sua 1ª Seção.

O Papel do Superior Tribunal de Justiça na Construção do Novo Federalismo Fiscal

A competência originária instituída pelo art. 105, I, "j", da Constituição não posiciona o STJ como mero uniformizador de legislação infraconstitucional federal — sua função tradicional, consolidada desde 1988. Ao ser chamado a dirimir "os conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Comitê Gestor", a Corte assume tarefa de outra natureza: definir, na prática e caso a caso, os contornos jurídicos de um modelo institucional cuja arquitetura normativa — como demonstrado ao longo deste artigo — comporta tensões estruturais entre coordenação e substituição, entre uniformização e esvaziamento, entre integração tecnológica e dependência administrativa.

A Emenda Regimental nº 48/2026, editada pelo próprio STJ para adaptar seu Regimento Interno à nova competência, concentrou o julgamento desses conflitos na 1ª Seção da Corte — órgão especializado em causas tributárias e de Direito Público — e atribuiu ao relator a prerrogativa de decidir monocraticamente para adequar o caso a jurisprudência vinculante ou consolidada, ou para declinar da competência quando a causa não revelar "verdadeiro conflito federativo". A expressão não é incidental: reproduz, no plano infraconstitucional, exatamente a categoria que a jurisprudência do STF já desenvolveu, ao longo de décadas, para sua própria competência do art. 102, I, "f" — o chamado conflito federativo qualificado, apto a interferir na harmonia federativa e, por isso, merecedor de apreciação originária pela Corte Suprema (seção 2.1 deste artigo). O STJ, portanto, não herda apenas uma competência; herda também o desafio interpretativo de construir, para um campo material inteiramente novo, um critério de qualificação que o STF levou gerações para sedimentar.

Esse desafio é agravado por uma peculiaridade que a doutrina já identificou: diferentemente da competência ampla e discricionária do STF, a do STJ está delimitada por um campo material objetivo — conflitos relacionados especificamente aos tributos dos arts. 156-A e 195, V, da Constituição (Silva, 2024). Em tese, isso confere maior objetividade ao filtro de admissibilidade: não se exigiria do STJ o mesmo exercício de ponderação sobre o "potencial desagregador" do litígio que o STF pratica havia décadas. Na prática, contudo, a própria Emenda Regimental nº 48/2026 reintroduziu, pela porta dos fundos, uma cláusula de filtragem qualitativa — a exigência de "verdadeiro conflito federativo" —, o que sugere que o STJ, tão logo comece a processar os primeiros casos, precisará decidir se adota um padrão de admissibilidade mais

permissivo (aproximando-se da amplitude da competência que lhe foi textualmente conferida) ou mais restritivo (replicando, por cautela institucional, a doutrina já testada do STF).

Há, ainda, um risco de sobreposição jurisdicional que a doutrina especializada já antecipou: é plausível que controvérsias entre entes federativos relacionadas ao IBS e à CBS venham a ser compreendidas, simultaneamente, como conflitos federativos qualificados sujeitos à jurisdição originária do STF, gerando disputa de competência entre as duas Cortes superiores (Silva, 2024). A proposta doutrinária de viabilizar trânsito processual entre STF e STJ — nos moldes já previstos para a ação rescisória (art. 968, §§ 5º e 6º, CPC) ou para os recursos especial e extraordinário (arts. 1.032 e 1.033, CPC) —, associada a mecanismos permanentes de diálogo interinstitucional entre as duas Cortes, não é luxo processual: é condição de efetividade da própria jurisdição federativa em matéria de IBS e CBS, sobretudo porque o STJ, ao exercer competência originária sobre conflitos que nascem de uma reforma constitucional, inevitavelmente se deparará com questões de índole constitucional que, em tese, comportariam reexame pelo STF via recurso extraordinário.

Até a conclusão deste artigo, a nova classe processual do "Conflito Federativo" ainda não produziu precedentes de mérito capazes de revelar, na prática, qual desses caminhos o STJ irá trilhar. A estrutura está montada — 1ª Seção, decisão monocrática filtrante, intervenção obrigatória do Ministério Público —, mas o conteúdo doutrinário que preencherá a cláusula "verdadeiro conflito federativo" ainda está por ser escrito, precedente a precedente. É precisamente nesse vácuo interpretativo que se decidirá a questão central deste artigo: se a centralização administrativa promovida pelo CGIBS permanecerá compatível com a autonomia federativa constitucionalmente assegurada aos Municípios, ou se se converterá, sob a chancela jurisprudencial do STJ, em centralização tributária sofisticada, revestida de linguagem constitucional.

