



S

P

REFORMA TRIBUTÁRIA

Outubro de 2025

Análises essenciais para entender as mudanças que impactam seu negócio.

Contencioso Administrativo Tributário do IBS: Avanços e Desafios no PLP nº 108/2024

Por:



Jessica Chehter Brand



Luiza Siqueira Cândido



Marcos Vieira Mendes

A Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro um novo modelo de tributação sobre o consumo, com a previsão do regime de tributação dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (“CBS”), de competência federal.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 214/2025, que trouxe as normas gerais do IBS e da CBS, a Reforma Tributária está na etapa de regulamentação. Neste contexto, o Projeto de Lei Complementar (PLP)

nº 108/2024, atualmente em análise na Câmara dos Deputados após aprovação pelo Senado, propõe a criação do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) e estabelece normas para gerenciar e administrar o novo imposto. Esta proposta surge como uma resposta à necessidade de adaptar o modelo tributário brasileiro, tendo em vista a extinção do ICMS e do ISS, e a criação do IBS, de competência compartilhada entre Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Confira as principais inovações trazidas por esse projeto, seus benefícios e os desafios que podem surgir durante sua implementação.

Estrutura do Contencioso Administrativo do IBS

O PLP 108/2024 visa instituir um modelo unificado para o contencioso tributário do IBS, substituindo a atual multiplicidade de regras processuais adotadas por Estados e Municípios. Para isso, propõe-se a criação do CG-IBS, um órgão responsável pela coordenação da administração fiscal, apuração, fiscalização, lançamento e julgamento das demandas tributárias, de forma integrada entre os entes federados.

Enquanto no modelo ainda vigente cada ente federado detém autonomia e competência para fiscalizar, cobrar e julgar as demandas administrativas fiscais relativas aos tributos de sua competência, o que cria uma multiplicidade de regras processuais, com o IBS, haverá uma legislação una e um único Tribunal Administrativo.

Com isso, os entes federativos Estaduais, Municipais e o Distrito Federal deixam de exercer isoladamente a gestão do contencioso tributário sobre o consumo, passando a integrar um modelo de administração compartilhada.

O modelo proposto, assim como nos parâmetros atuais, assegura o duplo grau de jurisdição, cabendo à primeira instância o julgamento das impugnações apresentadas pelos contribuintes, bem como dos Pedidos de Retificação, sendo sua composição formada exclusivamente por membros indicados pelos Estados e pelos Municípios.

A segunda instância será responsável por apreciar Recursos de Ofício e Voluntários, interpostos em face de decisões proferidas pela primeira instância. Sua estrutura será formada por vinte e sete Câmaras Recursais de Julgamento, compostas de forma paritária por representantes da Administração Tributária e dos contribuintes, sob a presidência de um membro indicado pelo fisco, ao qual caberá apenas o voto de desempate.

Caberá, ainda, a interposição de Recurso de Uniformização, dirigido à Câmara Superior do IBS, nas hipóteses de divergência jurisprudencial verificada entre decisões de segunda instância ou desta em relação à instância superior, sendo assegurada a legitimidade recursal tanto à Fazenda Pública quanto ao contribuinte.

Também é proposta a criação da Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS e da CBS, uma instância de uniformização da jurisprudência, composta por representantes da Administração Tributária e dos contribuintes.

Esse órgão, criado com vistas a padronizar eventuais divergências entre decisões de diferentes Câmaras Julgadoras de segunda instância, ganha especial relevância ao considerarmos que o contencioso administrativo do IBS será julgado por tribunal autônomo ("CG-IBS"), enquanto demandas envolvendo a CBS serão apreciadas pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais ("Carf").

Nesse sentido, será a Câmara Nacional de

Integração o órgão responsável por promover a harmonização dos dois tributos que, apesar de “gêmeos”, ou seja, com o mesmo fato gerador e matéria tributável, serão apreciados por tribunais distintos.

Avanços do PLP nº 108/2024

O PLP nº 108/2024 representa avanços importantes ao contencioso administrativo no âmbito dos estados e dos municípios, mas também pontos que demandam atenção crítica e maior debate.

Dentre as principais melhorias propostas pelo PLP nº 108/2024 em comparação ao atual contencioso administrativo tributário, podemos destacar:

- i.** a uniformização nacional de procedimentos para o contencioso administrativo;
- ii.** a tramitação processual exclusivamente eletrônica;
- iii.** a vinculação dos órgãos de julgamento vinculados às decisões qualificadas proferidas pelos Tribunais Superiores; e
- iv.** a aproximação dos percentuais das multas passíveis de aplicação no âmbito do IBS com os percentuais aplicáveis no âmbito federal.

