EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

A **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA**, entidade sindical de grau superior e âmbito nacional, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 33.582.750/0001-78, estabelecida no SGAN, Quadra 601, Módulo "K", Ed. Antônio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-903, Brasília/DF, por seus advogados infra-assinados (procuração anexa), com endereço profissional no SGAN, Quadra 601, Módulo "K", Ed. Antônio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-903, Brasília/DF, endereço que indica para os fins do art. 77, V, do Código de Processo Civil; a **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS e TURISMO – CNC**, entidade sindical de grau superior, representante do plano do comércio em todo o território nacional, inscrita no CNPJ sob o nº 33.423.575/0001-76, com sede no Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco B, nº 14, 15º ao 18º andares, Edifício Confederação Nacional do Comércio, CEP 70.041-902, Brasília/DF, por intermédio de seus procuradores signatários; e a **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT**, entidade sindical de grau superior e âmbito nacional, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 00.721.183/0001-34, com endereço no SAUS Quadra 1, Bloco J, Entradas 10 e 20, CEP 70.070-944, Brasília/DF, representada da forma e nos termos de seus atos constitutivos, por intermédio de seus procuradores que esta subscrevem, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 102, I, "a", e 103, IX e § 2º, da Constituição da República, e nos arts. 2º, IX, 3º, 10, 12-A a 12-H da Lei nº 9.868/1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
CUMULADA COM
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

tendo por objeto: **(i)** o art. 130, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, na parte em que afasta a aplicação do art. 150, III, "c", da Constituição à fixação das alíquotas de referência do IBS e da CBS[1]; **(ii)** os arts. 126 e 127 do ADCT, também introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023, cuja aplicação a partir de 1º de janeiro de 2027 se requer seja conformada às garantias da anterioridade[2]; e **(iii)** as omissões

[1] ADCT: **Art. 130.** *Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal, observados a forma de cálculo e os limites previstos em lei complementar, de forma a assegurar:* (...) **§ 1º** *As alíquotas de referência serão fixadas no ano anterior ao de sua vigência, não se aplicando o disposto no art. 150, III, 'c', da Constituição Federal, com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União.*

[2] ADCT: **Art. 126.** *A partir de 2027:* **I -** *serão cobrados:* **a)** *a contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal;* **b)** *o imposto previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal*; **II -** *serão extintas as contribuições previstas no art. 195, I, 'b', e IV, e a contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239, todos da Constituição Federal, desde que instituída a contribuição referida na alínea 'a' do inciso I*; **III -** *o imposto previsto no art. 153, IV, da Constituição Federal: a) terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos em lei complementar; e b) não incidirá de forma cumulativa com o imposto previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal.* (...) **Art. 127.** *Em 2027 e 2028, o imposto previsto no art.*

inconstitucionais imputáveis ao Ministro de Estado da Fazenda (MF), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SRFB) e ao Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), que impedem a efetividade do art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, do art. 156-A, § 1º, VIII e XIII, do art. 156-A, § 1º, VIII, c/c arts. 149-B, IV, e 195, § 16 (não cumulatividade plena), do art. 156-A, § 5º, II c/c art. 195, §16 (crédito dependendo de pagamento anterior), do art. 156-A, § 5º, III, c/c art. 195, §16 (compensação com outros tributos federais), do art. 156-A, § 5º, IX, c/c art. 195, §16 (instabilidade de leiautes e simplicidade), do art. 156-A, § 1º, *caput* (princípio da neutralidade), do art. 153, VIII e § 6º, IV (Imposto Seletivo na base da CBS), todos da Constituição, e dos arts. 125 a 127 do ADCT, notadamente a ausência de edição, no prazo legal, do ato conjunto previsto no art. 168, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025[3], bem como a insuficiência dos atos e instrumentos indispensáveis à atualização do limite de receita do produtor rural, à opção pelo regime regular, à documentação fiscal e à apuração do IBS e da CBS, figurando como requeridos o Congresso Nacional, quanto às normas impugnadas, e as autoridades acima indicadas, quanto às omissões, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

1. A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu uma das mais significativas alterações na estrutura do Sistema Tributário Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Instituiu um novo modelo de tributação sobre o consumo, estruturado a partir do *Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)*, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e da *Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)*, de competência da União.

2. O Constituinte reformador sabia que uma mudança dessa magnitude não poderia ocorrer de uma só vez. Por isso, desenhou nos arts. 125 a 133 do ADCT uma transição gradual e ordenada, que começa com um ano de teste em 2026, prossegue com a substituição das contribuições atuais pela CBS em 2027 e se completa, a partir de 2029, com a substituição progressiva do ICMS e do ISS pelo IBS. Cada etapa pressupõe que a anterior tenha "*preparado o terreno*" e que o Poder Público tenha editado, a tempo e modo, os atos que permitem aos contribuintes conhecer e cumprir as novas obrigações.

3. A poucas semanas do início da etapa mais sensível dessa transição, essa premissa não se confirmou. A partir de 1º de janeiro de 2027, por força do art. 126 do ADCT, a CBS passa a ser cobrada integralmente. O ato conjunto que deveria definir, até 30 de setembro de 2026, os percentuais de crédito presumido nas aquisições de produtores rurais não contribuintes (art. 168, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025) não foi publicado, e os adquirentes da produção rural, como agroindústrias, cooperativas, indústria e comércio, não sabem quanto poderão creditar em aquisições que realizarão em poucas semanas. A alíquota de referência da CBS, elemento central do novo tributo, teve seu cálculo aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 28 de outubro de 2026 e somente será fixada pelo Senado Federal até 15 de dezembro, cerca de dezessete dias antes do início da cobrança. Isso só é possível porque o art. 130, § 1º, do ADCT afastou, para esse fim, a garantia da anterioridade nonagesimal. A esse quadro somam-se pendências na atualização do limite de receita do produtor rural, no

---

156-A da Constituição Federal será cobrado à alíquota estadual de 0,05% (cinco centésimos por cento) e à alíquota municipal de 0,05% (cinco centésimos por cento). **Parágrafo único.** *No período referido no caput, a alíquota da contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal, será reduzida em 0,1 (um décimo) ponto percentual.*

[3] Lei Complementar nº 214/2025: **Art. 168.** *O contribuinte de IBS e de CBS sujeito ao regime regular poderá apropriar créditos presumidos dos referidos tributos relativos às aquisições de bens e serviços de produtor rural ou de produtor rural integrado, não contribuintes, de que trata o art. 164 desta Lei Complementar.* **§ 1º** *O documento fiscal eletrônico relativo à aquisição deverá discriminar:* **I -** *o valor da operação, que corresponderá ao valor pago ao fornecedor;* **II -** *o valor do crédito presumido; e* **III -** *o valor líquido para efeitos fiscais, que corresponderá à diferença entre os valores discriminados nos incisos I e II deste parágrafo.* (...) **§ 4º** *Os percentuais serão definidos e divulgados anualmente até o mês de setembro, por ato conjunto do Ministro de Estado da Fazenda e do Comitê Gestor do IBS, e entrarão em vigor a partir de primeiro de janeiro do ano subsequente*.

procedimento de opção pelo regime regular, na documentação fiscal e na apuração assistida.

4. Essas pendências não são falhas isoladas. O IBS e a CBS seguem o modelo do imposto sobre valor agregado, em que o débito de um elo da cadeia é o crédito do seguinte. O sistema só funciona, portanto, se todos os elos dispuserem, ao mesmo tempo, da alíquota aplicável, dos créditos a que fazem jus e dos documentos que os comprovam. A falta de qualquer dessas peças não atinge apenas o contribuinte diretamente envolvido, mas se propaga por toda a cadeia.

5. Tampouco se trata de um problema apenas operacional. O quadro descrito atinge garantias que a Constituição assegura ao contribuinte e que esta Corte reconhece como cláusulas pétreas. A anterioridade tributária, como assentou este Supremo Tribunal Federal na ADI nº 939/DF, é garantia individual oponível ao próprio Poder Constituinte derivado, o que torna inconstitucional a ressalva do art. 130, § 1º, do ADCT. Essa garantia, por sua vez, protege o conhecimento antecipado do quanto se paga, e não apenas a existência abstrata do tributo, de modo que sua contagem não pode prescindir dos atos que fixam a alíquota e os créditos, e a aplicação dos arts. 126 e 127 do ADCT deve ser conformada a ela. Por fim, as omissões administrativas apontadas ofendem diretamente a Constituição: impedem a efetividade dos comandos do art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, da não cumulatividade e da neutralidade do IBS e da CBS e do próprio regime de transição do ADCT, em violação à segurança jurídica do contribuinte tal como densificada pelos princípios da simplicidade, da transparência e da cooperação (art. 145, § 3º da CF/88).

6. As Confederações requerentes não pretendem afastar a Reforma Tributária, questionar a legitimidade dos objetivos que orientaram sua aprovação ou assegurar a manutenção indefinida do sistema anterior. Ao contrário, reconhecem a relevância da transformação promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e a necessidade de sua implementação. O que se requer é que o regime de transição vigente em 2026 permaneça aplicável até que sejam sanadas as omissões apontadas, e que somente a partir da publicação do último dos atos que as sanarem, e da resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência da CBS, passem a correr os prazos da anterioridade nonagesimal e, quanto ao IBS, também da anterioridade de exercício. Requer-se, ainda, que as autoridades omissas sejam compelidas a editar os atos que lhes competem.

II. DAS NORMAS E OMISSÕES IMPUGNADAS

7. O problema constitucional descrito na síntese tem duas origens, e cada uma corresponde a uma das pretensões aqui deduzidas. De um lado, normas da própria Emenda Constitucional nº 132/2023 que, aplicadas nas condições atuais, suprimem garantias individuais do contribuinte. De outro, a inércia de órgãos administrativos que impede a efetividade de normas constitucionais que instituíram o novo sistema.

II.1. Normas impugnadas por Ação Direta de Inconstitucionalidade

8. O art. 130 do ADCT atribui ao Senado Federal a fixação, por resolução, das alíquotas de referência do IBS e da CBS, com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Seu § 1º estabelece que tais alíquotas serão fixadas no ano anterior ao de sua vigência, “não se aplicando o disposto no art. 150, III, ‘c’” da Constituição. Ao afastar a anterioridade nonagesimal, essa ressalva suprime garantia individual do contribuinte, protegida como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, da Constituição), e permite que a alíquota do novo tributo seja fixada em dezembro e cobrada em janeiro. É essa ressalva que se impugna.

9. Os arts. 126 e 127 do ADCT, por sua vez, disciplinam a etapa de transição que se inicia em 2027: a cobrança da CBS e do Imposto Seletivo, a extinção das contribuições por ela substituídas, a redução a zero das alíquotas do IPI (ressalvados os produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus) e a cobrança do IBS às alíquotas estadual e municipal de 0,05%, com redução correspondente da CBS. Esses dispositivos não são inconstitucionais em si. Sua aplicação a partir de 1º de janeiro de 2027, porém, sem que o contribuinte conheça com antecedência a alíquota e os créditos aplicáveis, viola as garantias da anterioridade (arts. 150, III, "c", e 195, § 6º da CF/88). Por isso não se postula a declaração de nulidade, mas a interpretação conforme a Constituição, para que sua aplicação observe essas garantias, nos moldes adotados por esta Corte na ADI nº 939/DF.

II.2. Omissões impugnadas (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão)

10. As omissões impugnadas violam diretamente normas da Constituição e da Emenda Constitucional nº 132/2023 que impõem ao Poder Público deveres específicos de agir. Impõe observar que os riscos causados pelo atraso na regulamentação são graves, tendo sido recentemente objeto de decisão do Tribunal de Contas da União – TCU, que atualizou a lista de pendências consideradas de alto risco (LAR 2026), apontando cerca de 90 itens críticos ou prioritários, que põe em risco o início da cobrança da CBS em 01/01/2027[4].

11. Pode-se adicionar entre elas o art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, que determina a atualização anual, pelo IPCA, do limite de receita do produtor rural, assegura a ele a opção de ser contribuinte e autoriza o crédito presumido aos seus adquirentes, com o objetivo expresso de permitir a apropriação dos créditos que o não contribuinte não pode aproveitar[5]. A segunda é o art. 156-A, § 1º, VIII e XIII, da Constituição, que impõe a não cumulatividade e a informação do tributo no documento fiscal[6], aplicável à CBS por força dos arts. 149-B, IV, e 195, § 16[7]. A terceira são os arts. 125 a 127 do ADCT, que estabelecem a transição ordenada entre os sistemas[8].

12. Ao impedirem a efetividade desses comandos, as omissões violam a segurança jurídica do contribuinte (art. 5º, caput, da CF/88), tal como densificada pelos princípios da simplicidade, da

---

[4] TC 006.413/2026-9, Plenário TCU, rel. Min. Antônio Anastasia, julg. 11/11/2026.

[5] Emenda Constitucional nº 132/2023: **Art. 9º** (...) **§ 4º** *O produtor rural pessoa física ou jurídica que obtiver receita anual inferior a R$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), atualizada anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e o produtor integrado de que trata o art. 2º, II, da Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016, com a redação vigente em 31 de maio de 2023, poderão optar por ser contribuintes dos tributos de que trata o caput.* **§ 5º** *É autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de bens e serviços de produtor rural pessoa física ou jurídica que não opte por ser contribuinte na hipótese de que trata o § 4º, nos termos da lei complementar, observado o seguinte:* **I -** *o Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do Imposto de Bens e Serviços poderão revisar, anualmente, de acordo com critérios estabelecidos em lei complementar, o valor do crédito presumido concedido, não se aplicando o disposto no art. 150, I, da Constituição Federal; e* **II -** *o crédito presumido de que trata este parágrafo terá como objetivo permitir a apropriação de créditos não aproveitados por não contribuinte do imposto em razão do disposto no caput deste parágrafo.*

[6] Constituição Federal: **Art. 156-A.** (...) **§ 1º** *O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:* (...) **IV -** *terá legislação única e uniforme em todo o território nacional, ressalvado o disposto no inciso V*; (...) **VIII -** *será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição;* (...) **XIII -** *sempre que possível, terá seu valor informado, de forma específica, no respectivo documento fiscal.*

[7] Constituição Federal: **Art. 149-B.** *Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a:* **I -** *fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos*; **II -** *imunidades*; **III -** *regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação;* **IV -** *regras de não cumulatividade e de creditamento.* (...) **Art. 195**. (...) **§ 16.** *Aplica-se à contribuição prevista no inciso V do caput o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XIII, § 3º, § 5º, II a VI e IX, e §§ 6º a 11 e 13.*

[8] ADCT: **Art. 125**. *Em 2026, o imposto previsto no art. 156-A será cobrado à alíquota estadual de 0,1% (um décimo por cento), e a contribuição prevista no art. 195, V, ambos da Constituição Federal, será cobrada à alíquota de 0,9% (nove décimos por cento).* **§ 1º** *O montante recolhido na forma do caput será compensado com o valor devido das contribuições previstas no art. 195, I, 'b', e IV, e da contribuição para o Programa de Integração Social a que se refere o art. 239, ambos da Constituição Federal.* **§ 2º** *Caso o contribuinte não possua débitos suficientes para efetuar a compensação de que trata o § 1º, o valor recolhido poderá ser compensado com qualquer outro tributo federal ou ser ressarcido em até 60 (sessenta) dias, mediante requerimento. (...)* **§ 4º** *Durante o período de que trata o caput, os sujeitos passivos que cumprirem as obrigações acessórias relativas aos tributos referidos no caput poderão ser dispensados do seu recolhimento, nos termos de lei complementar.*

transparência e da cooperação (art. 145, § 3º da CF/88)[9] e pelo princípio da neutralidade (art. 156-A, § 1º, caput, da CF/88). A Lei Complementar nº 214/2025 não é a fonte desses deveres: apenas os concretiza, indicando os órgãos responsáveis e os prazos em que devem agir.