O Superior Tribunal de Justiça, portanto, não interpretará apenas normas tributárias. Participará — quer o queira, quer não — da construção jurisprudencial do novo federalismo fiscal brasileiro, com todas as responsabilidades institucionais que essa tarefa impõe a uma Corte cuja missão histórica sempre foi outra.

METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem dogmático-jurídica, de natureza qualitativa, com finalidade exploratória e descritiva, orientada pela análise sistemática da legislação de regência: a Constituição Federal, com destaque para o art. 105, inciso I, alínea "j", incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023; e a Lei Complementar nº 227/2026, que instituiu o Comitê Gestor do IBS e disciplinou a apuração assistida e o split payment. O método parte da premissa de que a interpretação normativa, quando confrontada com o processo legislativo que a precedeu, revela tensões que o texto isolado não evidencia — daí a inclusão, no corpus documental, da mensagem de veto presidencial ao dispositivo da LC 227/2026 que previa a preservação expressa de competências das administrações tributárias estaduais e municipais.

Complementarmente, recorre-se à revisão da doutrina especializada em direito tributário, federalismo fiscal e administração pública, em diálogo interdisciplinar com a literatura sobre governança algorítmica no setor público — campo ainda incipiente no direito tributário brasileiro, mas indispensável para compreender os efeitos jurídicos da centralização tecnológica da apuração do IBS. O diálogo interdisciplinar entre direito tributário, direito administrativo e teoria da governança pública acompanha abordagem metodológica já desenvolvida pelo autor (Bartine, 2025a). Não se trata de pesquisa empírica com coleta de dados quantificáveis, mas de análise jurídico-argumentativa que articula os planos normativo, institucional e tecnológico do novo contencioso federativo.

O procedimento adotado combina três etapas: (i) mapeamento dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes à competência originária do STJ e às atribuições do CGIBS; (ii) contraposição entre as competências formalmente mantidas pelos Municípios e as condições materiais necessárias ao seu exercício efetivo; e (iii) sistematização das hipóteses de conflito federativo — normativas, operacionais e tecnológicas — que emergem dessa nova arquitetura, com vistas a subsidiar as conclusões apresentadas nas seções de Resultados e de Considerações Finais.

RESULTADOS

A análise desenvolvida nos seis eixos do Desenvolvimento permite sistematizar os seguintes resultados. Primeiro, a arquitetura constitucional do novo contencioso federativo (2.1)

não é acidental: a EC nº 132/2023 antecipou, com precisão suficiente para justificar competência jurisdicional originária, criação de classe processual específica (Conflito Federativo, Emenda Regimental nº 48/2026 do STJ) e intervenção obrigatória do Ministério Público, a probabilidade de litígios entre entes federativos e o Comitê Gestor — antes mesmo da maturidade operacional plena do tributo que os originaria. A comparação com os modelos indiano, canadense e europeu de administração de IVA em federações revelou que o CGIBS ocupa a posição mais centralizadora entre os arranjos institucionais analisados, excluindo inclusive a própria União de sua governança.

Segundo, a natureza jurídica *sui generis* do CGIBS (2.2) — deliberadamente indefinida pelo constituinte derivado — corresponde a um real deslocamento de competências administrativas historicamente exercidas por Estados e Municípios, com assimetria estrutural na composição do Conselho Superior: indicação direta e imediata para os Estados, processo eleitoral indireto e mediado por associações para os Municípios, e exclusão total da União.

Terceiro, a distância entre autonomia formal e autonomia material (2.3) não é hipótese teórica, mas fato documentado: o CGIBS operou por quase oito meses, entre maio de 2025 e janeiro de 2026, tomando decisões sistêmicas estruturantes sem qualquer representação municipal, e a representação posteriormente instituída pela LC nº 227/2026 permanece matematicamente rarefeita (27 representantes para 5.570 Municípios).