Destacamos como um dos principais benefícios trazidos pelo Projeto de Lei em questão a uniformização nacional de procedimentos para o processo administrativo tributário, especialmente tendo em vista o grande número de entes federados subnacionais,

cada qual com legitimidade para estabelecer as próprias particularidades no rito de seus processos administrativos tributários.

Essa unificação põe fim à multiplicidade de regras, garantindo a unidade de prazos, ritos, procedimentos e normas processuais, o que facilita de forma considerável o direito dos contribuintes à ampla defesa e ao contraditório.

Da mesma forma, a previsão de que o processo administrativo tributário será integralmente eletrônico, nos termos do art. 57 do PLP nº 108/2024, confere maior transparência e acessibilidade aos contribuintes, tendo em vista que extingue a atual necessidade imposta por alguns entes federativos de protocolo físico de defesas e de petições administrativas.

Mesmo com a crescente adoção de sistemas digitais para a tramitação de processos administrativos, diversos Estados e Municípios seguem manejando documentos em formato físico, com intimações por Correios, protocolos e sustentações orais de forma presencial.

A adoção de um sistema digital para a tramitação e para o julgamento dos processos administrativos evidencia a tentativa de simplificação proposta pelo legislador, que não pode ser desvalorizada.

Notável também o esforço do PLP em afastar o formalismo exacerbado, garantindo que os atos e os termos processuais terão validade independente de forma determinada, exceto quando a legislação expressamente a exigir. Inclusive, o art. 61 do PLP afasta qualquer

eventual prejuízo aos contribuintes pela errônea denominação dada à defesa ou ao recurso.

A importância da simplicidade ao processo do IBS não pode ser ignorada, tanto é que foi elencada no primeiro inciso do rol de princípios do art. 55 do PLP.

Além do princípio da simplicidade, foram positivados outros 15 princípios, dentre os quais se destacam o princípio da verdade material e o princípio da celeridade da tramitação, os quais são muitas vezes ignorados nos processos administrativos envolvendo ICMS e ISS.

Quanto aos prazos processuais, destacam-se a contagem do prazo em dias úteis, a suspensão do curso do prazo processual entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, bem como a padronização dos prazos processuais de impugnação e recursos em 20 dias.

Atualmente as diversas legislações estaduais e municipais utilizam parâmetros variados para a contagem de prazos processuais, sem qualquer uniformidade entre os entes.

Inclusive, o PLP exclui da contagem de prazo processual o dia em que houver instabilidade do sistema eletrônico superior a 60 minutos, se ocorrida entre 6h00 e 23h00.

Ademais, o texto do PLP nº 108/2024 inova ao estabelecer o teto legal do patamar de 100% de multa sobre o valor do principal, podendo chegar a 150% sobre a totalidade ou diferença do tributo a pagar em caso de reincidência ou em caso de sonegação, fraude, simulação ou conluio.

Não obstante, o texto do PLP nº 108/2024 prevê ainda a possibilidade de redução da penalidade imposta nos casos em que o contribuinte detalhou todas as informações relacionadas ao fato gerador para a Administração Tributária, situação em que o percentual da multa será de 50%.



Pontos de Atenção e Críticas

Apesar dos significativos avanços, entretanto, alguns pontos do PLP nº 108/2024 exigem discussões mais aprofundadas, como a adoção de rito sumário que exclui a possibilidade de duplo grau de jurisdição e a preclusão rígida das nulidades passíveis de arguição pelo contribuinte.

Segundo o artigo 76 do PLP nº 108/2024, em razão de complexidade da matéria – como indeferimento de pedido de restituição e ressarcimento, exclusão de programas especiais de parcelamento e indeferimento de opção ou exclusão de ofício do regime do Simples Nacional – ou de valor de alçada, a tramitação e julgamento de determinados processos administrativos poderão ser submetidos ao rito sumário, hipótese na qual a decisão de primeira instância administrativa seria definitiva.

Ocorre que, em que pese a tentativa do legislador de conferir simplicidade e celeridade em demandas de menor complexidade, em verdade acaba por limitar o direito do contribuinte ao duplo grau de jurisdição, excluindo a possibilidade de revisão de decisões proferidas por Câmaras de Julgamento de primeira instância.

Com isso, decisões proferidas por Órgãos de Julgamento não paritários, como os de primeira instância, correm o risco de se tornarem irrecorríveis, salvo eventual divergência a ser suscitada perante a Câmara Nacional, ou a discussão pela via judicial.