13. A melhor forma de compreender como a inércia desses órgãos frustra tais comandos é acompanhar o percurso de uma operação qualquer no novo sistema. No modelo de valor agregado instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, toda operação entre um fornecedor e um adquirente só pode ser tributada como determina a Constituição se percorrer quatro etapas sucessivas: definir a posição jurídica de cada parte, documentar a operação, quantificar o tributo e o crédito e apurar o saldo devido. Cada uma dessas etapas depende de atos que cabe ao Poder Público editar.

14. A **primeira etapa** é definir quem é contribuinte e em qual regime. É essa definição que determina todo o restante: se o fornecedor é contribuinte do regime regular, destaca o tributo e o adquirente dele se credita; se não é, o crédito do adquirente, quando existe, assume outra forma, como a do crédito presumido. A **segunda etapa** é documentar a operação, porque é o documento fiscal que comprova o crédito e permite transmiti-lo ao elo seguinte da cadeia. A **terceira etapa** é quantificar o tributo e o crédito, o que exige conhecer a alíquota aplicável e os critérios de creditamento. A **quarta etapa** é apurar o saldo devido, confrontando débitos e créditos a partir dos documentos fiscais, com a possibilidade de conferir e corrigir as informações utilizadas.

15. As etapas são sucessivas, e a falha em qualquer uma impede as seguintes. Sem saber a posição de cada parte, não se sabe qual documento emitir; sem o documento, não há crédito comprovado; sem os critérios de creditamento e a alíquota, não há como quantificar o tributo; e sem a quantificação, não há apuração confiável. Por isso a ausência dos atos de que depende cada etapa não constitui pendência operacional acessória. Trata-se de omissão estruturante. É exatamente o que se verifica nas operações com produtores rurais, em que os atos necessários a cada uma dessas etapas não foram editados. Todas as omissões em espécie serão detalhadas no capítulo VI.3, mas podem ser citadas como exemplos:

a) a não divulgação da atualização anual, pelo IPCA, do limite de receita que define a condição de contribuinte do produtor rural (art. 9º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 132/2023 e arts. 164 e 167 da Lei Complementar nº 214/2025)[10];

b) a não disponibilização dos instrumentos de cadastramento e formalização da opção do produtor rural pelo regime regular (art. 9º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, e art. 165 da Lei Complementar nº 214/2025)[11];

c) a não conclusão dos procedimentos, leiautes e especificações técnicas do documento fiscal das aquisições de produtores rurais não contribuintes (art. 156-A, § 1º, VIII e XIII, da Constituição, art. 168, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025, e art. 112 do Decreto

[9] Constituição Federal: **Art. 145.** (...) **§ 3º** *O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente*.
[10] Lei Complementar nº 214/2025: **Art. 164.** *O produtor rural pessoa física ou jurídica que auferir receita inferior a R$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) no ano-calendário e o produtor rural integrado não serão considerados contribuintes do IBS e da CBS.* (...) **Art. 167.** *O valor estabelecido no caput do art. 164 desta Lei Complementar será atualizado anualmente com base na variação do IPCA.*
[11] Lei Complementar nº 214/2025: **Art. 165.** *O produtor rural ou o produtor rural integrado poderão optar, a qualquer tempo, por se inscrever como contribuinte do IBS e da CBS no regime regular.* **§ 1º** *Os efeitos da opção prevista no caput deste artigo iniciar-se-ão a partir do primeiro dia do mês subsequente àquele em que realizada a solicitação.* (...)

nº 12.955/2026);

d) a não publicação, no prazo encerrado em 30 de setembro de 2026, do ato conjunto que define os percentuais de crédito presumido aplicáveis em 2027 (art. 9º, § 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, e art. 168, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025); e

e) a não disponibilização de funcionalidades plenas de conferência, correção e regularização das informações no sistema de apuração assistida do IBS e da CBS (arts. 145, §3º, e 156-A, § 1º, VIII, da Constituição).

16. Deve ser acrescentado, que além das omissões acima, há ainda muita insegurança na etapa de documentação da operação, à medida que as mudanças sucessivas nas especificações técnicas de leiautes de documentos fiscais geram instabilidade. A Nota Técnica 2025.002, que adapta a NF-e e a NFC-e à nova tributação, já teve mais de uma dezena de versões. As notas técnicas correspondentes só entraram em produção em 16 de novembro de 2026, a seis semanas do início da cobrança da CBS. Esse prazo não permitirá que os contribuintes validem com segurança seus sistemas de emissão, ficando comprometido o dever de informar o tributo no documento fiscal (art. 156-A, § 1º, XIII, da CF/88), que é a base de comprovação e transmissão do crédito ao elo seguinte da cadeia econômica.

17. Também faltam elementos essenciais para a quantificação do tributo e do crédito financeiro a ser aproveitado. A alíquota de referência da CBS para 2027 ainda depende de resolução do Senado Federal, cujo prazo vai até 15 de dezembro de 2026[12]. O Imposto Seletivo, que integra a base de cálculo da CBS, tem alíquotas fixadas em medida provisória ainda não convertida em lei[13], e a manutenção do IPI sobre os mesmos produtos depende da PEC nº 22/2026. Falta, ainda, a instrução normativa que operacionaliza o Pedido de Utilização de Crédito (PUC) [14], e seguem sem definição o tratamento dos créditos reconhecidos por decisões transitadas em julgado após 31/12/2026, inclusive os decorrentes do Tema 843/STF, a possibilidade de compensação da CBS com outros tributos federais e o destino do saldo credor de IPI.

18. Merece destaque a falta de meios efetivos de conferência e correção da apuração assistida, o que interfere na apuração do crédito tributário devido. Ao mesmo tempo, o crédito do adquirente passa a depender do pagamento do fornecedor antes de o split payment estar em funcionamento. O resultado é um descasamento de caixa incompatível com a não cumulatividade plena (art. 156-A, § 1º, VIII, c/c art. 195, § 16, da CF/88).

19. Nesse contexto, é indispensável que sejam previamente definidos: (i) os eventos que caracterizarão a extinção do débito para fins de creditamento; (ii) os procedimentos aplicáveis aos pagamentos parcelados, cancelamentos, devoluções, chargebacks e estornos; (iii) o tratamento das operações destinadas ao consumidor final (B2C); (iv) as obrigações impostas às instituições financeiras e aos prestadores de serviços de pagamento (PSPs); (v) a responsabilidade pelos custos de adaptação tecnológica e operacional; (vi) os critérios de compartilhamento de informações entre contribuintes, instituições financeiras, Receita Federal e Comitê Gestor do IBS; e (vii) a integração do RAD com os

[12] Lei Complementar nº 214/2025, art. 18, I
[13] MP 1399/2026
[14] Lei Complementar nº 214/2025, art. 378; Decreto nº 12.955/2026, arts. 602 a 613; Instrumento por meio do qual os contribuintes deverão informar, habilitar e utilizar os saldos antigos remanescentes de PIS e Cofins durante a transição para a CBS

sistemas de emissão de documentos fiscais eletrônicos e de apropriação de créditos da CBS; (viii) os prazos, as condições e os efeitos da retificação da apuração assistida confirmada, bem como os mecanismos de impugnação de créditos não reconhecidos pelo sistema.

20. As omissões serão detalhadas no capítulo VI.3 e atingem todas as etapas da operação que será tributada pelo novo sistema. Exigir a CBS a partir de 1º de janeiro de 2027 sem os atos que cabem ao Poder Público transfere ao contribuinte o ônus da inércia estatal, em violação à segurança jurídica, à neutralidade e à transição ordenada prevista nos arts. 125 a 127 do ADCT.

III. DA LEGITIMIDADE ATIVA DAS CONFEDERAÇÕES REQUERENTES E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

21. As Requerentes, na condição de confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, possuem legitimidade para a propositura da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade, de natureza híbrida, que reúne pretensões próprias de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), com fundamento no art. 103, IX, da Constituição Federal, combinado com o art. 2º, IX, e os arts. 12-A e seguintes da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

22. Com efeito, o referido dispositivo constitucional confere legitimidade às confederações sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional para provocar a jurisdição constitucional, tanto para a impugnação de atos normativos incompatíveis com a Constituição Federal quanto para o reconhecimento de omissões inconstitucionais, observados os requisitos próprios de cada modalidade de controle.

23. Como se demonstrará a seguir, cada entidade integrante do polo ativo possui legitimidade para a propositura da presente demanda, o que se verifica mediante a demonstração de sua natureza jurídica, de sua abrangência nacional e de sua condição de representante de categoria econômica, bem como da pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da controvérsia constitucional submetida à apreciação desta Suprema Corte.

III.1. Legitimidade ativa da CNA

24. A legitimidade da CNA decorre de sua natureza jurídica de entidade sindical de grau superior, de âmbito nacional, integrante do sistema confederativo de representação sindical, cuja atuação institucional se destina à defesa dos direitos e interesses da categoria econômica rural brasileira.

25. A CNA foi reconhecida pelo Decreto nº 53.516, de 31 de janeiro de 1964, publicado no Diário Oficial da União de 5 de fevereiro de 1964, e é constituída por 27 (vinte e sete) Federações representativas da categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, no que se refere às atividades primárias desta ou de qualquer outro ramo, independentemente da área. Sua condição de entidade representativa de âmbito nacional, assim como a abrangência de suas finalidades institucionais, encontra expressa previsão em seu Estatuto Social, especialmente nos arts. 1º, 3º e 5º[15].

[15] **Art. 1º –** *A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, entidade sindical de grau superior, reconhecida pelo Decreto nº 53.516, de 31/01/64, publicado no Diário Oficial da União de 05/02/64, é constituída pela categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária,*

26. As disposições estatutárias evidenciam que a CNA não apenas possui representatividade formal da categoria econômica rural, como também detém atribuição institucional expressa para promover sua defesa em questões judiciais e administrativas, inclusive mediante a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

27. A pertinência temática é direta. As normas impugnadas são de alcance geral e incidem sobre todas as operações da cadeia agropecuária a partir de 2027: definem quando e em que condições a CBS e o IBS passam a ser exigidos e quando se extinguem os tributos que hoje incidem sobre a produção e a comercialização rural. As omissões, por sua vez, atingem diretamente o regime específico da atividade rural instituído pelo art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023 e disciplinado pelos arts. 164 a 168 da Lei Complementar nº 214/2025, que tratam da condição de contribuinte, da opção pelo regime regular e da apropriação de créditos presumidos nas aquisições da produção agropecuária.

28. A circunstância de a tutela requerida produzir efeitos sobre todo o regime do IBS e da CBS não afasta a pertinência temática. A extensão do provimento não constitui pretensão autônoma da CNA em favor de outros setores econômicos. É consequência necessária da natureza geral das normas impugnadas e da indivisibilidade técnica do sistema, demonstrada no item VII, adiante. A pertinência afere-se pela relação entre o objeto da ação e as finalidades estatutárias da entidade, e não pela extensão subjetiva dos efeitos da decisão, que decorre da natureza objetiva do controle concentrado. Não por outra razão, a ADI nº 939/DF, que resultou na suspensão de dispositivo de emenda constitucional tributária com eficácia em relação a todos os contribuintes, foi proposta por confederação sindical.

29. Resta demonstrada, portanto, a legitimidade ativa da CNA, bem como a pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da presente ação.

III.2. Legitimidade ativa da CNC

30. A Requerente foi fundada em 4 de setembro de 1945 e reconhecida pelo Decreto nº 20.068, de 30 de novembro do mesmo ano, como confederação sindical de âmbito nacional. Congrega as categorias econômicas do setor terciário e tem como filiadas federações em todos os Estados do Brasil, tendo sua denominação social sido modificada, em maio de 2008, para Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), conforme despacho do Ministério do Trabalho e Emprego, datado de 14 de maio de 2008. Nos termos do art. 8°, III, da Constituição, e de seu Estatuto Social, a CNC tem como uma de suas prerrogativas constitucionais e objetivos institucionais representar e defender, no plano nacional, os direitos e interesses coletivos ou individuais das categorias econômicas do comércio brasileiro de bens, serviços e de turismo, inclusive em questões judiciais ou administrativas. A requerente se insere, portanto, dentre as legitimadas para propor a Ação Direta de

---

do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, no que se refere às atividades primárias desta ou de qualquer outro ramo, independentemente da área, tendo como princípios: **I –** *a valorização do produtor e do trabalhador rural;* (...) **Art. 3º –** *São objetivos da CNA:* **I –** *coordenar, promover o desenvolvimento, a defesa e a proteção da categoria econômica de que trata o caput do Art. 1º e representá-la legalmente;* **II –** *representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário.* (...) **Art. 5º –** *São prerrogativas da CNA:* (...) **V –** *defender os direitos e os interesses da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas;* **VI –** *propor qualquer tipo de ação que vise resguardar os interesses da categoria econômica representada, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e denunciar irregularidades e ilegalidades às autoridades ou entidades competentes;* **VII –** *colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País. (...)*

Inconstitucionalidade, conforme o art. 103, IX, da Carta, c/c o art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/99.

31. A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) possui inequívoca pertinência temática para atuar nesta controvérsia constitucional, pois as falhas e omissões verificadas na implementação da reforma tributária afetam diretamente as empresas dos setores de comércio e serviços por ela representadas. A transição para a CBS e o IBS depende da integração entre sistemas privados e plataformas governamentais, da padronização de documentos fiscais e da operacionalização de novos mecanismos de arrecadação, elementos que ainda apresentam indefinições relevantes. Além disso, a divulgação tardia de alíquotas e regulamentos reduziu significativamente o tempo disponível para adequação de sistemas, realização de testes e adaptação dos processos empresariais.