Quarto, a administração tributária algorítmica (2.4) — o *split payment* como manifestação inaugural de tributação programável no Brasil — elimina, tanto para o contribuinte quanto, por extensão estrutural, para o ente federativo, os canais tradicionais de contestação da norma aplicada, sem que existam ainda mecanismos de auditabilidade equivalentes à complexidade do sistema implantado; a própria meta de implementação já foi adiada para 2027, evidenciando o hiato entre arquitetura normativa e maturidade tecnológica.

Quinto, a litigância horizontal interfederativa (2.5) já dispõe de desenho institucional próprio no plano administrativo (a Cnica), mas reproduz, em sua composição, a mesma assimetria identificada na governança do CGIBS; o episódio do veto presidencial ao dispositivo que preservaria competências locais revelou uso contraditório do discurso da autonomia federativa. Sexto, e por fim, o papel do STJ (2.6) permanece institucionalmente indefinido quanto ao conteúdo doutrinário da cláusula "verdadeiro conflito federativo" — não havendo, até a conclusão desta pesquisa, precedentes de mérito capazes de indicar se a Corte adotará padrão de admissibilidade amplo ou restritivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo partiu de uma hipótese que a análise desenvolvida permite agora confirmar: a Reforma Tributária, anunciada sob o vocabulário da simplificação, não eliminou a complexidade do sistema tributário brasileiro — deslocou-a para o interior do próprio pacto federativo. O contencioso que se anuncia para a próxima década não será apenas aquele tradicionalmente travado entre Fisco e contribuinte; será, em medida crescente, o contencioso entre os entes federativos e a entidade interfederativa que passou a administrar, em seu nome, parcela substancial da tributação sobre o consumo.

Os Municípios ocupam, nessa nova arquitetura, a posição mais vulnerável. Não pela ausência de previsão formal de autonomia — que a Constituição continua a garantir —, mas pela distância, já documentada empiricamente neste artigo, entre a titularidade nominal de uma competência e a capacidade material de exercê-la. Autonomia que não se traduz em controle efetivo sobre a regulamentação, a arrecadação, a plataforma tecnológica e o contencioso administrativo do tributo é, na prática, autonomia decorativa.

O sucesso da Reforma Tributária, ao final, não será medido pela eficiência arrecadatória ou pela redução do custo de conformidade — indicadores importantes, mas insuficientes. Será medido pela capacidade de construir uma administração nacional do IBS sem reduzir os Municípios brasileiros a destinatários passivos de receitas calculadas, geridas e distribuídas por uma estrutura sobre a qual detêm participação formal, mas talvez não controle material suficiente. O Superior Tribunal de Justiça, nesse processo, não terá a tarefa de proteger o CGIBS contra os Municípios, nem os Municípios contra o CGIBS — terá a tarefa, bem mais difícil, de impedir que a eficiência administrativa legitime o esvaziamento federativo, sem que a autonomia se converta, por sua vez, em pretexto para inviabilizar a integração necessária ao funcionamento do próprio imposto.

Este artigo não esgotou, tampouco pretendeu esgotar, todas as dimensões do novo contencioso da Reforma Tributária — em especial a proteção processual do contribuinte diante da tributação programável, tema que o autor desenvolveu com maior profundidade em obra específica (Bartine, 2026a). Pesquisas futuras, à medida que a 1ª Seção do STJ produzir os primeiros precedentes de mérito sobre o que constitui "verdadeiro conflito federativo", poderão testar empiricamente a hipótese aqui sustentada. Por ora, resta a advertência com que se abriu esta investigação: a Federação brasileira não precisa ser simplificada — precisa ser respeitada. E

a autonomia municipal, nesse novo sistema como em qualquer outro, não é concessão do Comitê Gestor. É garantia constitucional.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marco Antônio Sousa; OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de. Regras, pra que te quero? A relevância do direito na regulação de novas tecnologias. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 6, 2021.

ATALIBA, Geraldo. Competência legislativa supletiva estadual. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 19, n. 73, p. 81-94, jan./mar. 1982.

BARTINE, Caio. **Código de Defesa do Contribuinte**. São Paulo: Foco, 2026a.

BARTINE, Caio. **Direito Tributário Interdisciplinar**. São Paulo: Foco, 2025a.

BARTINE, Caio. **Direito Tributário Quântico**: complexidade, incerteza e inteligência fiscal no século XXI. São Paulo: Foco, 2025b.

