



**CONGRESSO
DO NOROESTE PAULISTA
DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS:**
PROFESSOR PAULO DE BARROS CARVALHO

Legitimidade Passiva nas Ações Antiexacionais

Palestrante: Carla de Lourdes Gonçalves



Problema Jurídico



1

Polo Passivo

Quem deve ocupar o polo passivo nas novas ações?

2

Dissociação

A reforma dissociou competências tributárias e funções administrativas

3

Redefinição

O novo contencioso exige redefinição dos critérios processuais



Objetivo do Estudo



1

Réu Adequado

Identificar o réu adequado em
cada espécie de ação
antiexacional

2

Plano Dual

Distinguir o plano tributário
material do plano processual

3

Critério Funcional

Propor critério funcional como
solução para a legitimidade



Premissas da Reforma

CBS

- Tributo de competência da União
- Disciplina normativa federal
- Regime convergente com o IBS

IBS

- Competência compartilhada entre entes subnacionais
- Gestão integrada via Comitê Gestor
- Regime dual com disciplina convergente



Distinções Conceituais

1

Sujeição Passiva

Quem deve pagar o tributo —
relação de direito material

2

Capacidade Ativa

Quem exige ou arrecada o
tributo — função administrativa

3

Legitimidade Processual

Quem responde em juízo —
relação de direito processual



Importância do Tipo de Ação

1

Declaratória e MS

Ação declaratória e mandado
de segurança contra a exigência
tributária

2

Anulatória

Ação anulatória dirigida ao
lançamento tributário concreto

3

Repetição e Compensação

Repetição de indébito,
compensação e ressarcimento
tributário



Comitê Gestor

O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) é a entidade pública de natureza federativa, autônoma, colegiada e intergovernamental, responsável pela coordenação, administração e harmonização do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) — tributo instituído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, no âmbito da Reforma Tributária sobre o Consumo.



CBS: Regra Geral

Contribuição sobre Bens e Serviços — competência da União



A União é a legitimada passiva ordinária na CBS

- Há coincidência entre competência tributária e exigência
- PIS/Cofins servem como paradigma interpretativo
- Modelo processual segue a lógica dos tributos federais



IBS: Ponto de Complexidade

Imposto sobre Bens e Serviços — competência compartilhada



Competência compartilhada entre entes federativos

- Atuação integrada por meio do Comitê Gestor do IBS
- Persistência da atuação das procuradorias estaduais e municipais
- Tensão entre centralização administrativa e autonomia federativa



Duas Correntes Principais



Corrente 1

- Legitimidade dos entes titulares da receita tributária
- Estados e Municípios como réus naturais
- Fundamento na titularidade constitucional

Corrente 2

- Legitimidade do Comitê Gestor nos atos centralizados
- Entidade com personalidade jurídica própria
- Fundamento na função administrativa exercida

Necessidade de solução não absolutista — critério funcional como via intermediária



Critério Funcional Proposto



1

Atos Concretos

Entes e autoridades
responsáveis pelo ato
impugnado no polo passivo

2

Atos Centralizados

Comitê Gestor no polo passivo
quando o ato for de sua
competência

3

Pedido Formulado

A solução varia conforme a
natureza e o alcance do pedido



Repetição de Indébito no IBS

Tema mais sensível do novo modelo tributário



A arrecadação é centralizada e redistribuída pelo Comitê Gestor

- Tema mais sensível do novo modelo de tributação sobre o consumo
- Centralização da arrecadação gera dúvida sobre quem deve restituir
- Comitê Gestor tende a ter legitimidade passiva relevante
- Debate sobre litisconsórcio com os entes beneficiários



Litisconsórcio Passivo



1

Efetividade

O litisconsórcio pode assegurar a efetividade e o contraditório

2

Proporcionalidade

Nem sempre todos os entes devem integrar a lide — avaliar caso a caso

3

Efeitos da Sentença

A composição do polo passivo depende dos efeitos pretendidos



Competência Jurisdicional



CBS

- Tendência de competência da Justiça Federal
- União como ré — competência *ratione personae*
- Modelo semelhante ao PIS/Cofins

IBS

- Tendência de competência da Justiça Estadual
- Entes subnacionais como réus naturais
- Demandas híbridas podem gerar conflitos complexos



Jurisprudência Correlata



Não há jurisprudência consolidada específica sobre IBS e CBS

- ICMS, ISS, PIS e Cofins oferecem parâmetros interpretativos
- Critérios a observar: ato impugnado, relação material e efeitos
- Construção jurisprudencial dependerá dos primeiros casos concretos
- Doutrina já aponta tendências a partir do modelo constitucional



Conclusões



1

CBS

Na CBS, a União é o réu natural
— coincidência entre
competência e legitimidade

2

IBS

No IBS, a resposta depende da
espécie de ação e do ato
impugnado

3

Solução

Melhor via: critério funcional e
cooperativo entre os entes



Considerações Finais

- O tema exige equilíbrio entre federalismo e processo
- O Comitê Gestor ocupa posição central no debate
- Questão ainda aberta à construção jurisprudencial e doutrinária

Obrigada