32. A legitimidade da CNC decorre igualmente dos impactos econômicos concretos que tais omissões podem produzir sobre toda a cadeia de comércio e serviços. A ausência de regulamentação completa e de testes abrangentes dos mecanismos de arrecadação, especialmente do *split payment* e dos procedimentos de apuração e creditamento, compromete o planejamento financeiro, a gestão de caixa e a conformidade tributária das empresas. Essas incertezas afetam diretamente a formação de preços, a apropriação de créditos e o cumprimento das novas obrigações fiscais, evidenciando a relação direta entre o objeto da demanda e os interesses institucionais defendidos pela entidade.

33. Trata-se, portanto, de controvérsia que incide diretamente sobre os interesses institucionais da CNC, legitimando sua participação no controle concentrado de constitucionalidade para a defesa da segurança jurídica, da transparência e da viabilidade operacional da transição para o novo sistema tributário.

34. A representatividade e a legitimidade processual da CNC podem ser verificadas no art. 1º, §1º, incs. I e VII de seu Estatuto[16].

35. Na qualidade de entidade de grau superior com representatividade de âmbito nacional, com expressiva atuação em nome das empresas do comércio de bens, serviços e turismo, deve ter reconhecida a pertinência temática para defendê-las do ônus tributário gerado pelos artigos impugnados na presente ação e pelas normas que regulamentam tais dispositivos legais.

III.3. Legitimidade ativa da CNT

36. A Confederação Nacional do Transporte (CNT) é entidade sindical de grau superior, de âmbito nacional, e integra o sistema confederativo de representação sindical. Criada em 1954, reúne 29 federações, 5 sindicatos nacionais e 28 entidades associadas, que representam mais de 191 mil empresas de transporte de todos os modais e mais de 2,9 milhões de empregos com carteira assinada.1 Está, portanto, entre os legitimados do art. 103, IX, da Constituição e do art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999.

37. Seu Estatuto lhe atribui a representação e a defesa dos interesses da categoria econômica do transporte, inclusive em questões judiciais, e a propositura de ações de controle concentrado. Nos

[16] **Art. 1º** (...) **§1º** *São prerrogativas constitucionais e objetivos institucionais da CNC:* **I –** *representar, no plano nacional, os direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, de serviços e de turismo (Constituição Federal, art. 8º, III); (...)* **VII –** *defender, na condição de postulado filosófico, o direito de Propriedade, a livre iniciativa, a economia de mercado e o Estado Democrático de Direito;***VIII –** *defender os princípios de liberdade para exercer o comércio de bens, de serviços e de turismo, lealdade na concorrência e ética no desempenho da atividade profissional;* (...)

termos do seu estatuto (art. 2º), tem por objetivos precípuos *"coordenar e defender, no plano nacional, os interesses dos transportadores e de suas entidades representativas, em todas as modalidades, bem como de suas atividades auxiliares ou complementares".*

38. A atuação institucional da entidade na reforma tributária é anterior à Emenda Constitucional nº 132/2023. A CNT acompanhou a tramitação das propostas, apresentou ao Poder Legislativo os pilares que considera indispensáveis ao setor e publicou estudos sobre os efeitos da reforma na atividade transportadora. Entre esses pilares figuram o não aumento da carga tributária global e setorial, a neutralidade e um prazo de transição ajustado. O objeto da presente ação toca, de modo direto, dois deles[17].

39. A pertinência temática é inequívoca. As normas impugnadas definem quando e em que condições a CBS passa a ser exigida, em substituição ao PIS e à Cofins que hoje incidem sobre a atividade transportadora. As omissões apontadas atingem as etapas de documentação, quantificação e apuração do tributo e do crédito, que condicionam o cumprimento da não cumulatividade pelas empresas de transporte, com contratos de preço previamente pactuado, frotas de elevado valor de aquisição e forte dependência de insumos tributados. A tutela pleiteada, por seu turno, não busca vantagem setorial, mas decorre da natureza geral das normas impugnadas e da indivisibilidade técnica do sistema, como demonstrado no item VII, e alcança igualmente o transporte de cargas e de passageiros.

40. Resta demonstrada, assim, a legitimidade ativa da CNT e a pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da ação.

IV. DO CABIMENTO

41. A presente ação veicula duas pretensões: a impugnação de normas introduzidas no ADCT pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e a declaração de omissões inconstitucionais imputáveis a órgãos administrativos. Ambas encontram via adequada no controle concentrado.

42. Quanto à primeira, esta Suprema Corte admite o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais em face das cláusulas pétreas desde o julgamento da ADI nº 939/DF (Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 15.12.1993, DJ 18.03.1994), cuja ementa assentou que "uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição".

43. Os dispositivos aqui impugnados (art. 130, § 1º, e arts. 126 e 127 do ADCT) integram a Emenda Constitucional nº 132/2023 e são, portanto, objeto idôneo de ação direta.

44. Quanto à segunda, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão não se limita à inércia do legislador. O art. 103, § 2º, da Constituição prevê expressamente a omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional imputável a órgão administrativo, hipótese em que a decisão determinará a adoção das providências necessárias no prazo de 30 (trinta) dias. A Lei nº 9.868/1999 reproduz essa possibilidade: a petição inicial indicará a omissão inconstitucional "quanto ao cumprimento de dever

[17] CNT. *A reforma tributária e seus impactos no setor do transporte: dez pilares. Disponível em cdn.cnt.org.br (documento "Pilares para a reforma tributária", com os itens "Não aumento da carga tributária global e setorial" e "Prazo de transição ajustado"). Disponível em* https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/970caacd-03b2-4638-9664-abb4844614ae.pdf

constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa" (art. 12-B, I), e, "em caso de omissão imputável a órgão administrativo, as providências deverão ser adotadas no prazo de 30 (trinta) dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal" (art. 12-H, § 1º).

45. As omissões aqui impugnadas ofendem diretamente a Constituição, porque o dever de agir nasce dos próprios comandos constitucionais que instituíram o IBS e a CBS. Ao determinar que o IBS será informado pelo princípio da neutralidade e será não cumulativo (art. 156-A, § 1º, caput e VIII), regras aplicáveis à CBS por força dos arts. 149-B, IV, e 195, § 16, a Constituição assegurou ao contribuinte o direito ao crédito em todas as operações da cadeia. Nas aquisições de produtores rurais não contribuintes, que não destacam tributo a ser creditado, esse direito somente se realiza por meio do crédito presumido. É, aliás, o que a própria Emenda Constitucional nº 132/2023 estabelece ao atribuir ao crédito presumido o objetivo de permitir a apropriação dos créditos que o não contribuinte não pode aproveitar (art. 9º, § 5º, II).

46. Ao estabelecer, nos arts. 125 a 127 do ADCT, um percurso de substituição ordenada dos tributos extintos pelos novos tributos, com um ano de teste, uma etapa de cobrança da CBS e, depois, a implantação gradual do IBS, a Constituição impôs ao Poder Público o dever de assegurar as condições para que cada etapa possa ser cumprida. As normas do ADCT, embora transitórias, têm a mesma força normativa das demais normas constitucionais. A Lei Complementar nº 214/2025 não cria esses deveres: apenas os concretiza, indicando os órgãos responsáveis e os prazos em que devem agir.

47. Quando esses órgãos deixam de agir, é a Constituição que deixa de ser cumprida. Sem os percentuais de crédito presumido, o direito constitucional ao crédito não pode ser exercido, e a neutralidade cede lugar à cumulatividade que a Reforma pretendeu eliminar. Sem os instrumentos de documentação e apuração, a substituição ordenada prevista no ADCT converte-se em sucessão abrupta de um tributo por outro cujos elementos o contribuinte desconhece. E sem o conhecimento antecipado da alíquota e dos créditos, o contribuinte é surpreendido por uma carga que não pôde calcular, em violação à segurança jurídica e às garantias de anterioridade nonagesimal (arts. 5º, caput; 150, III, "c"; e 195, § 6º, todos da CF/88), como se desenvolverá nos itens V e VI, adiante.

48. Foi precisamente essa a compreensão adotada por esta Corte no julgamento da ADO nº 25/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 30.11.2016). Naquele caso, a Emenda Constitucional nº 42/2003 havia incluído no ADCT o art. 91, que impunha à União o dever de compensar os Estados pela desoneração do ICMS sobre as exportações, segundo critérios a serem fixados em lei complementar. Passados mais de treze anos sem a edição da lei, o Tribunal reconheceu a "omissão inconstitucional" por "violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", declarou a mora do Congresso Nacional e fixou prazo de 12 (doze) meses para que fosse sanada. Determinou ainda que, transcorrido o prazo sem providência, caberia ao Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto não editada a lei complementar, fixar o montante a ser transferido e calcular as quotas de cada ente. A Corte assentou, assim, que norma transitória do ADCT em matéria tributária pode ser parâmetro de controle da omissão, e que a inércia que impede sua efetividade configura omissão inconstitucional, ainda que o dever de agir tenha sido detalhado em norma infraconstitucional.

49. Essas premissas incidem aqui com intensidade ainda maior. A omissão não é do legislador, cuja atividade envolve deliberação política, mas de órgãos administrativos, hipótese em que a própria Constituição fixa o prazo de 30 (trinta) dias para a adoção das providências. O dever tem, em parte,

prazo certo, já vencido em 30 de setembro de 2026, e não depende de qualquer juízo de conveniência. E a consequência da inércia não se restringe à partilha de recursos entre entes federativos: atinge diretamente o exercício, por contribuintes de toda a cadeia, do direito ao crédito a partir de 1º de janeiro de 2027.

IV.1. Cumulação das ações

50. A ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão submetem-se ao mesmo procedimento (art. 12-E da Lei nº 9.868/1999) e aos mesmos legitimados (arts. 2º e 12-A). Ambas são instrumentos do controle abstrato destinados a assegurar a supremacia da Constituição, seja contra o que o Poder Público fez em desconformidade com ela, seja contra o que deixou de fazer para torná-la efetiva. Nada impede, por isso, que sejam veiculadas em uma única petição, com pedidos próprios para cada pretensão, quando dirigidas a um mesmo problema constitucional.

51. Esta Corte já percorreu exatamente esse caminho no julgamento conjunto das ADI's nºs 875, 1.987, 2.727 e 3.243 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 24.02.2010, DJe 30.04.2010), relativas aos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados. As ADI's nºs 875, 2.727 e 3.243, propostas pelos Estados do Rio Grande do Sul, de Mato Grosso do Sul e de Mato Grosso, impugnavam por ação os dispositivos da Lei Complementar nº 62/1989. A ADI nº 1.987, proposta pelos Estados de Mato Grosso e de Goiás, imputava ao legislador omissão inconstitucional, apontando vácuo legislativo desde 1992. Reunidas as ações, o Tribunal as julgou em conjunto, como faces de uma mesma controvérsia, e consignou expressamente na ementa a "fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão".

52. A solução então adotada evidencia por que a apreciação conjunta era indispensável. O Tribunal reconheceu "omissão inconstitucional de caráter parcial" e declarou a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, dos critérios de rateio da Lei Complementar nº 62/1989, por não atenderem ao comando do art. 161, II, da Constituição. Ao mesmo tempo, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, manteve sua aplicação até 31 de dezembro de 2012, prazo para que o legislador editasse nova disciplina. A Corte não se limitou, portanto, a censurar a norma existente nem apenas a declarar a mora do legislador. Compôs uma solução que reconheceu a inconstitucionalidade, evitou o vácuo normativo que a simples supressão da lei produziria e fixou prazo para a superação da omissão.

53. O presente caso tem a mesma estrutura. As normas do ADCT impugnadas e as omissões administrativas são faces de um único problema constitucional: a etapa de 2027 está programada para produzir efeitos sem que estejam asseguradas as condições para seu cumprimento. Nenhuma das vias, isoladamente, é capaz de enfrentá-lo. A declaração isolada da mora administrativa não impediria que a nova etapa se iniciasse sem que os contribuintes conhecessem a alíquota e os créditos aplicáveis. A impugnação isolada das normas do ADCT, por sua vez, não compeliria as autoridades omissas a editar os atos que lhes competem e poderia apenas deslocar o problema no tempo.

54. É exatamente esse vínculo que torna indissociáveis as duas pretensões. A anterioridade somente cumpre sua função quando o contribuinte dispõe de todos os elementos necessários para conhecer e calcular o tributo: sua condição de contribuinte, a possibilidade de opção pelo regime regular, o documento fiscal que comprova o crédito, o percentual do crédito presumido e os meios de apuração. Enquanto as omissões não forem sanadas, esses elementos não existem, e o prazo constitucional não

tem como começar a correr. É a superação das omissões, objeto da ação direta por omissão, que define o termo inicial da anterioridade, objeto da ação direta de inconstitucionalidade. Uma pretensão sem a outra não resolve o problema: a declaração da mora não impediria a cobrança antes do prazo constitucional, e a conformação temporal dos arts. 126 e 127 do ADCT ficaria sem marco objetivo para sua contagem.

55. A natureza complexa do problema exige uma solução igualmente complexa, e é ela que o objeto desta ação reclama. A decisão desta Corte precisa, simultaneamente: **(i) conformar a aplicação temporal dos arts. 126, 127 e 130, § 1º, do ADCT às garantias da anterioridade; (ii) preservar, até que as omissões sejam sanadas, o regime de transição vigente em 2026, evitando o vácuo que seria produzido, à semelhança da manutenção temporária da Lei Complementar nº 62/1989; e (iii) fixar prazo para que as autoridades omissas editem os atos pendentes, com solução supletiva para o período de mora, nos moldes da ADO nº 25/DF**. Somente a cumulação da ação direta de inconstitucionalidade com a ação direta por omissão permite ao Tribunal compor essa resposta em uma única decisão, coerente e de eficácia geral.

56. Demonstrado que a via é adequada, passa-se a demonstrar por que as normas e omissões impugnadas violam a Constituição.

V. MÉRITO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: A SUPRESSÃO DA ANTERIORIDADE PELO ART. 130, § 1º DO ADCT, E A APLICAÇÃO DOS ARTS. 126 E 127 DO ADCT

57. A segurança jurídica e a legalidade constituem os pilares sobre os quais se ergue o Estado de Direito. Como ensina Canotilho, o indivíduo precisa de segurança para conduzir e planejar autonomamente sua vida, razão pela qual a segurança jurídica e a proteção da confiança sempre foram compreendidas como elementos constitutivos do Estado de Direito[18].