BARTINE, Caio. **Reforma Tributária (Dis)Função**. São Paulo: Foco, 2026b.

BIRD, Richard M.; GENDRON, Pierre-Pascal. CVAT, VIVAT and Dual VAT: vertical "sharing" and interstate trade. **International Tax and Public Finance**, v. 7, n. 6, p. 753-761, 2000.

BIRD, Richard M.; GENDRON, Pierre-Pascal. VATs in federal countries: international experience and emerging possibilities. **Bulletin for International Fiscal Documentation**, v. 55, n. 7, p. 293-309, 2001.

BRANDÃO, Camila de Brito; VIANA, Carmen Sabrina Cochrane Santiago; SILVA, Fernanda Donadel da. A reforma tributária e o comitê gestor do IBS: novas perspectivas para o federalismo brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 93, p. 7-18, jan./jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem de Veto nº 36, de 13 de janeiro de 2026**. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

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); cria o Comitê Gestor do IBS. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Dispõe sobre o Comitê Gestor do IBS, o processo administrativo tributário e a distribuição da arrecadação do IBS. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966** (Código Tributário Nacional). Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015** (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Emenda Regimental nº 48, de 2026**. Altera o Regimento Interno do STJ para instituir a classe processual Conflito Federativo. Brasília, DF: STJ, 2026.

BREMAEKER, François E. J. A importância do ISS para os municípios. **Observatório de Informações Municipais**, Rio de Janeiro, mar. 2017.

ENGEL, Marcos; GAZZANEO, Silvio; PAIVA, Rodolfo. **Comitê Gestor do IBS (CG-IBS)**. São Paulo: Mariz de Oliveira e Siqueira Campos Advogados, 2026.

FRANÇA, Anna. Pagamento de imposto em tempo real será adiado para 2027. O que é o split payment? **InfoMoney**, São Paulo, 2 jan. 2026.

GUTIERREZ, Miguel Delgado; DELGADO, Carlos Henrique Crosara. O comitê gestor do IBS e a representação dos municípios antes e depois da edição da Lei Complementar n. 227/2026: uma análise crítica. **Revista de Direito Tributário da APET**, São Paulo, n. 53, p. 349-374, jan./jun. 2026.

HILDEBRANDT, Mireille. Technology and the end of law. In: KEIRSBILCK, B.; DEVROE, W.; CLAES, E. (coord.). **Facing the Limits of the Law**. Berlin: Springer, 2008. p. 443-464.

IVO, Gabriel. **O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e a estrutura federal do Estado brasileiro**: os percalços da enunciação e a legitimidade do direito. São Paulo: IBET, [20--].

MORAES, Karine. Entraves dificultam split payment em 2027, avaliam representantes do Comitê Gestor. **Jota**, Brasília, DF, 14 abr. 2026.

NAYYAR, Anand; SINGH, Inderpal. A comprehensive analysis of goods and services tax (GST) in India. **Indian Journal of Finance**, New Delhi, v. 12, n. 2, p. 60, 2018.

OLIVON, Beatriz. Comitê Gestor do IBS é instalado sem representantes dos municípios. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 ago. 2025.

PEROTO, Rafael Oliveira Beber; CONTE, Raphaela. Split payment na reforma tributária: desafios e entraves à implementação no contexto brasileiro. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 59, p. 443-467, 2025.

SEBASTIAN, Jose. India's goods and services tax: salient features and post-implementation issues. **International VAT Monitor**, Amsterdam, v. 29, n. 2, p. 75, 2018.

SILVA, Lázaro Reis Pinheiro. Conflituosidade no IBS e a competência originária do STJ na EC 132/2023. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 mar. 2024.

SOUZA, Gisele de. **Competência para instituir IBS**: tributação no destino na RFB da CF/1988. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Conselho Superior do CG-IBS sem municípios e erosão federativa. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 jun. 2025.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. Do código tributário à tributação em código: o split payment como tributação programável no Brasil. **Revista de Direito Tributário da APET**, São Paulo, n. 53, p. 79-101, jan./jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006**, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 11 dez. 2006.

VITAL, Danilo. STJ regulamenta julgamento de conflitos entre entes federados e Comitê Gestor do IBS. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 jun. 2026.