Outro ponto do PLP que levanta alerta é a previsão de que, quando não suscitada na primeira oportunidade, a nulidade não mais poderá ser arguida pelo contribuinte. A preclusão do direito de que o contribuinte suscite nulidades a qualquer tempo, como pretende o PLP, pode representar verdadeira ameaça à ampla defesa. Ressalva-se, contudo, o acerto da previsão no que tange às matérias que podem ser conhecidas de ofício pela autoridade julgadora, as quais, por sua natureza, não se submetem à preclusão.

Ainda, o PLP veda que as autoridades julgadoras afastem a aplicação ou deixem de observar a legislação tributária sob o fundamento de inconstitucionalidade e de ilegalidade, o que representa um retrocesso se comparado ao processo administrativo federal, já que não há a mesma restrição quanto à ilegalidade, apenas em relação à inconstitucionalidade.



Na prática, isso significa...

Em síntese, o PLP nº 108/2024 representa um passo importante na modernização e padronização do contencioso administrativo tributário no Brasil, especialmente no contexto da reforma que instituiu o IBS. As propostas de unificação procedimental, digitalização do processo e vinculação à jurisprudência qualificada demonstram uma clara intenção de tornar o sistema mais eficiente, transparente e acessível.

No entanto, a implementação do novo modelo exigirá ajustes e acompanhamento contínuo

para garantir que ele atenda aos princípios da justiça tributária, da transparência e da segurança jurídica. A evolução do PLP, com suas emendas e ajustes, é um reflexo da complexidade da reforma tributária em curso, e sua efetiva aplicação será fundamental para o sucesso da transição para o novo sistema, de forma a refletir, de fato, os avanços democráticos, processuais e institucionais exigidos pela sociedade.



Evolução do Novo Sistema Tributário sobre o Consumo

Dezembro de 2023: Emenda Constitucional nº 132/2023

- Promulgada a reforma tributária.
- Institui o IBS e a CBS, e prevê a criação de um contencioso unificado para o novo imposto.
- Determina que as regras do novo sistema sejam detalhadas por leis complementares.

Janeiro de 2025: Lei Complementar nº 214/2025

- Estabelece as diretrizes gerais do IBS e da CBS.
- Define princípios como simplicidade, celeridade, transparência e verdade material.
- Dispõe sobre a criação e funcionamento do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS).

Maio de 2025: Projeto de Lei Complementar nº 108/2024

- Texto propõe a regulamentação do contencioso administrativo do IBS.
- Detalha a estrutura do CG-IBS, instâncias recursais e julgamento eletrônico.
- Introduz novas práticas procedimentais, uniformização e digitalização dos processos.

Setembro de 2025: Aprovação do PLP 108/2024 no Senado

- Senado Federal aprova o PLP 108/2024 com mudanças no texto original.
- Ajustes incluem avanços federativos e novas garantias aos contribuintes.
- O projeto retorna à Câmara dos Deputados para nova votação, em razão das alterações introduzidas.

LEGISLAÇÃO SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

Foi lançado, em setembro, o Portal da Conformidade Fácil. O Portal que realiza o Projeto Conformidade Fácil, que é de iniciativa conjunta do ENCAT, SVRS e PROCERGS, cuja proposta é auxiliar os contribuintes e integradores de sistemas a obterem a autorização de Documentos Fiscais Eletrônicos (DF-e) em conformidade com as regras de validação. O Portal conta com o acesso a serviços, como a Tabela Classificação Tributária, a Tabela Crédito Presumido e as funcionalidades específicas do Conformidade Fácil para NF-e/NFC-e, além de disponibilizar materiais e novidades.

Em 30/09/2025, foi publicada versão 3.2.0 do Guia Prático da EFD ICMS IPI, que inclui no Capítulo I da Seção 10 – informações sobre a Reforma Tributária sobre o Consumo, estabelecendo diretriz técnica para o período de transição, determinando que, embora a EFD não seja o sistema para apurar os novos tributos os valores totais dos documentos fiscais que contenham esses novos tributos devem ser integralmente registrados. A segregação estabelecida garante que a apuração dos impostos antigos (ICMS/IPI) dentro da EFD não seja contaminada pelos valores dos novos tributos, mantendo a integridade dos dados para os fiscos estaduais e federal durante a convivência dos dois sistemas tributários.

SÃO PAULO

Ed. Santa Catarina - Av. Paulista, 283,
4º andar -Bela Vista
São Paulo, SP, Brasil
tel +55 11 3201 7550

BRASÍLIA

Ed. Brasil 21 -SHS, Quadra 6,
Conjunto A, Bloco A,
Sala 607 -Asa Sul
Brasília, DF, Brasil
tel +55 61 3251 9400

(11) 3201-7550

www.schneiderpugliese.com.br

contato@schneiderpugliese.com.br

   /schneiderpugliese