58. No direito tributário, essa exigência assume conteúdo preciso. Há segurança jurídica para o contribuinte quando ele pode conhecer, com exatidão, o montante do tributo devido. Por isso, o simples respeito à legalidade e à irretroatividade não basta: é preciso que as regras sejam claras e objetivas a ponto de assegurar certeza na determinação do valor a pagar. Não basta que o contribuinte saiba quando o novo sistema entrará em funcionamento se, às vésperas desse marco, ainda não dispõe dos elementos indispensáveis para saber quanto deverá pagar. É na anterioridade que essa exigência assume sua forma mais precisa, e é à luz dela que se demonstra a inconstitucionalidade da ressalva do art. 130, § 1º, do ADCT e a necessidade de conformar a aplicação dos arts. 126 e 127 do ADCT.

V.1. A anterioridade como garantia individual do contribuinte

59. Ao exigir que o tributo instituído ou majorado somente seja cobrado depois de decorrido determinado prazo, a Constituição assegura ao contribuinte o tempo necessário para conhecer a nova carga e reorganizar suas atividades antes de suportá-la. Não se trata de mera regra de técnica legislativa, mas de proteção do indivíduo contra a surpresa.

60. Por essa razão, esta Corte reconheceu, no julgamento da ADI nº 939/DF, que a anterioridade tem natureza de garantia individual, protegida como cláusula pétrea (arts. 5º, §2º, e 60, § 4º, IV, da Constituição). Naquele caso, a Emenda Constitucional nº 3/1993 havia autorizado a instituição do IPMF

[18] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257.

e afastado, quanto a ele, a aplicação do art. 150, III, “b”, da Constituição. O Tribunal declarou inconstitucional a ressalva, por violar “o princípio da anterioridade, que é garantia individual do contribuinte (art. 5º, § 2º, art. 60, § 4º, inciso IV, e art. 150, III, ‘b’ da Constituição)”.

61. A Corte não se limitou à declaração de inconstitucionalidade. Em sede cautelar, suspendeu, até 31 de dezembro de 1993, os efeitos do dispositivo da emenda e da lei complementar que o regulamentou, e, ao final, manteve “com relação a todos os contribuintes, em caráter definitivo, a medida cautelar, que suspendera a cobrança do tributo no ano de 1993”.

62. O entendimento foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.733. Naquela oportunidade, o Tribunal assentou expressamente que o princípio da anterioridade, por configurar uma das maiores garantias tributárias do cidadão em face do Estado/Fisco, é consagrado pela jurisprudência da Corte como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da Constituição. Acrescentou que, além de constituir garantia individual, a anterioridade assegura ao contribuinte a possibilidade de programar-se contra a ingerência estatal em sua propriedade, preservando a segurança jurídica.

63. Portanto, este C. STF assentou que as garantias de anterioridade são oponíveis ao próprio Constituinte derivado, porque protegem o indivíduo contra alterações abruptas das regras a que está submetido. A previsão de que as alíquotas de referência sejam fixadas no ano anterior ao de sua vigência não resolve, por si só, a controvérsia. Uma fixação ocorrida nos últimos dias do exercício anterior, embora formalmente realizada “no ano anterior”, poderia produzir exigibilidade praticamente imediata e privar o contribuinte do prazo mínimo de adaptação assegurado pela anterioridade nonagesimal. É com base nessa premissa que se examinam, a seguir, as normas impugnadas.

V.2. A inconstitucionalidade do art. 130, § 1º, do ADCT

64. O art. 130 do ADCT atribui ao Senado Federal a fixação, por resolução, das alíquotas de referência do IBS e da CBS, com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Seu § 1º estabelece que tais alíquotas serão fixadas no ano anterior ao de sua vigência, “não se aplicando o disposto no art. 150, III, ‘c’” da Constituição. Em outras palavras, o Constituinte derivado autorizou que a alíquota do novo tributo seja fixada em qualquer momento do ano anterior, inclusive em seus últimos dias, e cobrada a partir de 1º de janeiro, sem o intervalo mínimo de 90 (noventa) dias.

65. O paralelo com a ADI nº 939/DF é direto. Lá, a emenda afastou a anterioridade de exercício para permitir a cobrança imediata de um novo imposto. Aqui, afastou a anterioridade nonagesimal para permitir que a alíquota dos novos tributos seja fixada em dezembro e cobrada em janeiro. Em ambos os casos, suprime-se a garantia individual que assegura ao contribuinte o conhecimento antecipado da carga tributária a que estará submetido. A anterioridade nonagesimal, introduzida pela Emenda Constitucional nº 42/2003, foi concebida justamente para impedir que o tributo fixado no fim do exercício seja exigido no primeiro dia do exercício seguinte. Ela complementa a anterioridade de exercício e integra o mesmo núcleo de proteção reconhecido naquele precedente. O art. 130, § 1º, não atinge, portanto, apenas um acréscimo introduzido em 2003. Ao permitir que a alíquota seja fixada nos últimos dias do exercício e exigida no primeiro dia do seguinte, esvazia a própria finalidade da anterioridade originária, que é impedir a surpresa do contribuinte.

66. A situação concreta de 2026 demonstra que a lesão não é hipotética. O cálculo da alíquota da CBS foi aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 28 de outubro, o Senado Federal dispõe

de prazo até 15 de dezembro para fixá-la, e a cobrança se inicia em 1º de janeiro[19]. O contribuinte terá cerca de 17 (dezessete) dias para conhecer a alíquota do tributo que substituirá as contribuições atuais e ajustar a ela preços, contratos e sistemas. É exatamente a surpresa que a anterioridade nonagesimal existe para impedir.

67. A surpresa é agravada pela mudança tardia do único parâmetro oficial disponível. Conforme demonstra estudo técnico elaborado pela Gerência Executiva de Análise, Desenvolvimento Econômico e Estatístico da CNC (GEADE)[20],até outubro o planejamento dos contribuintes apoiava-se no percentual implícito de 9,21% para a CBS, constante da Resolução CGIBS nº 14/2026, publicada em 31 de julho. O cálculo do TCU, de 11,3%, ficou 23,2% acima dele. Segundo o estudo, não há aumento de carga agregada nessa diferença, mas há custo de replanejamento: o parâmetro em uso desde julho foi substituído nove semanas antes da vigência. Ademais, se a fixação pelo Senado Federal ultrapassar 22 de dezembro, valerá a alíquota calculada pelo TCU.

68. A incerteza sobre as regulamentações da reforma tributária atingem o setor de turismo, pois o início da cobrança da CBS coincidirá com a alta temporada, que concentra cerca de 44% da receita anual do setor. A circunstância é agravada pela proximidade do período de elevada movimentação comercial e turística, marcado pelas vendas de fim de ano, pelas festividades e pelo início da temporada de verão, em que a estabilidade dos sistemas de faturamento, pagamento, documentação fiscal e controle financeiro é condição especialmente importante para a continuidade das atividades empresariais, conforme aponta o estudo ora anexado.

69. Impõe-se, por isso, a declaração de inconstitucionalidade da expressão do art. 130, § 1º, do ADCT, que afasta a aplicação do art. 150, III, “c”, da Constituição.

70. Ainda que assim não se entenda, a ressalva não pode alcançar a CBS. O IBS é imposto e sujeita-se às anterioridades do art. 150, III, “b” e “c”, da Constituição. A CBS, por sua vez, é contribuição social (art. 195, V) e submete-se à anterioridade específica do art. 195, §6º, segundo o qual as contribuições sociais “só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado”. O art. 130, § 1º, do ADCT afastou expressamente apenas o art. 150, III, “c”. Não mencionou o art. 195, § 6º, que contém a anterioridade própria das contribuições sociais, e esse dispositivo tampouco foi excepcionado pelo art. 195, § 16, ao estender à CBS o regime do IBS. Tratando-se de restrição a garantia individual, a ressalva deve ser interpretada estritamente. Subsidiariamente, portanto, impõe-se conferir ao art. 130, § 1º, do ADCT interpretação conforme a Constituição, para assentar que a ressalva não alcança a CBS, que permanece sujeita à anterioridade nonagesimal do art. 195, § 6º, contada da publicação da resolução que fixar sua alíquota de referência.

V.3. A aplicação dos arts. 126 e 127 do ADCT e a contagem da anterioridade

71. A inconstitucionalidade do art. 130, § 1º, do ADCT não esgota o problema. Ainda que se restabeleça a anterioridade nonagesimal quanto à alíquota, os arts. 126 e 127 do ADCT determinam que a nova etapa da transição produza efeitos a partir de 1º de janeiro de 2027: a cobrança da CBS e do Imposto Seletivo, a extinção das contribuições por ela substituídas, a redução a zero das alíquotas do IPI e a cobrança do IBS às alíquotas estadual e municipal de 0,05%. Esses dispositivos não são

[19] *TCU propõe alíquota de referência da CBS em 11,3% para 2027*. Consultor Jurídico, 28 out. 2026.
[20]CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). Gerência Executiva de Análise, Desenvolvimento Econômico e Estatístico (GEADE). O custo de iniciar a CBS em 1º de janeiro de 2027 sem regulamentação completa. Análise GEADE, Brasília, nov. 2026, item 2, p. 2

inconstitucionais em si. Sua aplicação na data prevista, porém, sem que o contribuinte conheça com antecedência a alíquota e os créditos aplicáveis, viola as garantias da anterioridade.

72. Poder-se-ia objetar que a Emenda Constitucional nº 132 data de dezembro de 2023, que a Lei Complementar nº 214 data de janeiro de 2025, e que, por isso, os contribuintes teriam disposto de prazo mais que suficiente. A objeção não procede. A anterioridade protege o conhecimento antecipado do quanto se paga, e não apenas a existência abstrata do tributo. Enquanto não fixada a alíquota e não definidos os créditos que a lei assegura, o contribuinte conhece o tributo, mas não sua carga efetiva.

73. A própria concepção da transição confirma essa leitura. Desde a proposta que deu origem à Reforma, o período de transição foi pensado para permitir que as empresas se adaptassem sem traumas à mudança, justamente porque a Reforma altera os preços relativos de bens e serviços e exige tempo para que consumidores e empresas se ajustem à nova realidade, inclusive renegociando contratos. Ao longo da tramitação da PEC nº 45/2019, a sucessão entre os sistemas foi tratada como uma operação delicada, que deveria conciliar a implementação tempestiva da Reforma com a segurança jurídica e com seus efeitos sobre os preços relativos e as finanças públicas. O prazo de transição foi concebido como prazo de adaptação, e não há adaptação possível a parâmetros que ainda não existem.

74. O próprio Constituinte reformador vinculou a extinção dos tributos substituídos à efetiva instituição do novo tributo, ao prever, no art. 126, II, do ADCT, a extinção das contribuições atuais “desde que instituída a contribuição referida na alínea ‘a’ do inciso I”. A transição foi concebida como substituição ordenada, e não como sucessão de datas desvinculada das condições necessárias ao cumprimento das novas obrigações.

75. Por essas razões, a anterioridade deve ser contada da publicação dos atos que definem os elementos quantitativos da tributação. Esses elementos não se limitam à alíquota. No modelo de valor agregado, o contribuinte só sabe quanto deverá pagar quando conhece sua própria condição tributária, o regime de seus fornecedores, o crédito a que faz jus, o documento que o comprova e os meios de apurar o saldo. Por isso, o termo inicial da anterioridade é a publicação do último dos atos que sanarem as omissões indicadas no item VI.3 descrito mais adiante, além da resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência da CBS.

76. A situação de incerteza atingirá também as microempresas e empresas de pequeno porte. Como registra o mesmo levantamento técnico da CNC, em setembro de 2026 as optantes pelo Simples Nacional tiveram de escolher entre manter o IBS e a CBS no regime unificado ou apurá-los pelo regime regular. Essa escolha define se seus clientes terão crédito integral e alcança cerca de 1,1 milhão de empresas na cadeia produtiva (art. 13, §§ 9º e 10, da Lei Complementar nº 123/2006, na redação da Lei Complementar nº 227/2026). Adecisão teve que ser tomada antes do TCU divulgar a alíquota efetiva da CBS, o que demonstra o contexto de incerteza em que as empresas estão decidindo. A opção vale por seis meses, e mesmo podendo ser revista na janela entre 03/11 e 20/12/2026 (Resolução CGSN nº 194/2026), as micro e pequenas empresas ficarão com esse prazo exíguo para tomar tal decisão. Esse é o cenário turbulento gerado pela pendência sobre a definição da alíquota real, ainda pendente de decisão final do Senado Federal, o que reforça a necessidade de que as questões pendentes respeitem o princípio da anterioridade em sua dimensão material.

77. Portanto, no caso da CBS, a anterioridade deve ser observada a partir edição da resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência. No caso do crédito presumido, do ato conjunto

previsto no art. 168, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025, cuja ausência ou definição em patamar inferior equivale à majoração indireta do tributo, conforme reconhecido por esta Corte ao submeter à anterioridade a redução de benefícios fiscais (RE nº 564.225-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma). O próprio Constituinte reformador confirma essa conclusão. Ao autorizar a revisão anual do crédito presumido pelo Poder Executivo da União e pelo Comitê Gestor do IBS, afastou expressamente apenas a legalidade (art. 9º, § 5º, I, da Emenda Constitucional nº 132/2023), e não a anterioridade, que continua a reger a definição desse elemento da tributação. O mesmo vale para o IBS: a partir de 2027, ele deixa de ter a natureza de mera alíquota-teste, compensável e substituível pelo cumprimento de obrigações acessórias, como em 2026 (art. 125, §§ 1º e 4º, do ADCT), e passa a ser cobrança compulsória e definitiva, que se amolda ao conceito de tributo e se submete integralmente às anterioridades de exercício e nonagesimal.

78. A solução para essa incompatibilidade não está na invalidação dos arts. 126 e 127 do ADCT, mas na conformação do momento de sua aplicação. Foi exatamente o que esta Corte fez na ADI nº 939/DF. Preservou a validade da emenda e ajustou apenas o momento de sua incidência à garantia de anterioridade.

79. Impõe-se o mesmo aqui. Os arts. 126 e 127 do ADCT devem receber interpretação conforme a Constituição, para que os efeitos neles previstos somente se produzam após decorridos 90 (noventa) dias da publicação do último dos atos que definem os elementos quantitativos da nova tributação (a resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência da CBS e os atos que sanarem as omissões indicadas no item VI.3), observada, quanto ao IBS, também a anterioridade de exercício. Até lá, deve permanecer aplicável o regime de transição previsto no art. 125 do ADCT.

VI. MÉRITO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO: A OMISSÃO SISTÊMICA E A VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA DO CONTRIBUINTE

80. O item anterior demonstrou que o contribuinte tem direito constitucional a conhecer, com antecedência, a carga tributária a que estará submetido. Há, porém, uma segunda dimensão do problema, que não se resolve apenas com tempo. Enquanto não editados os atos de que depende, o novo sistema não pode funcionar como a Constituição determina, e, não funcionando, viola a segurança jurídica do contribuinte nas formas específicas que a Emenda Constitucional nº 132/2023 lhe conferiu. É essa segunda dimensão que fundamenta o pedido de declaração de omissão inconstitucional.

VI.1. A segurança jurídica como garantia do contribuinte protegida como cláusula pétrea

81. As limitações constitucionais ao poder de tributar não são meras regras de organização da competência tributária. Constituem o núcleo dos direitos do contribuinte perante o Estado e funcionam, em matéria tributária, como contraponto à declaração de direitos fundamentais do art. 5º. Foi essa a compreensão que levou esta Corte, no julgamento da ADI nº 939/DF, a reconhecer que tais garantias são cláusulas pétreas (arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, da Constituição), oponíveis inclusive ao Poder Constituinte derivado.

82. O fundamento daquela decisão merece destaque. O Tribunal reconheceu a anterioridade como garantia individual, embora situada fora do art. 5º, porque os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (art. 5º, § 2º). Por essa abertura, o estatuto do contribuinte se integra ao núcleo de direitos fundamentais protegido pelo art. 60, § 4º, IV. E, no centro desse estatuto, está a segurança jurídica, assegurada no caput do

próprio art. 5º, da qual a legalidade, a irretroatividade e a anterioridade são expressões.

83. A segurança jurídica não se reduz à existência formal de normas. Por isso a anterioridade, em sua dimensão material, impõe ao Poder Público não apenas aguardar um prazo antes de cobrar o tributo, mas informar ao contribuinte, com clareza e antecedência, aquilo que dele será exigido.

84. A segurança jurídica exige do Poder Público confiabilidade, clareza, racionalidade e transparência em seus atos, e assegura ao indivíduo a possibilidade de prever os efeitos jurídicos de sua própria conduta. Por isso, como observa Canotilho, a segurança jurídica e a proteção da confiança incidem em face de qualquer ato de qualquer órgão estatal[21]. Em sua dimensão objetiva, essa garantia exige um patamar mínimo de continuidade e previsibilidade do Direito. Em sua dimensão subjetiva, protege a confiança do indivíduo na estabilidade de suas próprias posições jurídicas.

85. No Direito Tributário, essa exigência assume contornos precisos. A segurança jurídica em matéria tributária é norma-princípio que impõe aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a adoção dos comportamentos que mais contribuam para que o contribuinte possa conhecer o Direito aplicável, confiar na estabilidade das regras e calcular, com antecedência, as consequências tributárias de seus atos. Somente assim ele pode planejar seu futuro sem engano, frustração e/ou surpresa. Trata-se de garantia diretamente ligada à liberdade: a atuação autônoma pressupõe que o contribuinte conheça as regras aplicáveis às suas escolhas antes de fazê-las, e não depois.

86. Dessa formulação decorre que a segurança jurídica não se dirige apenas ao legislador, nem se satisfaz com a mera edição da lei. Vincula igualmente o Poder Executivo, sempre que dele dependa a definição dos elementos sem os quais o contribuinte não pode conhecer nem calcular o tributo. É o que ocorre no caso. A partir de 1º de janeiro de 2027, o contribuinte terá de comprar, vender, emitir documentos e formar preços sem conhecer o percentual de crédito, os procedimentos de documentação ou, em alguns casos, sua própria condição tributária, parâmetros que somente serão definidos depois. O Direito deixa de funcionar como parâmetro prévio de conduta e passa a ter suas consequências definidas posteriormente à própria ação que pretende disciplinar. A inércia do Poder Executivo, nessas circunstâncias, não é mera irregularidade administrativa. É o descumprimento de um comportamento que a própria garantia constitucional lhe impõe.

87. Por se tratar de direito fundamental, a segurança jurídica impõe ao Estado deveres de proteção, de modo que a omissão que não lhe assegura níveis satisfatórios de eficácia configura violação da proibição de proteção insuficiente e, portanto, do próprio direito fundamental em causa.

VI.2. A densificação da segurança jurídica no novo sistema tributário

88. A Emenda Constitucional nº 132/2023 não apenas preservou a segurança jurídica do contribuinte. Especificou, no desenho do novo sistema, o que ela exige do Estado.

89. Em primeiro lugar, determinou que o Sistema Tributário Nacional observe os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária e da cooperação (art. 145, § 3º). Esses princípios não constituem garantias novas, desvinculadas do regime constitucional anterior. São a forma pela qual a segurança jurídica, protegida pelo art. 5º, caput, e alcançada pela cláusula de abertura do art. 5º, § 2º,

[21] CANOTILHO, op. cit., p. 257

se concretiza no novo modelo. A simplicidade exige um sistema que o contribuinte consiga compreender e cumprir. A transparência exige que ele conheça a carga tributária que suporta, a ponto de a Constituição determinar que o valor dos novos tributos seja, sempre que possível, informado no próprio documento fiscal (art. 156-A, § 1º, XIII). A cooperação exige que Fisco e contribuinte atuem conjuntamente para o adequado cumprimento das obrigações, o que pressupõe que o Fisco forneça os parâmetros que somente ele pode fornecer.

90. Em segundo lugar, adotou o modelo do imposto sobre valor agregado, cuja razão de ser é a neutralidade. O IBS será informado pelo princípio da neutralidade e será não cumulativo (art. 156-A, § 1º, caput e VIII), e a CBS observará as mesmas regras de não cumulatividade e creditamento (arts. 149-B, IV, e 195, § 16). A neutralidade apresenta duas dimensões. A horizontal veda diferenciações injustificadas entre contribuintes. A vertical, que consiste no direito de deduzir o tributo pago na etapa anterior, permite conhecer desde o início o montante do tributo ao longo de toda a cadeia e faz com que o tributo flua entre as empresas sem onerá-las, até alcançar o consumidor final. Para o contribuinte, a neutralidade se traduz em direitos concretos: o de se creditar do tributo incidente na etapa anterior, o de não suportar como custo um tributo destinado ao consumidor final e o de não ser discriminado na concorrência em razão da forma como o tributo incide sobre seus fornecedores. É, portanto, uma dimensão da própria segurança jurídica, porque é ela que torna a carga tributária previsível e calculável ao longo da cadeia.

91. Em terceiro lugar, a Emenda disciplinou diretamente a situação do produtor rural. Assegurou ao produtor com receita anual inferior a R$ 3,6 milhões, atualizada anualmente pelo IPCA, a opção de ser contribuinte (art. 9º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 132/2023). Autorizou a concessão de crédito presumido aos adquirentes do produtor que não fizer essa opção, com o objetivo expresso de permitir a apropriação dos créditos que o não contribuinte não pode aproveitar (art. 9º, § 5º, II). O crédito presumido é, assim, o instrumento constitucional pelo qual a neutralidade se preserva nas aquisições de não contribuintes.

92. Em quarto lugar, a Emenda organizou a substituição dos tributos por meio de uma transição ordenada (arts. 125 a 127 do ADCT). Desde a proposta que lhe deu origem, previa-se um período suficiente para que as empresas se adaptassem sem traumas, porque a Reforma altera os preços relativos e exige a renegociação de contratos. O ano de teste de 2026, em que o IBS e a CBS são cobrados a alíquotas reduzidas e compensáveis (art. 125, §§ 1º e 2º, do ADCT), destina-se justamente a permitir que contribuintes e administração experimentem o funcionamento dos novos tributos antes de sua plena implementação.

93. Todos esses comandos dependem de um mesmo pressuposto. O débito de cada elo da cadeia é o crédito do seguinte, e o sistema somente opera se todos os elos dispuserem, ao mesmo tempo, da definição de sua posição jurídica, dos documentos que comprovam o crédito, dos parâmetros de quantificação do tributo e do crédito e de meios confiáveis de apuração. É exatamente sobre esses elementos que recaem as omissões impugnadas.

VI.3. As omissões em espécie

94. As omissões impugnadas são examinadas a seguir na ordem das etapas que toda operação percorre no novo sistema: a definição da posição jurídica das partes, a documentação da operação, a quantificação do tributo e do crédito e a apuração do saldo devido.

95. Não se pode ignorar que parte das omissões adiante descritas encontra eco em avaliação técnica independente do próprio controle externo da União. No Acórdão nº 3.079/2026 – TCU – Plenário (TC 006.413/2026-9, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 11/11/2026), proferido em processo de acompanhamento da implementação da reforma, o Tribunal de Contas da União concluiu que "persistem riscos críticos capazes de comprometer o início tempestivo e íntegro do novo modelo de tributação sobre o consumo".

96. Dentre os vários achados examinados pela auditoria do Tribunal (split payment, imposto seletivo, etc) um ponto relevante apontado diz respeito à falta de atos normativos necessários à operacionalização da CBS a partir de 01/01/2027. Segundo o mapeamento, 134 itens mapeados estavam pendentes na data de corte de 05/05/2026 e 90 foram classificados como críticos ou prioritários. As omissões são reais e relevantes. Tanto é assim que o Tribunal recomendou aos órgãos responsáveis que priorizassem os atos críticos e assegurassem aos contribuintes "período mínimo de adaptação", providências que, como se verá, ainda não foram integralmente adotadas, o que, apesar de não vincular, reforçam os pedidos da presente ação direta por omissão.

97. São as seguintes as omissões impugnadas:

a) A atualização do limite de receita do produtor rural. O art. 9º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, determina que o limite de receita de R$ 3,6 milhões, que define se o produtor rural é ou não contribuinte, seja atualizado anualmente pelo IPCA, comando reproduzido no art. 167 da Lei Complementar nº 214/2025. O valor atualizado não foi divulgado pelos órgãos competentes. Sem ele, o produtor cujo faturamento se aproxima do limite não sabe se será contribuinte em 2027, e seu comprador não sabe se terá direito ao crédito do tributo destacado ou ao crédito presumido. A omissão atinge a primeira etapa da operação e viola diretamente o comando do art. 9º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, bem como a segurança jurídica em sua dimensão mais elementar, que é a possibilidade de conhecer a própria condição de sujeito passivo, e a simplicidade e a transparência do art. 145, § 3º.

b) O procedimento de opção pelo regime regular. A opção do produtor rural por ser contribuinte, assegurada pelo art. 9º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, e disciplinada pelo art. 165 da Lei Complementar nº 214/2025, define se seus adquirentes se creditarão do tributo destacado ou do crédito presumido e, portanto, como a não cumulatividade operará em suas vendas. Seu exercício depende de instrumentos de cadastramento e formalização que não foram disponibilizados pela Receita Federal do Brasil e pelo Comitê Gestor do IBS. A omissão impede o exercício de um direito assegurado no próprio texto constitucional e viola o dever de cooperação do art. 145, § 3º. É, ademais, a única escolha que permitiria ao produtor evitar a discriminação descrita na alínea “d”.

c) A documentação fiscal das aquisições de produtores rurais não contribuintes. O art. 168, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025 exige que o documento fiscal eletrônico registre o valor da operação, o crédito presumido e o valor líquido, em concretização do dever constitucional de informar o tributo no documento fiscal (art. 156-A, § 1º, XIII). Os procedimentos, leiautes e especificações técnicas necessários à sua emissão, a cargo da Receita Federal do Brasil e do Comitê Gestor do IBS (art. 112 do Decreto nº 12.955/2026), não foram concluídos. Sem o documento, o crédito não pode ser comprovado nem

transmitido ao elo seguinte da cadeia, ainda que seu percentual estivesse definido. A omissão atinge a segunda etapa da operação e viola a transparência e a não cumulatividade (arts. 145, § 3º, e 156-A, § 1º, VIII e XIII).

d) Os percentuais de crédito presumido. O art. 9º, § 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, autorizou o crédito presumido com o objetivo expresso de permitir a apropriação dos créditos que o não contribuinte não pode aproveitar. O art. 168, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025, atribuiu ao Ministro de Estado da Fazenda e ao Comitê Gestor do IBS o dever de definir e divulgar, por ato conjunto, até setembro de cada ano, os percentuais aplicáveis no ano seguinte. O prazo relativo a 2027 encerrou-se em 30 de setembro de 2026 sem a publicação do ato. Essa é a mais grave das omissões, porque atinge a terceira etapa da operação e frustra, de uma só vez, o objetivo que a Constituição atribuiu ao crédito presumido e as duas dimensões da neutralidade.

A ausência de definição dos percentuais de crédito presumido frustra a neutralidade vertical porque, sem o crédito presumido, nenhum elo da cadeia sabe quanto pagará e o tributo deixa de fluir pela cadeia para se acumular como custo do adquirente, fazendo ressurgir a cumulatividade que a Reforma pretendeu eliminar. Frustra a neutralidade horizontal porque o crédito presumido é o instrumento que equipara, do ponto de vista do comprador, adquirir de um produtor contribuinte ou de um não contribuinte. Sem os percentuais, comprar de quem destaca tributo creditável torna-se mais vantajoso do que comprar do pequeno produtor não contribuinte, cujo crédito o adquirente não consegue sequer quantificar. A omissão introduz uma diferenciação que a neutralidade veda e que recai precisamente sobre os produtores que a Emenda pretendeu proteger. Por se tratar de dever com prazo expresso, destinado a assegurar a divulgação antecipada do parâmetro, viola também a segurança jurídica em sua dimensão de anterioridade material e a transparência do art. 145, § 3º.

e) Apuração assistida e mecanismo de ajuste (CF/88: arts. 145, § 3º; 156-A, § 1º, VIII, c/c art. 195, § 16) | LC nº 214/2025, art. 46. A Plataforma CBS operou em 2026 apenas em ambiente beta (teste), sem efeitos jurídicos, e o módulo de ajuste da apuração assistida tem lançamento previsto, em caráter piloto, somente para dezembro de 2026. A previsão de disponibilização de um protótipo de mecanismo de ajuste, ainda em teste, não assegura sua viabilidade prática, sendo indispensável a disponibilização de mecanismos de processamento em lote, conferência dos resultados, identificação de rejeições e prevenção de alterações indevidas em registros anteriormente corretos. Como a confirmação ou o ajuste da apuração equivale a confissão de dívida, é indispensável que, antes de 1º/1/2027, ato normativo discipline: (i) prazo e forma de retificação de débitos e créditos; (ii) contestação de créditos não reconhecidos por fato imputável ao fornecedor; (iii) efeitos da retificação após a janela de ajuste; e (iv) a ausência de confissão quanto a valores impugnados. Sem isso, o contribuinte não consegue verificar se o tributo apurado corresponde ao efetivamente devido, em afronta à segurança jurídica e aos princípios da simplicidade e da cooperação.

f) Crédito condicionado à extinção do débito e regra de transição (CF/88: art. 156-A, § 1º, VIII, e § 5º, II, c/c art. 195, § 16) | LC nº 214/2025, arts. 27, 36, 47 e 48. O art. 47 condiciona a apropriação do crédito à extinção do débito correspondente, e o art. 48 dispensa essa exigência, admitindo o crédito com base no tributo destacado no documento fiscal, enquanto não estiverem implementados o split payment e o recolhimento pelo adquirente (RAD). A partir de 1º/1/2027, porém, o split payment operará apenas em caráter facultativo

e restrito a operações entre empresas, com a entrega do primeiro módulo de sua plataforma reprogramada para 28/2/2027, enquanto o RAD será disponibilizado desde janeiro. Esse quadro torna incerto o alcance do art. 48, pois a disponibilização do RAD pode ser lida como implementação apta a afastar a dispensa. Nessa leitura, o crédito do adquirente ficaria subordinado ao pagamento do fornecedor desde o primeiro dia de cobrança, e haveria descasamento de caixa, já que o débito venceria antes de o crédito ser reconhecido[22]. A Administração Tributária, porém, não definiu por ato normativo qual leitura prevalece, deixando o contribuinte sem saber, às vésperas da cobrança, se e quando poderá apropriar seus créditos. Requer-se: (i) a edição de ato conjunto RFB/CGIBS que declare expressamente a manutenção da dispensa do art. 48 até que o split payment seja obrigatório e plenamente operacional, com marco objetivo para sua cessação; (ii) a disponibilização de consulta, em tempo real, na Plataforma CBS, da situação de extinção dos débitos dos fornecedores; e (iii) regras para o RAD que não exijam apuração diária e que disciplinem a restituição em caso de dupla extinção.

g) Cronograma oficial do split payment e do RAD (CF/88: arts. 5º, caput; 37, caput; 145, § 3º) | LC nº 214/2025, arts. 31 a 36. O cronograma do split payment (início em agosto de 2027, apenas B2B, sem cartão e facultativo; obrigatoriedade em 2028) foi divulgado somente por declarações públicas e não consta de ato da RFB ou do CGIBS. Deve ser publicado ato normativo com as etapas, os meios de pagamento abrangidos, a data de obrigatoriedade, a responsabilidade pelos custos dos prestadores de serviços de pagamento e o tratamento das operações com consumidor final.

h) Saldos credores e compensações na transição (CF/88: arts. 5º, caput; 145, § 3º; ADCT, art. 135) | LC nº 214/2025, arts. 39 e 378; Decreto nº 12.955/2026, arts. 489 e 602 a 613. Ainda falta a instrução normativa que operacionaliza o Pedido de Utilização de Crédito (PUC). Também devem ser definidos:

h.1) o tratamento dos créditos de PIS/Cofins reconhecidos em decisões transitadas em julgado após 31/12/2026, inclusive os decorrentes do Tema 843/STF, com regras de habilitação e de compensação com a CBS;

h.2) se o saldo credor de CBS pode ser compensado com outros tributos federais e se débitos de CBS podem ser extintos por DCOMP com créditos de outros tributos (art. 74 da Lei nº 9.430/1996);

h.3) a destinação do saldo credor de IPI após a redução a zero das alíquotas, inclusive a possibilidade de compensação com a CBS.

i) Estabilidade dos leiautes fiscais (CF/88: arts. 37, caput; 145, § 3º) | LC nº 214/2025. A NT 2025.002 teve mais de uma dezena de versões, e as notas técnicas da NF-e e da NFC-e entraram em produção conjunta somente em 16/11/2026, a seis semanas da cobrança. Requer-se o congelamento dos leiautes, com vedação de alterações de regras de validação com prazo inferior a 90 dias, e a manutenção de ambiente de homologação permanente

[22] O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 3.079/2026 – Plenário (TC 006.413/2026-9, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 11/11/2026), registrou que, durante a indisponibilidade do split payment pleno, o creditamento dependerá dos mecanismos de contingência dos arts. 36 e 48 da LC nº 214/2025, bastando o destaque do tributo na nota fiscal eletrônica (itens 73 e 77 do relatório). O próprio Tribunal advertiu, contudo, que quanto mais prolongada a indisponibilidade do split payment, maior o risco de divergências interpretativas sobre o aproveitamento de créditos e de judicialização (item 78 do relatório). O Governo Federal também reconheceu o problema ao anunciar, em 11/11/2026, projeto de lei complementar para permitir a apuração com créditos estimados em 2027, ainda não editado.

durante 2027. A mera publicação de leiautes não significa conclusão de sua estrutura operacional, pois sua disponibilização exige estabilidade dos serviços, capacidade de processamento, confiabilidade das informações e integração tecnológica com os sistemas utilizados pelos contribuintes.

j) Fixação tempestiva da alíquota de referência da CBS (CF/88: arts. 5º, caput; 145, § 3º; 195, § 6º) | LC nº 214/2025, art. 18, I. A alíquota de 2027 ainda depende de resolução do Senado, com prazo até 15/12/2026. O percentual calculado pelo TCU (11,3468%) foi contestado no próprio Senado. Sem a alíquota definitiva, não há como reprecificar, rever contratos ou parametrizar sistemas. É necessário que a alíquota seja fixada com antecedência compatível com essa adaptação, sob pena de questionamento quanto à observância da anterioridade nonagesimal e da segurança jurídica.

k) Definição do Imposto Seletivo e da lista de produtos sujeitos ao IPI (CF/88: arts. 153, VIII e § 6º; 126 do ADCT) | LC nº 214/2025. O Seletivo integra a base de cálculo da CBS, mas suas alíquotas constam de medida provisória ainda não convertida em lei, e a manutenção do IPI sobre os mesmos produtos depende da PEC nº 22/2026. Também não foi publicada a lista de produtos que permanecem sujeitos ao IPI por concorrerem com a Zona Franca de Manaus. Essas definições são condição para o cálculo correto da CBS a partir de 1º/1/2027.

l) Período mínimo de adaptação (CF/88: arts. 5º, caput e LIV; 145, § 3º) | EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025. A concentração de definições essenciais nas últimas semanas de 2026 (alíquota, leiautes, módulo de ajuste e IN do PUC) inviabiliza a validação prévia dos sistemas. Em linha com o pleito de 74 entidades setoriais, requer-se a extensão do caráter educativo e de testes ao longo de 2027, ou ao menos até o início efetivo do split payment.

m) Formalização do regime de não punição por erros de boa-fé (CF/88: arts. 5º, caput; 37, caput; 145, § 3º) | LC nº 214/2025. O Programa de Conformidade anunciado pela RFB em 11/11/2026 ainda não tem base normativa. Requer-se ato conjunto RFB/CGIBS que: (i) defina critérios objetivos de boa-fé e diligência; (ii) abranja multas de ofício, isoladas e por descumprimento de obrigações acessórias; (iii) fixe a duração do regime; e (iv) impeça a glosa definitiva de créditos do adquirente por falhas sistêmicas ou do fornecedor apuradas no período. Além disso, a proteção da boa-fé não pode ser examinada exclusivamente sob a perspectiva do afastamento de penalidades, uma vez que eventuais falhas na implementação do novo sistema podem produzir consequências que ultrapassam a esfera sancionatória. Entre elas, destacam-se a apuração incorreta de tributos, a indisponibilidade temporária de créditos, a necessidade de retificação de documentos e informações, além de controvérsias relacionadas a diferenças de recolhimento e à incidência de juros.

98. Portanto, deve ser declarada a mora inconstitucional do Ministro de Estado da Fazenda, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Comitê Gestor do IBS quanto às providências indicadas no item VI.3 desta petição, por violação ao art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, aos arts. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, art. 156-A, § 1º, VIII e XIII, do art. 156-A, § 1º, VIII, c/c arts. 149-B, IV, e 195, § 16 (não cumulatividade plena), art. 156-A, § 5º, II c/c art. 195, §16 (crédito dependendo de pagamento anterior), art. 156-A, § 5º, III, c/c art. 195, § 16 (compensação com outros tributos federais); art. 156-A, § 5º, IX, c/c art. 195, § 16 (instabilidade de leiautes e simplicidade); art. 156-A, § 1º, *caput* (princípio da neutralidade); art. 153, VIII e § 6º, IV (Imposto Seletivo na base da CBS), arts. 5º, *caput*, 145, § 3º, e 156-A, § 1º, *caput*, VIII e XIII, todos da

Constituição, este aplicável à CBS por força dos arts. 149-B, IV, e 195, § 16, e aos arts. 125 a 127 do ADCT, determinando sua adoção no prazo de 30 (trinta) dias (art. 103, § 2º, da Constituição e art. 12-H, § 1º, da Lei nº 9.868/1999).

VI.4. Os impactos e a insegurança pela falta de regulamentação do princípio da não cumulatividade plena ("*split payment*" e RAD)

99. Estudo da Gerência de Economia da CNC (GEADE) mostra as consequências e os riscos jurídico-operacionais da entrada em vigor da CBS em 01.jan.2027, considerando o quadro incompleto das normas regulamentadoras faltando apenas seis semanas para o início da entrada em vigor do novo sistema.

100. O estudo evidencia que a cobrança da CBS em 1º de janeiro de 2027 nesse ambiente ainda inacabado de regulamentação pode acarretar danos às empresas do comércio de bens, serviços e turismo. Na prática, caso as omissões persistam cria-se uma defasagem financeira que retém recursos das empresas ao longo de toda a cadeia econômica, exigindo financiamento adicional para manutenção das operações correntes.

101. Os cálculos elaborados pelo orgão técnico apontam que o condicionamento do aproveitamento do crédito tributário ao efetivo recolhimento pelo fornecedor no cenário central, poderá reter aproximadamente **R$ 42,7 bilhões por mês** em capital de giro das empresas dos setores de comércio e serviços. Considerando a taxa média de capital de giro de curto prazo observada no mercado brasileiro, estimada em **24,4% ao ano**, essa retenção implicaria um custo financeiro adicional de cerca de **R$ 10,4 bilhões apenas em 2027**, podendo variar entre **R$ 6,1 bilhões e R$ 15,2 bilhões**, caso a apuração com créditos estimados anunciada pelo Governo Federal não esteja em vigor em janeiro/2027.

102. A indefinição das regras de aproveitamento do crédito tem potencial para gerar o descasamento do caixa das empresas. Tanto é assim que a Administração Tributária reconheceu que o potencial impacto sobre o fluxo de caixa dos contribuintes poderá vir a ser suprida por proposta legislativa para permitir a apuração mediante créditos estimados durante 2027, justamente para mitigar as distorções decorrentes da defasagem temporal entre recolhimento e creditamento.

103. Importante destacar ainda no estudo anexado, que a suspensão da entrada em vigor do novo sistema não gera custo fiscal ao Governo Federal. Conforme demonstrado, o custo fiscal de uma prorrogação da CBS por doze meses é próximo de zero, uma vez que permaneceriam em vigor as atuais sistemáticas de PIS e Cofins, preservando substancialmente a arrecadação federal. Em contrapartida, a implementação imediata da CBS transfere ao setor privado um custo financeiro bilionário, promove a descapitalização das empresas, amplia os riscos de inadimplemento e potencializa o surgimento de litígios tributários, sem que haja contrapartida arrecadatória relevante que justifique a imposição desses ônus aos contribuintes.

104. Ressalta-se que a eventual utilização facultativa do split payment em 2027 não elimina a necessidade de definição clara dos procedimentos aplicáveis às diferentes alternativas disponíveis. A coexistência de distintas modalidades de extinção dos débitos exige que os sistemas sejam capazes de identificar corretamente o tratamento de cada operação, assegurando a adequada correspondência entre os recolhimentos realizados e seus respectivos efeitos na apuração tributária.

105. Eventuais falhas no reconhecimento de recolhimentos ou na vinculação dos documentos fiscais às respectivas operações podem gerar divergências na apuração e retardar o aproveitamento de

créditos tributários, com repercussões diretas sobre o fluxo de caixa, a previsibilidade financeira e a organização das atividades empresariais. Os obstáculos ao aproveitamento regular e tempestivo dos créditos legalmente assegurados não representam meras dificuldades operacionais, mas podem comprometer a própria lógica de funcionamento do novo sistema tributário e, consequentemente, a efetividade da Reforma Tributária.

VI.5. A omissão sistêmica, a violação à segurança jurídica do contribuinte e a solução provisória

106. As omissões descritas não se somam como falhas independentes. Formam uma omissão sistêmica, porque as etapas da operação são sucessivas e a falha em qualquer delas impede as seguintes. Sem a definição da condição tributária, não se sabe qual documento emitir; sem o documento, não há crédito comprovado; sem o percentual do crédito, não há como quantificar o tributo; sem a quantificação, não há apuração confiável. O mecanismo de débitos e créditos não opera parcialmente: ou se completa, ou o crédito não se forma. Por isso as omissões não são pendências operacionais acessórias, mas omissões estruturantes, sem as quais o sistema instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 não pode ser implementado.

107. Essa omissão sistêmica viola a segurança jurídica do contribuinte em todas as formas pelas quais a Constituição a densificou no novo sistema. Viola a simplicidade, a transparência e a cooperação (art. 145, § 3º), porque entrega ao contribuinte um sistema que ele não consegue compreender, uma carga que ele não consegue conhecer e um Fisco que deixa de fornecer o que somente ele pode fornecer. Viola a neutralidade e a não cumulatividade (arts. 156-A, § 1º, caput, VIII e XIII, 149-B, IV, e 195, § 6º), porque impede a formação do crédito e discrimina os fornecedores não contribuintes. Frustra o objetivo constitucional do crédito presumido e o direito de opção do produtor rural (art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023). E converte a transição ordenada dos arts. 125 a 127 do ADCT em sucessão abrupta de um tributo por outro cujos elementos o contribuinte desconhece. Em todas essas dimensões, o que se viola é a mesma garantia: a segurança jurídica assegurada pelo art. 5º, caput, que integra o estatuto do contribuinte e que esta Corte reconheceu, na ADI nº 939/DF, como protegida pelo art. 60, § 4º, IV, da Constituição. Como o débito de cada elo é o crédito do seguinte, essa violação não se encerra na relação entre o produtor e seu comprador: propaga-se por toda a cadeia, até o consumidor final.

108. Trata-se, ademais, de omissão parcial. O sistema foi instituído, mas não foi completado naquilo que o torna compatível com as garantias do contribuinte. **É a hipótese em que a intervenção desta Corte se mostra mais necessária, porque a inércia não deixa apenas de realizar a Constituição: faz com que as normas existentes operem contra ela**. Foi o que se reconheceu no julgamento conjunto das ADI's nºs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, em que a Corte identificou "omissão inconstitucional de caráter parcial" nos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, que, embora existentes, não atendiam ao comando do art. 161, II, da Constituição.

109. Não se pretende exigir que o novo sistema esteja absolutamente imune a falhas ou que todas as situações possíveis sejam antecipadamente regulamentadas. O que se exige é que os procedimentos essenciais ao seu funcionamento estejam suficientemente definidos, disponíveis, integrados e testados antes que sua utilização passe a produzir consequências jurídicas e financeiras para os contribuintes. A complexidade da Reforma Tributária, embora reconhecida, não pode justificar a transferência indiscriminada dos riscos de sua implementação àqueles que estarão sujeitos às novas exigências.

110. Impõe-se, por isso, a declaração da mora inconstitucional do Ministro de Estado da Fazenda, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Comitê Gestor do IBS quanto às providências indicadas no item VI.3 desta petição, com a determinação de que as adotem no prazo de 30 (trinta) dias (art. 103, § 2º, da Constituição, e art. 12-H, § 1º, da Lei nº 9.868/1999).

111. A declaração da mora, contudo, não basta. Enquanto as omissões persistirem, o sistema continuará sem condições de operar, e a nova etapa da transição não pode produzir efeitos sobre contribuintes que não têm como cumpri-la. É preciso, por isso, uma solução que assegure a eficácia das normas constitucionais durante o período de mora. Foi exatamente o que esta Corte fez na ADO nº 25/DF: além de fixar prazo para o legislador, estabeleceu a solução que vigoraria enquanto não editada a lei complementar. Aqui, essa solução decorre do próprio desenho constitucional da transição. O art. 125 do ADCT instituiu um regime de transição concebido precisamente para preparar a etapa seguinte, já em funcionamento, conhecido por contribuintes e administração e compatível com a arrecadação. A solução provisória adequada é a permanência desse regime até que sejam sanadas todas as omissões indicadas nas alíneas “a” a “e”, com o consequente diferimento dos efeitos dos arts. 126 e 127 do ADCT.

112. Essa solução se articula com a conclusão do item V adiante. Sanadas as omissões, a nova etapa somente poderá produzir efeitos após decorrido o prazo de anterioridade contado da publicação do último dos atos que sanarem as cinco omissões indicadas no item VI.3 e da resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência da CBS. A permanência do regime do art. 125 do ADCT não depende, portanto, de qualquer termo arbitrário. Depende exclusivamente da atuação das próprias autoridades omissas, que dispõem do meio para encerrá-la: editar os atos que lhes competem. Complementarmente, deve ser assegurada aos adquirentes a apropriação do crédito presumido, pelo percentual que vier a ser publicado, relativamente às aquisições realizadas desde o início da nova etapa.

113. O quadro descrito neste capítulo não é afirmação isolada das Requerentes. Isto porque, em 11 de novembro de 2026, o Secretário Especial da Receita Federal do Brasil anunciou que o Governo Federal enviará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar para postergar o pagamento definitivo da CBS para o segundo mês após a competência. Pelo modelo divulgado, o contribuinte recolheria, no mês seguinte, valor estimado, e o ajuste definitivo ocorreria no mês subsequente, considerando os valores efetivamente pagos pelos fornecedores e os créditos disponíveis. A adesão seria opcional durante 2027. A motivação declarada é reduzir o impacto da transição sobre o caixa dos contribuintes e dar tempo para a identificação dos créditos[23].

114. O referido anúncio traz algumas consequências que merecem atenção, já que a própria Administração Tributária reconhece que o condicionamento do crédito ao pagamento do fornecedor, na forma dos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 214/2025, produz defasagem financeira relevante no início da transição, o que confirma a omissão descrita no item VI.3, alínea "f". Soma-se a isso o fato de que segundo o próprio Secretário, a mudança altera a forma de apuração do tributo e, por isso, não pode ser feita por norma infralegal[24], o que nos leva à conclusão que o desenho normativo vigente é insuficiente para operar a transição sem nova lei. Por fim, a solução que será supostamente apresentada

[23] *Declarações do Secretário Especial da Receita Federal, Robinson Barreirinhas, em 11.11.2026. Reforma Tributária (reformatributaria.com), "Governo quer adiar pagamento definitivo da CBS para o 2º mês após a competência; Congresso precisa aprovar"; Migalhas, 12.11.2026, "Governo enviará PL para adiar em um mês pagamento definitivo da CBS". Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/468464/governo-enviara-pl-para-adiar-em-um-mes-pagamento-definitivo-da-cbs.*

[24] ***[1]*** *Times Brasil, "Governo propõe mais 30 dias para empresas ajustarem o pagamento de novo tributo em meio a pedidos de adiamento". Disponível em: https://timesbrasil.com.br/brasil/governo-propoe-mais-30-dias-para-empresas-ajustarem-o-pagamento-de-novo-tributo-em-meio-a-pedidos-de-adiamento/*

será um projeto ainda não aprovado, que depende de deliberação das duas Casas até o fim de 2026.

115. A medida anunciada, portanto, não afasta o periculum in mora. Na ausência de lei aprovada, aplicam-se em 1º de janeiro de 2027 as regras hoje vigentes, e o projeto, ainda que aprovado, nada dispõe sobre a anterioridade da alíquota de referência, o crédito presumido, o documento fiscal e a apuração assistida, que são objeto desta ação. Eventual aprovação tardia, ademais, imporia aos contribuintes nova adaptação de sistemas e rotinas em prazo exíguo, o que reforça a necessidade de que o termo inicial dos efeitos dos arts. 126 e 127 do ADCT seja contado de marco objetivo e conhecido.

116. Demonstradas a inconstitucionalidade das normas impugnadas e a omissão inconstitucional das autoridades requeridas, resta examinar o que a tutela requerida efetivamente produz e por que ela não pode ser restrita às operações de determinados setores econômicos.

VII. DO ALCANCE DA TUTELA REQUERIDA E DA IMPOSSIBILIDADE DE ISOLAR SETORES ECONÔMICOS – TUTELA CAUTELAR QUE BENEFICIARÁ TODOS OS SETORES DA ECONOMIA

117. O exame do alcance da tutela é necessário por duas razões. A primeira é permitir a esta Corte avaliar, com precisão, as consequências de sua decisão. A segunda é demonstrar por que, embora a controvérsia tenha origem em algumas omissões que atingem diretamente o setor agropecuário, a solução não pode ficar restrita às operações desse setor.

118. Sem a intervenção desta Corte, o que ocorrerá a partir de 1º de janeiro de 2027 é o seguinte: por força do art. 126 do ADCT, passam a ser cobrados a CBS e o Imposto Seletivo, são extintas as contribuições substituídas, e as alíquotas do IPI são reduzidas a zero, ressalvados os produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus; e, pelo art. 127, o IBS passa a ser cobrado à alíquota estadual de 0,05% e municipal de 0,05%, com redução correspondente da CBS. Tudo isso ocorrerá sem que o contribuinte conheça, com a antecedência que a Constituição exige, a alíquota de referência da CBS, e sem que estejam disponíveis os percentuais de crédito presumido, os procedimentos de documentação fiscal, os instrumentos de opção pelo regime regular, a atualização do limite de receita e as funcionalidades plenas de apuração assistida. O contribuinte será chamado a cumprir obrigações que não tem como conhecer nem calcular, em um sistema cujo mecanismo de créditos não pode se completar.

119. Seria possível supor que parte da tutela pudesse limitar-se às operações do produtor rural, já que é sobre elas que recai algumas omissões. Essa solução, porém, é inviável, por três razões que decorrem da própria estrutura do novo sistema.

120. A primeira razão é que os efeitos das omissões não se concentram no produtor. O crédito presumido não é apropriado por quem vende a produção rural, mas por quem a adquire: agroindústrias, cooperativas, indústria alimentícia, comércio atacadista e varejista, em sua própria apuração do IBS e da CBS. Como demonstrado no item VI acima, o débito de cada elo da cadeia é o crédito do seguinte, e a falha na formação do crédito em uma etapa se propaga por todas as etapas posteriores, até o consumidor final. Uma tutela restrita às operações do produtor rural deixaria intactas as consequências da omissão justamente onde elas se manifestam e seria, por isso, inócua.

121. A segunda razão é que a transição desenhada pela Constituição é uniforme. A substituição dos tributos prevista no art. 126 do ADCT alcança todos os contribuintes ao mesmo tempo, e o IBS e a CBS

devem ter legislação única e uniforme em todo o território nacional (arts. 156-A, § 1º, IV, e 195, § 16). Manter o regime de transição apenas para as operações rurais e aplicar a nova etapa ao restante da cadeia criaria dois regimes simultâneos para operações que se encadeiam, com consequências que a Constituição não autoriza e que a administração tributária não teria como operar. Acrescente-se que a alíquota de referência da CBS, cuja anterioridade se discute nesta ação, é única para todos os setores.

122. A terceira razão é que o próprio sistema é indivisível. Documentos fiscais, apuração assistida e mecanismos de crédito são nacionais e únicos. Um regime setorial paralelo romperia a cadeia de créditos, criaria distorções concorrenciais entre insumos de diferentes origens e violaria a neutralidade horizontal que a Constituição impõe aos novos tributos, multiplicando a insegurança que se pretende afastar.

123. Especificamente em relação aos setores do comércio de bens, serviços e turismo, as inconstitucionalidades e omissões apontadas representam prejuízo gravíssimo para as empresas.

124. No comércio varejista, a emissão regular de documentos fiscais integra o próprio processo de venda, frequentemente realizado em grande volume e mediante sistemas automatizados. Inconsistências nos mecanismos de emissão, validação ou autorização podem comprometer a formalização das operações e afetar diretamente o faturamento.

125. No comércio atacadista e nas cadeias de fornecimento, dificuldades relacionadas à documentação fiscal, à identificação dos recolhimentos e ao reconhecimento de créditos podem repercutir sobre operações sucessivas, afetando fornecedores, distribuidores e adquirentes.

126. Nas atividades de prestação de serviços, a transição assume particular relevância diante da existência de contratos de execução continuada, preços previamente pactuados e estruturas de custos que nem sempre permitem absorver imediatamente alterações na carga tributária ou nos procedimentos de apuração.

127. No turismo, a comercialização antecipada de serviços, a realização de reservas, a contratação de pacotes e a execução de operações em momentos distintos exigem especial atenção às regras aplicáveis às situações iniciadas sob determinado regime e concluídas após a entrada em funcionamento do novo sistema. A circunstância assume maior relevância diante da proximidade do período de elevada movimentação comercial e turística, caracterizado pelas vendas de fim de ano, pelas festividades e pelo início da temporada de verão.

128. Dessa forma, os riscos e prejuízos decorrentes de dificuldades de implementação do novo sistema tributário compreendem, entre outros: rejeição ou processamento incorreto de documentos fiscais, com comprometimento do faturamento e da formalização das operações; divergências entre informações registradas nos sistemas empresariais e valores considerados pelos mecanismos de apuração; inconsistências na identificação e conciliação de débitos, créditos, pagamentos e recolhimentos; dificuldades na apropriação, utilização ou recuperação tempestiva de créditos tributários; comprometimento do fluxo de caixa e aumento da necessidade de capital de giro; necessidade de revisão emergencial de contratos, preços e condições comerciais; aumento dos custos de conformidade decorrente de adaptações sucessivas, retificações e procedimentos extraordinários de conciliação; exposição dos contribuintes a penalidades e restrições decorrentes de inconsistências relacionadas à própria implantação; e ampliação do contencioso tributário em

razão de divergências sobre documentação, apuração, creditamento e cumprimento das obrigações acessórias.

129. Portanto, a extensão da tutela não deve se limitar a determinadas atividades, mas alcançar todo o regime do IBS e da CBS, sendo esta a consequência necessária da natureza geral das normas impugnadas e da indivisibilidade técnica do sistema. E as garantias violadas, a anterioridade e a segurança jurídica tal como densificada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, pertencem igualmente a todos os contribuintes da cadeia.

130. A tutela requerida tem, por isso, conteúdo determinado, e produz dois efeitos. O primeiro diz respeito ao momento de início da nova etapa. O regime de transição previsto no art. 125 do ADCT permanece aplicável até que sejam sanadas as omissões indicadas no item VI.3 e decorridos 90 (noventa) dias da publicação do último dos atos que as sanarem e da resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência da CBS, observada, quanto ao IBS, também a anterioridade de exercício. Somente então se produzem os efeitos dos arts. 126 e 127 do ADCT, e os marcos subsequentes da transição permanecem inalterados. O segundo efeito diz respeito às omissões: as autoridades requeridas deverão editar os atos pendentes no prazo de 30 (trinta) dias, e os adquirentes terão assegurada a apropriação do crédito presumido, pelo percentual que vier a ser publicado, relativamente às aquisições realizadas desde o início da nova etapa.

131. Essa solução não gera lacuna arrecadatória, porque preserva integralmente o regime atualmente em vigor. Também não desorganiza a administração tributária, porque mantém um regime conhecido, já em funcionamento e testado ao longo de 2026, em que os contribuintes continuam emitindo documentos e testando os sistemas do novo modelo. E não impede a implementação da Reforma. Ao contrário, condiciona seu prosseguimento justamente à edição dos atos que faltam, o que confere à própria Administração o meio e o incentivo para que a nova etapa se inicie o quanto antes. É, aliás, a lógica que o próprio Constituinte reformador adotou ao condicionar a extinção das contribuições atuais à efetiva instituição da CBS (art. 126, II, do ADCT): a substituição dos tributos deve ser ordenada, e não uma sucessão de datas desvinculada das condições necessárias ao cumprimento das novas obrigações.

132. Delimitado o alcance da tutela, resta demonstrar a urgência de sua concessão, o que justifica o pedido de medida cautelar.

VII.1. Os efeitos específicos sobre o setor de transporte

133. Dentre os setores que a tutela alcança, o transporte merece exame próprio, porque a estrutura do novo sistema o expõe de modo particular aos efeitos das omissões descritas.

134. No transporte coletivo urbano, semiurbano e metropolitano de passageiros, a Lei Complementar nº 214/2025 prevê isenção do IBS e da CBS (art. 157[25]). A isenção, contudo, não elimina o ônus

[25] **Art. 157.** *Fica isento do IBS e da CBS o fornecimento de serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, sob regime de autorização, permissão ou concessão pública.* **Parágrafo único.** *Para fins do caput deste artigo, consideram-se:* ***I*** **-** *serviço de transporte público coletivo de passageiros o acessível a toda a população mediante cobrança individualizada, com itinerários e preços fixados pelo poder público;* ***II*** **-** *transporte rodoviário o serviço de transporte terrestre realizado sobre vias urbanas e rurais;* **III -** *transporte metroviário o realizado por meio de ferrovias, abrangendo trens urbanos, metrôs, veículos leves sobre trilhos e monotrilhos;* **IV -** *transporte de passageiros de caráter urbano o serviço de característica urbana prestado no território do Município;* **V -** *transporte de passageiros de caráter semiurbano o serviço de deslocamento intermunicipal, interestadual ou internacional entre localidades próximas de característica urbana ou metropolitana; e* **VI -** *transporte de passageiros de caráter metropolitano o serviço prestado entre*

tributário da atividade, pois os créditos relativos a peças, serviços e veículos adquiridos podem ser anulados (art. 51[26]), de modo que a carga permanece no custo do serviço. Nos serviços ferroviários e hidroviários urbanos, semiurbanos e metropolitanos, a redução é de 100% das alíquotas, com vedação de créditos ao prestador (art. 285[27]). Nesses segmentos, o conhecimento antecipado das regras de creditamento e da alíquota aplicável às aquisições é condição para a precificação das tarifas e para a revisão dos contratos de concessão e permissão[28].

135. No transporte intermunicipal e interestadual de passageiros, a redução é de 40% das alíquotas (art. 286[29]), e os prestadores podem aproveitar créditos sob o regime regular. Esse aproveitamento é justamente o que os arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 214/2025 condicionam à extinção do débito pelo fornecedor, enquanto não estiverem operacionais o split payment e o recolhimento pelo adquirente. As empresas de transporte adquirem combustível, veículos, pneus, peças e serviços de manutenção de numerosos fornecedores, e o crédito de cada aquisição dependerá de pagamento que não controlam e cuja verificação a Administração ainda não disponibilizou de modo pleno. O descasamento entre débito e crédito recai, assim, sobre atividade de margens reduzidas e elevada necessidade de capital de giro.

136. No que tange aos contratos firmados pelas empresas temos igualmente situação grave e complexa. Isto porque os contratos de transporte, de passageiros e de cargas, são frequentemente de execução continuada e de preço previamente ajustado. O instrumento de ajuste previsto no art. 21 da Emenda Constitucional nº 132/2023 foi regulado pela Lei Complementar nº 214/2025 de forma restrita aos contratos administrativos, de modo que fretes, contratos de fretamento e demais ajustes privados não dispõem de mecanismo de reequilíbrio. Mesmo nos contratos administrativos, o reequilíbrio previsto no art. 374 pressupõe a comprovação de alteração da carga tributária efetiva, o que não se pode apurar sem conhecer a alíquota de referência e os créditos aplicáveis. No setor de cargas, a indefinição da alíquota afeta a formação do preço do frete, e os contratos renovados no último trimestre do ano são os mais expostos. Nas concessões rodoviárias, a própria agência reguladora propôs metodologia provisória para 2027 e 2028, com recomposição cautelar inicial de 60% do impacto líquido apurado, o que evidencia que o regulador também opera sob parâmetros provisórios.

137. Os efeitos descritos confirmam que a anterioridade, em sua dimensão material, e a transição ordenada do art. 125 do ADCT são garantias que o transporte, como os demais setores, não pode exercer enquanto subsistirem as omissões. Confirmam também a impossibilidade de isolar setores, pois o crédito de uma etapa interfere no débito da seguinte, e o descasamento que atinge o transportador se transmite ao embarcador, ao fornecedor de insumos e ao consumidor final.

---

municípios que pertencem a uma mesma região metropolitana.

[26] **Art. 51.** *A imunidade e a isenção acarretarão a anulação dos créditos relativos às operações anteriores.* **§ 1º** *A anulação dos créditos de que trata o caput deste artigo será proporcional ao valor das operações imunes e isentas sobre o valor de todas as operações do fornecedor.* **§ 2º** *O disposto no caput e no § 1º deste artigo não se aplica às:* **I -** *exportações; e* **II -** *operações de que tratam os incisos IV e VI do caput do art. 9º desta Lei Complementar.*

[27] **Art. 285.** *Em relação aos serviços de transporte público coletivo de passageiros ferroviário e hidroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano:* **I -** *ficam reduzidas em 100% (cem por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre o fornecimento desses serviços;* **II -** *fica vedada a apropriação de créditos de IBS e de CBS nas aquisições pelo fornecedor do serviço de transporte; e* **III -** *fica vedada a apropriação de créditos de IBS e de CBS pelo adquirente dos serviços de transporte.*

[28] *Diário do Transporte, 5.11.2026, "Reforma tributária: entidades querem adiar novo imposto para 2028; veja impactos para empresas de ônibus, fabricantes, indústria ferroviária, trabalhadores e passageiros". Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2026/11/05/reforma-tributaria-entidades-querem-adiar-novo-imposto-para-2028-veja-impactos-para-empresas-de-onibus-fabricantes-industria-ferroviaria-trabalhadores-e-passageiros/*

[29] **Art. 286.** *Em relação aos serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário, ferroviário e hidroviário intermunicipais e interestaduais, as alíquotas do IBS e da CBS do regime específico de que trata essa Seção ficam reduzidas em 40% (quarenta por cento).* **Parágrafo único.** *Ficam permitidas a apropriação e a utilização de créditos de IBS e de CBS nas aquisições de bens e serviços pelos fornecedores dos serviços de transporte de que trata este artigo sujeitos ao regime regular do IBS e da CBS, observado o disposto nos arts. 47 a 56 desta Lei Complementar.*

VIII. DA MEDIDA CAUTELAR

138. A tutela requerida não pode aguardar o julgamento definitivo da ação. A concessão de medida cautelar encontra fundamento no art. 10 da Lei nº 9.868/1999, quanto às normas impugnadas, e no art. 12-F do mesmo diploma, quanto às omissões, cujo § 1º autoriza que a cautelar consista na suspensão da aplicação do ato normativo questionado ou em outra providência a ser fixada pelo Tribunal.

139. O *fumus boni iuris* está demonstrado nos itens V e VI. O art. 130, § 1º, do ADCT afasta garantia de anterioridade que esta Corte reconheceu como cláusula pétrea na ADI nº 939/DF. A aplicação dos arts. 126 e 127 do ADCT a partir de 1º de janeiro de 2027 submete o contribuinte a uma carga tributária que ele não teve tempo de conhecer, em violação aos arts. 150, III, "b" e "c", e 195, § 6º, da Constituição. E as omissões das autoridades requeridas, uma delas com prazo legal expresso já vencido, impedem a efetividade do art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, do art. 156-A, § 1º, VIII e XIII, da Constituição, e dos arts. 125 a 127 do ADCT, em violação à segurança jurídica do contribuinte (art. 5º, caput) tal como densificada pelos arts. 145, § 3º, e 156-A, § 1º, caput. O próprio precedente da ADI nº 939/DF registra que esta Corte, em sede cautelar, suspendeu os efeitos de dispositivo de emenda constitucional tributária que afastava a anterioridade.

140. O *periculum in mora* é concreto e datado. O prazo para a divulgação dos percentuais de crédito presumido encerrou-se em 30 de setembro de 2026. A alíquota de referência da CBS somente será fixada pelo Senado Federal até 15 de dezembro de 2026. O recesso forense desta Corte inicia-se em 20 de dezembro. E a nova etapa da transição começa a produzir efeitos em 1º de janeiro de 2027. Ainda que os atos pendentes venham a ser editados nas próximas semanas, sua edição tardia não assegura, por si só, condições de adaptação: a parametrização de sistemas, a revisão de contratos e procedimentos fiscais e a realização de testes demandam período efetivo de preparação.

141. A urgência é agravada pelos contratos de longo prazo. O art. 21 da Emenda Constitucional nº 132/2023 autorizou a lei complementar a estabelecer instrumentos de ajuste dos contratos firmados antes da entrada em vigor do IBS e da CBS[30], mas a Lei Complementar nº 214/2025 restringiu esses instrumentos aos contratos administrativos (arts. 373 e seguintes). Os contratos privados de fornecimento, típicos da cadeia agropecuária e frequentemente plurianuais, ficaram sem mecanismo de reequilíbrio. Sua renegociação terá de ocorrer sem que as partes conheçam a alíquota e os créditos aplicáveis.

142. Os efeitos econômicos dessa incerteza são conhecidos. Quando o contribuinte não consegue mensurar antecipadamente o risco tributário de suas operações, elevam-se os custos de conformidade e as provisões contábeis, encarece-se o crédito diante da maior percepção de risco e reduzem-se os investimentos produtivos. No agronegócio, esses efeitos são ampliados, porque se trata de setor caracterizado por planejamento plurianual, forte dependência de crédito e margens sensíveis a variações regulatórias. A incerteza não atinge apenas o contribuinte individual, mas a estabilidade de cadeias produtivas inteiras.

143. Inexiste, por outro lado, periculum in mora inverso. A medida requerida não suspende a Reforma nem cria vazio normativo. Mantém o regime de transição que já está em funcionamento, que

[30] Emenda Constitucional nº 132/2023: **Art. 21.** *Lei complementar poderá estabelecer instrumentos de ajustes nos contratos firmados anteriormente à entrada em vigor das leis instituidoras dos tributos de que tratam o art. 156-A e o art. 195, V, da Constituição Federal, inclusive concessões públicas.*

contribuintes e administração conhecem e que foi concebido justamente para preparar a etapa seguinte. Preserva-se, assim, o equilíbrio arrecadatório, e os marcos posteriores da transição permanecem inalterados. A duração da medida, por sua vez, depende exclusivamente das autoridades requeridas, que podem encerrá-la a qualquer momento mediante a edição dos atos que lhes competem. O risco de desorganização fiscal e operacional é muito maior na aplicação da nova etapa sem os parâmetros indispensáveis do que na manutenção do regime atualmente vigente até que esses parâmetros sejam editados.

144. Diante da extrema urgência e da proximidade do recesso forense, impõe-se a concessão da medida cautelar sem a audiência prévia dos órgãos requeridos (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999), inclusive monocraticamente e ad referendum do Plenário.

IX. DOS PEDIDOS

145. Ante o exposto, as Confederações autoras requerem:

a) a concessão de medida cautelar, sem a audiência prévia dos órgãos requeridos e inclusive monocraticamente, *ad referendum* do Plenário (arts. 10, § 3º, e 12-F, § 1º, da Lei nº 9.868/1999), para:

> **a.1)** suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia da expressão "*não se aplicando o disposto no art. 150, III, 'c', da Constituição Federal*", constante do art. 130, § 1º, do ADCT, ou, subsidiariamente, conferir-lhe interpretação conforme a Constituição para assentar que não alcança a CBS, sujeita à anterioridade do art. 195, § 6º, da Constituição;
>
> **a.2)** determinar que permaneça aplicável o regime de transição previsto no art. 125 do ADCT, e que os efeitos previstos nos arts. 126 e 127 do ADCT não se produzam, até que sejam sanadas todas as omissões indicadas no item VI.3 desta petição e decorridos 90 (noventa) dias da publicação do último dos atos que as sanarem e da resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência da CBS, observada, quanto ao IBS, também a anterioridade de exercício, mantidos os demais marcos da transição;
>
> **a.3)** determinar ao Ministro de Estado da Fazenda, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Comitê Gestor do IBS que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências indicadas no item VI.3 desta petição, assegurando-se aos adquirentes a apropriação do crédito presumido, pelo percentual que vier a ser publicado, relativamente às aquisições realizadas desde o início dos efeitos dos arts. 126 e 127 do ADCT;
>
> **a.4)** subsidiariamente, caso não acolhido o pedido "a.2", determinar que o primeiro exercício de produção de efeitos dos arts. 126 e 127 do ADCT seja tratado como período de conformidade, afastando-se a aplicação de penalidades por descumprimento de obrigações acessórias e por divergências decorrentes da apuração assistida do IBS e da CBS, assegurando-se a oportunidade de correção e regularização de inconsistências antes da imposição de penalidades, vedada a interrupção do faturamento por falhas operacionais sanáveis e preservado o exercício dos direitos de creditamento, compensação e ressarcimento quando as falhas não forem imputáveis ao contribuinte,sem que isso implique suspensão da exigibilidade do crédito tributário;

b) a solicitação de informações ao Congresso Nacional e às autoridades responsáveis pelas omissões impugnadas, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos dos arts. 6º, 8º e 12-E da Lei nº 9.868/1999;

c) ao final, a confirmação das medidas cautelares e o julgamento de procedência dos pedidos para:

c.1) declarar a inconstitucionalidade da expressão "*não se aplicando o disposto no art. 150, III, 'c', da Constituição Federal*", constante do art. 130, § 1º, do ADCT, por violação aos arts. 5º, § 2º, 60, § 4º, IV, e 150, III, "c", da Constituição, ou, subsidiariamente, conferir-lhe interpretação conforme a Constituição para assentar que não alcança a CBS, que permanece sujeita à anterioridade do art. 195, § 6º, contada da publicação da resolução que fixar sua alíquota de referência;

c.2) conferir interpretação conforme a Constituição aos arts. 126 e 127 do ADCT, para assentar que seus efeitos somente se produzem após decorridos 90 (noventa) dias da publicação do último dos atos que definem os elementos quantitativos da nova tributação (a resolução do Senado Federal que fixar a alíquota de referência da CBS e os atos que sanarem as omissões indicadas no item VI.3), observada, quanto ao IBS, também a anterioridade de exercício (arts. 150, III, "b" e "c", e 195, § 6º, da Constituição);

c.3) declarar a mora inconstitucional do Ministro de Estado da Fazenda, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Comitê Gestor do IBS quanto às providências indicadas no item VI.3 desta petição, por violação ao art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 132/2023, aos arts. 5º, *caput*, 145, § 3º, e 156-A, § 1º, *caput*, VIII e XIII, da Constituição, este aplicável à CBS por força dos arts. 149-B, IV, e 195, § 16, e aos arts. 125 a 127 do ADCT, determinando sua adoção no prazo de 30 (trinta) dias (art. 103, § 2º, da Constituição e art. 12-H, § 1º, da Lei nº 9.868/1999);

c.4) assentar, como solução aplicável enquanto persistir a mora, a permanência do regime de transição previsto no art. 125 do ADCT, nos termos do pedido "a.2", e assegurar aos adquirentes a apropriação do crédito presumido, nos termos do pedido "a.3";

d) subsidiariamente, caso se entenda inadequada a via eleita quanto a qualquer das pretensões, o recebimento da presente como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), em atenção ao princípio da fungibilidade.

Termos em que pede deferimento.
Brasília/DF, 24 de novembro de 2026.

Rudy Maia Ferraz
OAB/DF 22.940

Taciana Machado de Bastos
OAB/DF 30.385

Viviane Faulhaber D. de Magalhães
OAB/DF 34.271

Rhuan Rafael Lopes de Oliveira
OAB/DF 55.923

Ana Paula Alves Costa
OAB/DF 73.136

Alain Alpin Mac Gregor
OAB/RJ 101.780

Bruno Murat do Pillar
OAB/RJ 95.245

Camila Blanco
OAB/RJ 181.644

Renata Motta Haido
OAB/RJ 134.380

Lucas Amaral
OAB/RJ 255.422

ASSINADO DIGITALMENTE
RHUAN RAFAEL LOPES DE OLIVEIRA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Marcelo Romanelli Cezar Fernandes
OAB/MG 100.355